

# Unapređenje sustava teritorijalne i funkcionalne organizacije područne (regionalne) samouprave kao okosnica gospodarskoga razvoja Republike Hrvatske

---

Žmegač, Davor

Doctoral thesis / Disertacija

2020

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:192:193772>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-20**



SVEUČILIŠTE U RIJECI  
**EKONOMSKI FAKULTET**

Repository / Repozitorij:

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



SVEUČILIŠTE U RIJECI  
EKONOMSKI FAKULTET

Davor Žmegač

**UNAPREĐENJE SUSTAVA  
TERITORIJALNE I FUNKCIONALNE  
ORGANIZACIJE PODRUČNE  
(REGIONALNE) SAMOUPRAVE KAO  
OKOSNICA GOSPODARSKOGA RAZVOJA  
REPUBLIKE HRVATSKE**

DOKTORSKI RAD

Mentor: izv. prof. dr. sc. Saša Drezgić

Rijeka, 2020.

UNIVERSITY OF RIJEKA  
FACULTY OF ECONOMICS AND BUSINESS

Davor Žmegač

**SYSTEM ENHANCEMENT OF  
TERRITORIAL AND FUNCTIONAL  
ORGANIZATION OF LOCAL (REGIONAL)  
SELF-GOVERNMENT AS THE BACKBONE  
OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE  
REPUBLIC OF CROATIA**

DOCTORAL THESIS

Rijeka, 2020.

Mentor rada:

izv. prof. dr. sc. Saša Drezgić, Ekonomski fakultet u Rijeci

Doktorski rad obranjen je dana 03. rujna 2020. godine na Ekonomskom fakultetu u Rijeci, Sveučilište u Rijeci, pred povjerenstvom u sastavu:

1. prof. dr. sc. Marija Kaštelan Mrak, Ekonomski fakultet u Rijeci, predsjednica Povjerenstva,
2. prof. dr. sc. Zdravko Petak, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, član,
3. prof. dr. sc. Nada Denona Bogović, Ekonomski fakultet u Rijeci, članica.

## Zahvala

U procesu istraživanja i izrade doktorske disertacije posebnu zahvalu dugujem mentoru izv. prof. dr. sc. Saši Drezgiću. Na pomoći u rješavanju dilema i problema na koje sam putem nailazio zahvaljujem prof. dr. sc. Mladenu Kneževiću, mr. sc. Milanu Papiću i posebno doc. dr. sc. Anti Samodolu.

Na potpori (svih vrsta) zahvaljujem prijateljima Draženu i Zvonimiru.

Posvećeno moj supruzi Blaženki (zbog nje je bilo moguće) i sinu Franu (zbog njega je bilo potrebno).

*Sve što jesmo plod je onoga što mislimo.*

*Um je sve.*

*Ono što mislimo to postajemo.*

Siddhartha Gautama

## Sažetak

Regionalna organizacijska razina država složeni je fenomen, a posebno su složeni i međusobno isprepleteni uvjeti i čimbenici teritorijalne i funkcionalne podjele. U tom smislu i teorijski okvir i aplikativni doprinos vezan uz optimizaciju regionalnog teritorijalno-administrativnog sustava zahtijeva interdisciplinarni i integrirani holistički aspekt razmatranja. U znanstvenoj literaturi postoji značajan broj radova koji se bave sustavom lokalne i područne (regionalne) samouprave, te pri tome razmatraju različita rješenja koja vode ka općem modelu i približavanju odgovora na dilemu vezanu uz prisutni konflikt između teritorijalno-ekonomske konsolidacije i demokratskih načela u procesu optimizacije subnacionalne razine države.

Nezadovoljstvo aktualnim stanjem teritorijalno-organizacijskog i funkcionalnog sustava subnacionalne razine prisutno je i u Republici Hrvatskoj što je podloga za razvoj mogućeg općeg modela optimalnog teritorijalno-funkcionalnog ustroja regionalne razine vlasti. Novi opći model naslanja se na prethodne teorijske i aplikativne doprinose i temelji se na uvođenju metoda simulacije i transdisciplinarnosti te naglašava važnosti identifikacije čimbenika koje je potrebno uvažavati u kreiranju optimalnog ustroja regionalne vlasti. Provedenim istraživanjem testirana je temeljna hipoteza po kojoj postojeći teritorijalno-organizacijski i financijski sustav područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske negativno utječe na efikasno upravljanje ljudima, prostorom i javnim financijama države. U glavnom dijelu rada primjenom odabranog istraživačkog modela dobivena su dva rješenja problema koji su prikazani metodom scenarija i izveden je opći model za definiranje novog subnacionalnog teritorijalno-organizacijskog dizajna u primjeru Republike Hrvatske.

Utvrđenim i sistematiziranim rezultatima istraživanja potvrđena je temeljena hipoteza istraživanja, a izvedenim modelom novog subnacionalnog teritorijalno-organizacijskog dizajna u primjeru Republike Hrvatske ispunjen je i glavni cilj istraživanja. Provedeno istraživanje ima i potencijale općeg modela budući da i niz drugih država isto tako ima izraženu disfunkcionalnost ili nedovoljnu fleksibilnost subnacionalnog sustava kao posljedicu povijesnih, tradicionalnih i drugih utjecaja te u tom smislu istraživanje ima i generalizirani pristup i doprinos teoriji i praksi.

**Ključne riječi:** *regionalna ekonomika, lokalna i regionalna samouprava, organizacijski dizajn regionalne razine države, klaster analiza*

## Abstract

The regional organizational level of government is a complex phenomenon, and the conditions and factors of territorial and functional division are particularly complex and intertwined. In that regard, both the theoretical framework and the practical contribution related to the optimisation of the regional territorial and administrative system need to be considered from an interdisciplinary and integrated holistic aspect. A significant number of papers in the scientific literature address the subject of the system of local and regional self-government and explore different solutions leading to a general model and finding a solution to the dilemma regarding the conflict between the territorial and economic consolidation and the democratic principles encountered in the optimization of the subnational level of government.

Discontent about the current state of the territorial and organizational, as well as functional system on the subnational level is present in the Republic of Croatia as well, presenting a basis for the development of a general model of an optimal territorial and functional structure of the regional level of government. The new general model relies on past theoretical and practical contributions and is based on the implementation of simulation methods and transdisciplinary approach. The model also emphasizes the importance of identifying the factors that should be considered when developing an optimal structure of regional government. The conducted study tested the fundamental hypothesis that the existing territorial and organisational, as well as financial system of the Croatian regional self-government negatively impacts the efficient management of the country's people, territory and public finance. The central part of the paper focuses on the application of the selected research model resulting in two solutions to the problem that were outlined by using the scenario model. The general model was derived to define the new subnational territorial and organizational design of the Republic of Croatia.

The systemized results obtained in the study confirmed the fundamental hypothesis of the study, and the derived model of the new subnational territorial and organizational design of the Republic of Croatia helped meet the main objective of the study. The potential impact of the conducted study goes beyond the borders of the Republic of Croatia given that a range of other countries deal with the same apparent dysfunctionality or insufficient flexibility of the subnational system as a consequence of historical, traditional and other effects. In that regard, the study uses a generalized approach and contributes to both theory and practice.

**Key words:** *regional economics, local and regional self-government, organizational design of the regional level of state, cluster analysis*

# SADRŽAJ

<b>1</b>	<b>UVOD</b>	<b>1</b>
1.1	PROBLEM I PREDMET ISTRAŽIVANJA	2
1.2	TEMELJNA ZNANSTVENA HIPOTEZA I POMOĆNE HIPOTEZE	3
1.3	SVRHA I CILJEVI ISTRAŽIVANJA	3
1.4	ZNANSTVENE METODE	4
1.5	STRUKTURA RADA	7
<b>2</b>	<b>TEORIJSKI OKVIRI TERITORIJSKO-ADMINISTRATIVNOG I FUNKCIONALNOG USTROJA REGIONALNIH JEDINICA</b>	<b>10</b>
2.1	GLAVNE TEORIJSKE ODREDNICE ISTRAŽIVAČKOG MODELA	11
2.1.1	REGIONALNA EKONOMIKA	12
2.1.1.1	Regionalna ekonomika i donošenje odluka o sustavima regionalne teritorijalno-administrativne organizacije	12
2.1.1.2	Ekonomski aspekt pojma i tipologije regija	16
2.1.2	JAVNE FINACIJE	23
2.1.2.1	Teorija fiskalnog federalizma	23
2.1.2.2	Fiskalni federalizam, decentralizacija i veličina regionalnih jedinica u ustroju države – pregled glavnih hipoteza	27
2.1.3	UPRAVNA ZNANOST I JAVNA UPRAVA	30
2.1.3.1	Teorije i doktrine javne uprave	31
2.1.3.2	Javna uprava i subnacionalna razina organizacije države	32
2.1.4	TEORIJE ORGANIZACIJE	34
2.1.5	SINTEZA TEORIJSKOG OKVIRA ISTRAŽIVAČKOG MODELA	39
2.2	PREGLED PRETHODNIH EMPIRIJSKIH PRISTUPA I ISTRAŽIVANJA NA PODRUČJU MODELA TERITORIJSKO-ORGANIZACIJSKIH REFORMI DRŽAVE NA SUBNACIONALNOJ RAZINI	42
<b>3</b>	<b>SUSTAVI REGIONALNE ORGANIZACIJE DRŽAVA ČLANICA EUROPSKE UNIJE</b>	<b>55</b>
3.1	FORMALNA SUBNACIONALNA TERITORIJSKA ORGANIZACIJA DRŽAVA ČLANICA EUROPSKE UNIJE	59
3.2	STATISTIČKA KLASIFIKACIJA REGIJA EUROPSKE UNIJE – NUTS KLASIFIKACIJA	67
3.3	RECENTNI TRENDOVI U REFORMAMA SUBNACIONALNIH (REGIONALNIH) RAZINA ORGANIZACIJA DRŽAVA ČLANICA EUROPSKE UNIJE	72



<b>3.4 EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE PROVEDENIH MODELA REORGANIZACIJE DRŽAVE NA SUBNACIONALNOJ RAZINI UPRAVLJANJA NA PRIMJERU POLJSKE, DANSKE I IRSKE</b>	<b>79</b>
3.4.1 POLJSKA REFORMA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE IZ 1999. GODINE	81
3.4.2 DANSKA REFORMA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE IZ 2007. GODINE	86
3.4.3 IRSKA REFORMA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE IZ 2014. GODINE	91
<b>3.5 USPOREDBA ODABRANIH POKAZATELJA REGIONALNE RAZINE REPUBLIKE HRVATSKE I EUROPSKE UNIJE</b>	<b>95</b>

#### **4 NOVI MODEL TERITORIJALNO-ADMINISTRATIVNOG I FUNKCIONALNOG USTROJSTVA PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE** **105**

<b>4.1 USPOREDNA ANALIZA EKONOMSKIH I ODABRANIH KOMPLEMENTARNIH POKAZATELJA SUBNACIONALNE RAZINE REPUBLIKE HRVATSKE</b>	<b>106</b>
<b>4.2 PREGLED ODABRANIH POKAZATELJA PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE U FUNKCIJI IZRADE PRIJEDLOGA UNAPREĐENJA SUSTAVA</b>	<b>108</b>
4.2.1 POVIJESNI RAZVOJ PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE	109
4.2.2 PROSTORNA, KOMUNIKACIJSKA (PROMETNA) I PLANSKA ANALIZA PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE	111
4.2.2.1 Regionalne karakteristike prostora Republike Hrvatske s geografskog aspekta	111
4.2.2.2 Urbani i ruralni prostor Hrvatske	115
4.2.2.3 Prometna povezanost kao čimbenik regionalnog sustava Republike Hrvatske	117
4.2.2.4 Regionalno planiranje u funkciji upravljanja razvojem subnacionalne razine Republike Hrvatske	119
4.2.3 DEMOGRAFSKA ANALIZA PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE	120
4.2.4 TERITORIJALNO-ORGANIZACIJSKA STRUKTURA PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE	123
4.2.4.1 Teritorij, organizacija i funkcionalna struktura aktualnog sustava područne (regionalne) samouprave	124
4.2.4.2 Statistička organizacija Republike Hrvatske sukladno NUTS klasifikaciji EU	128
4.2.4.3 Fragmentacija lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj	130
4.2.5 INDEKS SPECIJALIZACIJE GOSPODARSKE STRUKTURE SUBNACIONALNE RAZINE	131
<b>4.3 KONCEPTUALNI DIO NOVOG MODELA</b>	<b>134</b>
4.3.1 ODREĐIVANJE STRATEŠKOG CILJA U FUNKCIJI DIZAJNIRANJA NOVOG MODELA SUBNACIONALNE PODRUČNE (REGIONALNE) ORGANIZACIJE REPUBLIKE HRVATSKE	134
4.3.1.1 Metodologija određivanja strateškog cilja u funkciji dizajna odgovarajućeg modela	135
4.3.1.2 Opis strateškog cilja	138

4.3.2	SWOT I TOWS MATRICA AKTUALNOG STANJA PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE U FUNKCIJI ODABIRA ODGOVARAJUĆE STRATEGIJE	140
4.3.2.1	SWOT analiza – temeljni oblik	141
4.3.2.2	TOWS matrica i odabrana strategija	142
4.3.3	IDENTIFIKACIJA TEMELJNIH ČIMBENIKA KOJI UTJEČU NA ORGANIZACIJU I VELIČINU SUBNACIONALNIH PODRUČNIH (REGIONALNIH) JEDINICA U PRIMJERU REPUBLIKE HRVATSKE	145
4.3.4	KLJUČNI ELEMENTI DIZAJNA NOVOG REGIONALNOG SUSTAVA REPUBLIKE HRVATSKE U SKLADU S UTVRĐENIM STRATEŠKIM CILJEM MODELA	148
<b>4.4</b>	<b>MATEMATIČKO-STATISTIČKI DIO NOVOG MODELA</b>	<b>153</b>
4.4.1	PRIMJENA KLASTER ANALIZE U IZRADI NOVOG MODELA	153
4.4.2	ODREĐIVANJE VARIJABLI MODELA	156
4.4.3	SCENARIJ 1 – KLASTER ANALIZA REGIONALNE TERITORIJSKO-ORGANIZACIJSKE MREŽE REPUBLIKE HRVATSKE (MAKRO ASPEKT MODELA)	159
4.4.4	SCENARIJ 2 – MODELIRANJE SUSTAVA SUBNACIONALNE RAZINE MATEMATIČKIM ALGORITMOM TEMELJENOM NA GOSPODARSKOJ SPECIJALIZACIJI SUBNACIONALNIH JEDINICA (MIKRO ASPEKT MODELA)	162
<b>4.5</b>	<b>SIMULACIJA NOVOG MODELA</b>	<b>164</b>
4.5.1	SIMULACIJA NOVOG MODELA PREMA SCENARIJU 1	165
4.5.2	SIMULACIJA NOVOG MODELA PREMA SCENARIJU 2	168
4.5.3	ORGANIZACIJSKI PRIKAZ NOVOG MODELA	172
4.5.4	PROJEKCIJA DINAMIKE OPERATIVNE APLIKACIJE NOVOG MODELA	177
<b>5</b>	<b>ZAKLJUČAK</b>	<b>181</b>

---

**LITERATURA**

**ILUSTRACIJE**

**PRIVITCI**

**ŽIVOTOPIS AUTORA**

# 1 UVOD

Globalizacija, konkurentnost i umrežavanje kao posljedica tehnoloških dostignuća glavni su poticaji za usavršavanje organizacijskih sustava. Iskustvo i istraživanja pokazuju značajno brže adaptivne procese privatnih poslovnih (gospodarskih) sustava u odnosu na promjene u okruženju, nego što je to slučaj kod javnih sustava (javni sektor). Navedeno se dovodi u vezu s utjecajima zakonitosti tržišta koje ključno utječu na poslovne sustave, no isto tako je vidljivo da i javni sustavi ne mogu izbjeći globalnim i strukturnim promjenama u okruženju iz čega slijedi da i javni sustavi trebaju puno brže reagirati s promjenama strategija i, posljedično, organizacijskog dizajna kako bi mogli odgovoriti na svakodnevne nove ekonomske, političke i tehnološke izazove. Izložene teze vrijede i u Republici Hrvatskoj koja, kada se govori o javnim ekonomskim politikama, ima izrazito široke i jake otpore prema promjenama svih vrsta od strane gotovo svih elita u društvu, s jedne strane, dok istovremeno s druge strane nema izražene jasne politike vezane uz široki spektar prije svega ekonomskih mjera koje se u stručnoj, znanstvenoj i općoj javnosti nazivaju strukturne reforme. U nekoliko najčešće navođenih strukturnih reformi u Republici Hrvatskoj pojavljuje se redovito i potreba za dubokim promjenama u teritorijalnom i funkcionalnom (organizacijskom) dizajnu lokalne države. Navedene promjene usmjerene su prije svega u tri, međusobno snažno povezana pravca, i to: (a) smanjivanje broja županija putem prelaska na stvaranje manjeg broja profiliranih regija, (b) okrupnjivanje fragmentiranog sustava gradova i općina i (c) fiskalna decentralizacija s pratećim funkcionalnim promjenama na lokalnoj i regionalnoj razini lokalne države.

Kroz ovaj rad bit će istražen prvi element cijelog paketa, odnosno bit će sagledano stanje, utvrđeni problemi i predložena određena rješenja u odnosu na novi teritorijalni i organizacijski dizajn regionalne (županijske) razine lokalne države Republike Hrvatske. Utvrđivanje optimalnog teritorijalno-organizacijskog oblika regionalne razine lokalne države, a koji zavisi od većeg broja višedimenzionalnih čimbenika, temeljni je uvjet da se u odgovarajuće definiranom društveno i ekonomski održivom prostoru, na učinkovit način mogu organizirati, sprovesti i kontrolirati funkcije koje istovremeno zadovoljavaju potrebe stanovništva regije (mikro pristup) i omogućavaju održivi razvoj šire zajednice i nacionalnog prostora u konačnici (makro pristup). Provedeno istraživanje ima mogući utjecaj i izvan Republike Hrvatske budući da i niz drugih država isto tako ima izraženu disfunkcionalnost ili nedovoljnu fleksibilnost subnacionalnog sustava kao posljedicu povijesnih, tradicionalnih i drugih utjecaja te u tom smislu istraživanje ima i generalizirani pristup i doprinos teoriji i praksi.

## 1.1 Problem i predmet istraživanja

"Polazeći od pretpostavke da postojeći teritorijalni sustav županija ne odgovara na potrebe efikasnog funkcioniranja države, da je Republici Hrvatskoj potreban cijeli niz strukturnih reformi, da je ulazak u Europsku uniju velika prilika, ali i prijetnja, te da se i znanstveni krugovi i šira javnost slažu da je Republika Hrvatska značajno centralizirana zemlja s neefikasnom administracijom što sveukupno dovodi do zaostatka pa čak i pada Republike Hrvatske na ljestvici konkurentnosti" (Žmegač, 2013), okvir istraživanja ovog rada obuhvaća pitanja kako organizacijski (funkcionalni), teritorijalni i politički ustroj jedne zemlje utječe na opću učinkovitost i djelotvornost države te da li se kroz promjene organizacijskog i teritorijalnog modela može poboljšati opća konkurentnost. Prethodni okvir istraživanja uvodi nas u definiranje problema istraživanja. "U primijenjenim društvenim znanostima, problem istraživanja dolazi kroz pitanja, probleme i postojeću praksu u stvarnim životnim situacijama." (Creswell, 2014). S obzirom na otvorena pitanja u javnosti i izražene probleme u funkcioniranju države kao javnog sustava, u cijelosti pa onda i na subnacionalnoj razini, problem istraživanja disertacije je stanje nedovoljne opće učinkovitosti i djelotvornosti javnog sektora Republike Hrvatske koji, između ostaloga, proizlazi i iz neprimjerene administrativno-teritorijalne organizacije, nedovoljno istražene analitičke osnove regionalne razine i drugih povezanih problema regionalne države. Vezano uz navedeno, problematiziraju se opcije iznalaženja novog modela područne (regionalne) teritorijalno-organizacijske mreže Republike Hrvatske koji bi poboljšao opću, a posebno ekonomsku, učinkovitost i djelotvornost države.

Temeljem problema istraživanja možemo utvrditi i *predmet istraživanja koji se odnosi na utvrđivanje kako organizacijski, teritorijalno-politički i fiskalni ustroj jedne zemlje utječe na opću učinkovitost i djelotvornost države te je li se kroz predloženi novorazvijeni model sustava decentralizacije i promjene regionalnog organizacijskog i teritorijalno-političkog sustava može poboljšati opća učinkovitost i konkurentnost države odnosno kakve su ekonomske i organizacijske implikacije takvih promjena.*

## 1.2 Temeljna znanstvena hipoteza i pomoćne hipoteze

U okviru determiniranog problema i predmeta istraživanja utvrđuje se i temeljna znanstvena hipoteza (tH) koja glasi:

tH1.	POSTOJEĆI TERITORIJALNO-ORGANIZACIJSKI I FINANCIJSKI SUSTAV PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE NEGATIVNO UTJEČE NA UČINKOVITO UPRAVLJANJE LJUDIMA, PROSTOROM I JAVNIM FINANCIJAMA DRŽAVE.
------	--

Pored temeljne znanstvene hipoteze definiraju se i dvije pomoćne hipoteze (pH) u funkciji dokazivanja glavne znanstvene hipoteze, i to:

pH1.	Ustrojem novog organizacijskog dizajna povećava se financijski i ekonomski potencijal područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske.
pH2.	Provođenje reforme teritorijalno-političke organizacije države jedno je od temeljnih pitanja u provođenju strukturnih reformi Republike Hrvatske.

## 1.3 Svrha i ciljevi istraživanja

*Glavni cilj istraživanja je da se temeljem prikupljenih i istraženih podataka izradi opći model koji bi omogućio definiranje novog subnacionalnog teritorijalno-organizacijskog dizajna Republike Hrvatske te da se utvrdi kakve su ekonomske i organizacijske implikacije provedenih promjena.*

Pored glavnog cilja istraživanja javlja se i određeni broj *sporednih ciljeva od kojih su najvažniji: (i) Potvrditi da je potrebno prijeći na novi teritorijalno-funkcionalni ustroj koji se oslanja na manji broj regija (županija) kao demografski, prometno, gospodarski, financijski i ekonomski optimalnom teritorijalnom ustroju Republike Hrvatske; (ii) Prikazati i objasniti moguće načine teritorijalne i funkcionalne organizacije Republike Hrvatske; (iii) Istražiti financijske i ekonomske implikacije promjena u organizaciji teritorijalne i područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske i (iv) Dati konkretne prijedloge u funkciji usklađenja strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske s tendencijama regionalne politike Europske unije.*

Iz definiranog problema i predmeta istraživanja slijede i istraživačka pitanja, i to:

1. Koje su relevantne teorije i tendencije u okviru regionalne ekonomike te regionalnim ekonomskim politikama u Europskoj uniji?
2. Koji su smjerovi suvremene organizacijske znanosti relevantni u primjeni u javnim sustavima Europske unije?
3. Koji su ulazni podaci ključni za donošenje odluka potrebnih za utvrđivanje optimalne teritorijalno-organizacijske mreže Republike Hrvatske?
4. Kakve su organizacijske i ekonomske implikacije promjena teritorijalne i funkcionalne organizacije područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske?
5. Kako definirati opći model za utvrđivanje optimalne regionalne teritorijalno-organizacijske mreže Republike Hrvatske?

Provođenje potrebnih analiza i istraživanja te izvođenje zaključaka temeljenih na obrađenim podacima, dovest će do odgovora na prethodna istraživačka pitanja, a time i do rješenja problema koji je potaknuo ovo istraživanje.

## **1.4 Znanstvene metode**

"Istraživački model (pristup) podrazumijeva planove i postupke istraživanja koje pokrivaju raspon od grubih pretpostavki do detaljnih metoda prikupljanja podataka, analize i interpretacije." (Creswell, 2014). Istraživački model utvrđuje se temeljem konceptualizacije istraživanja.

Temeljem prihvaćene teze da postoje dva (tri) temeljna istraživačka modela (metode, pristupi) i to kvantitativni, kvalitativni i mješoviti (kombinirani) u planiranom istraživanju kao temeljni istraživački model koristit će se mješovita (kombinirana) metoda istraživanja. Kombinirana metoda istraživanja odabrana je zbog potrebe da se do rezultata istraživanja dođe temeljem uvodnih kvalitativnih istraživanja nakon kojih se primjenjuju kvantitativne metode te se u završnom dijelu dolazi do zaključka.

Nakon odabira kombinirane metodologije istraživanja navodimo i glavne znanstvene metode (tablica 1) koje će biti primijenjene u istraživanju: (1) induktivna metoda; (2) deduktivna metoda; (3) metoda analize; (4) metoda sinteze; (5) metoda deskripcije; (6) metoda klasifikacije; (7) komparativna metoda; (8) povijesna metoda; (9) generička metoda; (10) statistička metoda i (11) metoda modeliranja i simulacija. U dijelu izrade općeg modela nove

regionalne organizacije posebno će se formulirati ekonometrijski model za ocjenu temeljnih čimbenika kao inputa općeg modela. U izradi ekonometrijskog modela postojeće županije i nove regije analizirat statističkim metodama te posebno primjenom klaster analize. U dijelu statističkih metoda biti će primijenjene deskriptivne i inferencijalne statističke metode.

S obzirom da se u planiranom istraživanju traži optimalni model regija, a kako se radi o potrebi da regije budu na određeni način usklađene (imaju jedinstvena obilježja), slijedi da je potrebno prikladnom znanstvenom metodom utvrditi njihove sličnosti na određenom području istraživanja odnosno razinu i koncentraciju homogenosti koja dokazuje (opovrgava) hipotezu istraživanja. Za takav pristup izrazito je pogodna multivarijantna analiza čija je osnovna ideja da istovremeno promatra više međusobno povezanih varijabli, pri čemu je svaka pojedina varijabla, barem inicijalno, jednako važna. Između više relevantnih metoda i tehnika multivarijantne analize za potrebe ovog rada primijenit će se Klaster analiza. Klaster analiza je statistička tehnika za utvrđivanje relativno homogenih grupa. "Ima raznih naziva koji su korišteni u numeričkim metodama klasifikacije zavisno od polja u kojem se koriste, ali u recentnoj znanosti klaster analiza (*eng. Cluster Analysis*) je vjerojatno najprihvaćeniji izraz za postupke koji traže neotkrivene grupe u podacima" (Everitt et al., 2011). U tablici 1 prikazane su primijenjene metode znanstvenog istraživanja u ovoj disertaciji.

**Tablica 1. PRIMJENJENE METODE ZNANSTVENOG ISTRAŽIVANJA**

Struktura disertacije (istraživanja)	Primijenjene metode znanstvenog istraživanja
Uvod	Povijesna metoda; Metoda deskripcije.
Teorijski okviri teritorijalno-administrativnog i funkcionalnog ustroja regionalnih jedinica	Povijesna metoda; Generička metoda; Metoda klasifikacije; Metoda deskripcije.
Sustavi regionalne organizacije država članica EU	Induktivna metoda; Deduktivna metoda; Metoda analize; Metoda sinteze; Komparativna metoda; Povijesna metoda; Metoda deskripcije; Metoda klasifikacije.
Novi model teritorijalno-administrativnog i funkcionalnog ustrojstva područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske	Povijesna metoda; Metoda deskripcije; Generička metoda; Induktivna metoda; Deduktivna metoda; Metoda analize; Metoda sinteze; Komparativna metoda; Metoda klasifikacije; Statistička metoda; Metoda modeliranja.
Zaključak	Induktivna metoda; Deduktivna metoda; Metoda klasifikacije; Metoda sinteze.

*Izvor: Sistematizacija autora*

Uzorak na kojemu će se provesti istraživanje čini dvadeset Županija (sve regionalne organizacijske jedinice Republike Hrvatske – bez Grada Zagreba koji ima dvojni status grada i županije, a koji je određen i posebnim zakonom). Uzorak će biti istražen primarno s ekonomskog aspekta kroz: (a) ekonomske pokazatelje (proračun – prihodi, rashodi itd., upravljanje ljudskim resursima, investicije i dr. pokazatelji); (b) demografske pokazatelje; (c) geografske i infrastrukturne pokazatelje i (d) pokazatelje povijesnog i društvenog razvoja organizacije.

Istraživanje će najprije sistematizirati rezultate usporedne analize rezultata regionalne politike Europske unije i Republike Hrvatske u odnosu na sustave regionalne organizacije. Cilj ovog dijela istraživanja je uočavanje različitosti i sličnosti te trendova u oba objekta istraživanja kako bi se utvrdilo početno (makro) stanje područja istraživanja (Republika Hrvatska) u odnosu na ekonomski i politički prirodni pripadajući entitet više razine (Europska unija). Nakon uvodnog dijela kreće se u dublje (mikro) istraživanje i to na primjeru najmanje tri odabrane zemlje (Danska – usporediva po broju stanovnika, Poljska – usporediva kao tranzicijska država i Irska – zemlja iz "prvog proširenja" Europske unije) gdje će se analizirati i utvrditi provedeni modeli reformi regionalne organizacije i javne uprave. Odabrane zemlje su interesantne i zbog istraživanja s aspekta ekonomske valorizacije rezultata pristupa Europskoj uniji te zbog dubljeg proučavanja načina na koje su odabrane zemlje ekonomski odgovorile na EU recesiju 2008. – 2013. kao i implikacija organizacije navedenih država na subnacionalnoj razini na njihovu ekonomsku učinkovitost.

Temeljem provedenih prethodnih istraživanja putem induktivnog pristupa dolazi se do glavnog dijela istraživačkog modela. Glavni cilj istraživanja je optimizacija subnacionalne razine Republike Hrvatske. Kako pojam optimizacije pretpostavlja da regije (subnacionalna razina države) trebaju biti usklađene s određenim ključnim elementima nacionalne razine (jedan od preduvjeta za integrirani i usklađeni ekonomski i opći društveni razvitak koji za rezultat ima smanjenje tzv. regionalnog problema) potrebno je prikladnom znanstvenom metodom utvrditi njihove sličnosti na utvrđenom području istraživanja te razinu i koncentraciju homogenosti koje bi mjerljivo dokazale stupanj dostignute optimizacije sustava. Da bi se moglo istražiti više scenarija, pristupa se metodi modeliranja koja će se izvesti kroz tri temeljna elementa: (a) Konceptualni dio modela; (b) Matematički dio modela i (c) Simulaciju modela.



(a) *Konceptualni dio modela*: konceptualni dio modela polazi od koncepta izraženog funkcijom iz izraza (1):

$$D_r = f(P_r, R_r, EF_r, U_r) \quad (1)$$

gdje dizajn regije (D) izražavamo kao funkciju ovisnosti od političkog podsustava (P), razvojnog podsustava (R), ekonomsko-financijskog podsustava (EF) i urbanizacijskog podsustava (U).

(b) *Matematički dio modela*: u matematičkom dijelu modela koristit će se matematičke i statističke metode. Najprije će se pomoću Klaster analize ispitati koja varijanta novog teritorijalnog obuhvata u najvećoj mjeri ispunjava uvjete postavljene konceptualnim dijelom modela. Nakon utvrđivanja homogenih grupa putem Klaster analize rezultati odnosno homogene grupe (regije) dodatno će se testirati i optimizirati primjenom matematičkih metoda.

(c) *Simulacija modela*: u završnom dijelu istraživanja će kroz simulaciju novog modela putem deskriptivnog i grafičkog prikaza biti izveden rezultat provedenog istraživanja odnosno novi model subnacionalne (regionalne) teritorijalno-organizacijske mreže Republike Hrvatske. Rezultat istraživanja će ujedno i potvrditi odnosno opovrgnuti temeljnu znanstvenu hipotezu i pomoćne hipoteze.

## 1.5 Struktura rada

Disertacija se sastoji od tri glavna dijela rada (uvod, glavni dio rada i zaključna razmatranja) sa pet pripadajućih poglavlja te ostalim popratnim dijelovima disertacije (literatura, ilustracije, privitci i životopis autora).

**Uvodno poglavlje** u disertaciji definira problem i predmet istraživanja, formira jednu glavnu hipotezu i dvije pomoćne hipoteze u funkciji dokazivanja glavne znanstvene hipoteze, predstavlja svrhu i ciljeve istraživanja te znanstvene metode koje su korištene u radu. Nakon toga u **drugom poglavlju Teorijski okviri teritorijalno-administrativnog i funkcionalnog ustroja regionalnih jedinica** izvodi se teorijski okvir planiranog istraživanja. Naglašavaju se teorije iz područja regionalne ekonomike, javnih financija, uprave znanosti i javne uprave i teorija organizacije kao teorije koje su polazište za predviđeni metodološki okvir. Posebno se istražuje i definira pojam regije te se daje pregled istraživanja i radova vezanih uz optimalnu

organizaciju države na regionalnoj razini. **Treće poglavlje Sustavi regionalne organizacije država članica Europske unije** odnosi se na istraživanje makro okvira rada odnosno sustava regionalne subnacionalne razine na području Europske unije. Istraživanje se provodi s aspekta ekonomskog, političkog i sociološko-povijesnog pristupa s ciljem da se istraži makro okruženje u kojem se razvija model na mikro razini (Republika Hrvatska). Naglasak u ovom dijelu rada je na utvrđivanju recentne subnacionalne organizacije država članica EU te zadnjeg stanja i smjera trendova u reformama subnacionalnih razina organizacija država EU. Posebno se istražuje uzorak odabranih zemalja (Poljska, Danska i Irska) s aktualno provedenim modelima reformi regionalne organizacije i javne uprave. U završnom dijelu poglavlja izvedena je usporedna analiza odabranih pokazatelja regionalne ekonomike i politike i subnacionalne organizacije Republike Hrvatske i Europske unije. U **četvrtom poglavlju Novi model teritorijalno-administrativnog i funkcionalnog ustrojstva područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske** najprije se istražuje i analizira postojeći model područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske. Kreće se od povijesnih podataka, analizira se aktualna teritorijalna i organizacijska struktura Republike Hrvatske, funkcionalna analiza područne (regionalne) samouprave, istražuju se odabrani gospodarski pokazatelji i struktura regionalne razine te prostorno-komunikacijska (infrastrukturna), demografska i obrazovna struktura hrvatskih županija. Na kraju tog dijela izvedena je usporedna analiza i pregled svih istraženih pokazatelja. Nakon toga slijedi centralni dio glavnog dijela rada pri čemu se poglavlje strukturira s aspekta izrade modela na konceptualni, matematički i simulacijski dio. U poglavlju se najprije razvija istraživanje vezano uz utvrđivanje konceptualnog dijela modela (naglasak na određenje strateškog cilja i metodologije u funkciji odabira odgovarajuće strategije), a nakon toga se definiraju ključni elementi dizajna koji utječu na organizaciju i veličinu subnacionalnih jedinica. U matematičko-statističkom dijelu modela izvodi se klaster analiza i ekonometrijski opis rezultata klasterizacije (uz izvođenje dva scenarija mogućih rješenja) da bi se, zaključno, u simulacijskom dijelu modela došlo do rezultante odnosno općeg modela za prikaz problema istraživanja koji ujedno i odgovara na postavljene hipoteze znanstvenog istraživanja. U poglavlju se, zaključno, posebno naglašava i opisuje organizacijski sustav temeljem izvedenog novog modela te se simulira i dinamika moguće operativne aplikacije novog modela. Konačno, u **zaključnim razmatranjima** sistematiziraju se rezultati istraživanja, utvrđuju se okolnosti i donosi se prosudba o temeljnoj znanstvenoj hipotezi istraživanja, opisuju se moguće opće implikacije modela te se navode zaključne preporuke.

Ovako strukturiranim postupkom istraživanja postiže se da se induktivni pristup u uvodnom dijelu disertacije, uz ostale znanstvene metode koje se koriste u disertaciji, spaja s deduktivnom znanstvenom metodom u glavnom dijelu disertacije što dovodi do induktivno-deduktivne metode koja se koristi za objašnjavanje utvrđenih te otkrivanje novih spoznaja i, konačno, za dokazivanje ili opovrgavanje odnosno provjeravanje postavljenih hipoteza iz znanstvenog istraživanja.

## 2 TEORIJSKI OKVIRI TERITORIJALNO-ADMINISTRATIVNOG I FUNKCIONALNOG USTROJA REGIONALNIH JEDINICA

U znanstvenoj literaturi postoji značajan broj radova koji se bave sustavom lokalne i područne (regionalne) samouprave i modelima optimizacije s različitih aspekata (ekonomski, povijesni, upravni, funkcionalni, politološki i dr.). Pri raspravama o organizaciji i veličini subnacionalnih jedinica (regija, gradova, općina...), kao temeljni čimbenici najčešće se ističu financijska održivosti takvih jedinica i njihova politička funkcija.<sup>1</sup> Međutim, regionalna država složeni je fenomen kojem se u smislu proučavanja ne smije pristupati samo s navedena dva aspekta. Uvjeti i čimbenici teritorijalne podjele složeni su i međusobno isprepleteni te imaju različiti intenzitet utjecaja na sustav tijekom vremena.

Teorijski aspekt u razmatranju problema istraživanja optimalnog ustroja regionalne razine vlasti povijesno naglašava transdisciplinarnost, no pod utjecajem aktualnih trendova taj pristup ponekad i nije u primarnom fokusu istraživača. U tom smislu u razmatranju teorijskih podloga ovog istraživanja fokus je vraćen na integrirani (holistički) aspekt. Uvažavajući navedeno, teorijski okviri teritorijalno-administrativnog i funkcionalnog ustroja regionalnih jedinica razmatraju se holistički na više područja komplementarnih interesa i to najprije područje regionalne ekonomike, nakon toga javne financije i javna uprava i zaključuje se s teorijama organizacije.

Analizirajući teorijski okvir u odnosu na sustave regionalne organizacije možemo izdvojiti četiri glavna pristupa problemima i rješenjima organizacije subnacionalne države: (i) Ekonomski pristup; (ii) Upravno-pravni pristup; (ii) Politološki pristup i (iv) Geografski pristup. Iako je broj radova značajan, specifično područje koje se odnosi na optimizaciju

---

<sup>1</sup> O pitanjima optimalne veličine subnacionalnih jedinica detaljnije je pisano u većem broju domaćih i stranih radova: *Dulabić, 2007.*, Regionalizam i regionalna politika; *Pavić, 2010.*, Koliko je važna veličina lokalnih jedinica-europski primjeri i hrvatski uvjeti; *Ivanišević, 2010.*, Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme; *Koprić, 2010.*, Teritorijalna organizacije Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava; *Šimunović, Čulo i Rogić-Lugarić, 2010.*, Financijska održivost lokalnih jedinica - stanje i moguće inovacije; *Samuth, 2014.*, Is there an ideal size of an autonomus municipality?; *Koprić, 2012.*, Consolidation, Fragmentation and Special Statutes of Local Authorities in Europe; *Swianiewicz, 2010.*, If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation is a Solution? An East European Perspective; *Bonisch, Haug, Illy i Schreier, 2011.*, Municipality Size and Efficiency of Local Public Service: Does Size Matter?; *Swianiewicz (ur.), 2002.*, Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe; *Kettunen, 2014.*, The Finish Municipal Reform i dr.

teritorijalno-organizacijskog aspekta lokalne države relativno je najmanje izražen u istraživanjima i literaturi odnosno dosta je usko usmjeren kao istraživački problem (većinom u odnosu na teorije fiskalnog federalizma i upravni pristup).

Nastavno je najprije prikazan teorijski okvir na koji se naslanja predmetno istraživanje, a nakon toga je i sistematiziran pregled prethodnih istraživanja u odnosu na problem, predmet i glavnu znanstvenu hipotezu ovog istraživačkog rada.

## **2.1 Glavne teorijske odrednice istraživačkog modela**

S obzirom da istraživanje metodološki polazi od koncepta (modela) izraženog funkcijom iz izraza (1) gdje dizajn regije (D) izražavamo kao funkciju ovisnosti od političkog podsustava (P), razvojnog podsustava (R), ekonomsko-financijskog podsustava (EF) i urbanizacijskog podsustava (U), te da se temeljem recentnih istraživanja mogu prepoznati četiri glavna pristupa u istraživanju problema ovog rada i to: (i) Ekonomski pristup; (ii) Upravno-pravni pristup; (iii) Politološki pristup i (iv) Geografski pristup – potvrđuje se teza da su uvjeti i čimbenici teritorijalne podjele složeni i međusobno isprepleteni uz utjecaje koji se pojavljuju iz više znanstvenih diskursa.

U tom smislu pri proučavanju fenomena optimalne organizacije subnacionalne razine potreban je ne samo interdisciplinarni pristup i okvir istraživanja već i cjeloviti (holistički) transdisciplinarni pristup. Takav okvir istraživanja koji polazi od većeg broja diskursa nužno stvara problem kompleksnosti istraživanja i rezultata, te potrebe utvrđivanja intra, inter i transdisciplinarnog okvira u kojemu se traži rješenje problema. Kako bi ovo istraživanje imalo neophodnu znanstvenu konzistentnost glavni dio teorijskog okvira istraživanja, a sukladno elementima modela koji je predmet istraživanja, nalazi se u području slijedećih nosećih teorija: (1) Regionalna ekonomika, (2) Javne financije, (3) Javna uprava i (4) Teorije organizacije. Upravo navedene teorijske odrednice u cijelosti ili pretežito pokrivaju segmente konceptualnog modela istraživanja pri čemu:

- Dizajn regije (D) iz modela podrazumijevamo kao sinonim za ustroj subnacionalne države;
- Politički podsustav (P) razmatramo pretežito kroz teorije i doktrine upravne znanosti i javne uprave te djelomično kroz politološki diskurs;
- Razvojni podsustav (R) razmatramo s aspekta regionalne ekonomike i teorija organizacije;
- Ekonomsko-financijski podsustav (EF) razmatramo kroz prizmu javnih financija i

- Urbanizacijski podsustav (U) razmatramo kroz teorije organizacije, urbane geografije i socioloških implikacija.

### **2.1.1 Regionalna ekonomika**

Prostor je od samog početka ljudskog društva bio, a kao što svjedočimo takav je i ostao, jedan od egzistencijalno najvažnijih uvjeta opstanka i razvoja civilizacije. Sve ljudske aktivnosti odvijaju se u određenom prostoru. Interakcija prostora i ljudi vrlo je važna i manifestira se kako u odnosu čovjeka prema prostoru tako i *vice versa*. Različiti ljudi ili grupe ljudi tretirali su prostor kroz vrijeme na različite načine da bi, s razvojem tehnologije – prije svega transportnih i komunikacijskih sustava, došlo do međusobne razmjene znanja i vještina koje su vodile k sve većem povećanju učinkovitosti uporabe prostora i sve intenzivnijeg i sustavnijeg prijenosa znanja s jedne grupe ljudi ili zajednice na drugu. No, unatoč tim interakcijama različiti prostor ima različite prirodne, geografske, demografske, povijesne, klimatske i druge značajke, a iz tih različitosti prostora proizlazi i njegovo segmentiranje. Dakle, segmentiranje prostora funkcija je prirodnih i ljudskih čimbenika gdje se interakcija prostor-čovjek manifestira na način da različiti prostori imaju različite prirodne predispozicije koje ograničavaju primjenu istih znanja za razvoj prostora-zajednice odnosno primjenom određenih znanja i vještina određenih grupa ljudi, određeni prostori, iako prostorno nepovoljniji, bolje su prilagođeni zajednici.

Proučavanju procesa i zakonitosti na određenom segmentu prostora može se pristupiti s različitih aspekata (sociološki, politološki, geografski, infrastrukturni...), a ako pak određeni segment prostora promatramo primarno s ekonomskog stajališta dolazimo do područja regionalne (prostorne) ekonomike. Nastavno će biti detaljnije istraženi i sistematizirani teorijski aspekti regionalne ekonomike s naglaskom na povezanost regionalne ekonomike i odluka o organizaciji prostora na regionalnoj subnacionalnoj razini, te će biti raščlanjen pojam i tipologija regije.

#### **2.1.1.1 Regionalna ekonomika i donošenje odluka o sustavima regionalne teritorijalno-administrativne organizacije**

Počeci regionalne ekonomike sežu u devetnaesto stoljeće. Snažniji razvoj kreće početkom dvadesetog stoljeća (Weber, Christaller, Losch i dr.) da bi 1950-ih godina snažni uzlet bio potaknut radovima Waltera Isarda (1956) koji naglašava da su problemi udaljenosti i transportni troškovi s jedne strane i ekonomija aglomeracija s druge strane u značajnoj mjeri odgovorni za heterogenost u prostornoj lokacijskoj raspodjeli kućanstva i tvrtki. Regionalna ekonomika bavi

se najčešće istraživanjem slijedećih problema: (a) problemima odabira lokacije u odnosu na stanovništvo i industriju; (b) transportnim troškovima; (c) planiranjem i ekonomiziranjem prostorom; (c) lokacijskim i planskim problemima urbanih aglomeracija i (d) regionalnim rastom i razvojem<sup>2</sup>. S obzirom na razmatranje pojava u prostoru, regionalna ekonomika uvjetuje formiranje tri toka (Bogunović, 2011) i to: (i) unutar-regionalni tok; (ii) međuregionalni tok unutar nacionalnog prostora i (iii) međuregionalni tok izvan nacionalnog prostora.

Regionalna ekonomika s obzirom na svoju strukturu koja je prethodno naznačena može se sagledavati kroz makroekonomski (ekonomski rast, zaposlenost i sl.) i mikroekonomski aspekt (lokacijski problemi)<sup>3</sup>. Pri navedenim razmatranjima naglasak je na istraživanje pojava i koje su vezane uz odluke o odabiru lokacija (kućanstva i gospodarstvo), konfiguracija urbanih sustava te koji su razlozi da određene regije napreduju više od ostalih. Kako navodi u svom radu (Capello, 2007) „odgovori na sva ta pitanja su smješteni u dvije velike grupe teorija koje čine regionalnu ekonomiku: (i) *Teorije lokacije*, najstarija grana regionalne ekonomike, razvijena ranih 1900-ih godina, koja se bavi ekonomskim mehanizmima koji razmještaju aktivnosti u prostoru i (ii) *Teorije regionalnog rasta (i razvoja)*, koje su fokusirane na prostorne aspekte ekonomskog rasta i teritorijalnu raspodjelu prihoda." U svojoj klasičnoj knjizi *An Introduction to Regional Economic* (1984) Hoover i Giarratan pri definiranju regionalne ekonomike naglašavaju da je regionalna ekonomika okvir bez kojega je nemoguće objasniti prostorne značajke ekonomskih sistema i zaključuju: „Zbog toga regionalna ili prostorna ekonomika može biti sažeta u pitanju *Što se gdje nalazi, zašto i što sad?*" (Hoover i Giarratani, 1984). Naglašavanje važnosti razumijevanja prostornih problema i regionalne ekonomike naglašava i (Nijkamp, 1997) „svjesnost o prostornim problemima i prilikama za sudionike ekonomskih odnosa produbilo je interes za urbanu ekonomiku." Iz navedenih temeljnih stupova regionalne ekonomike izvode se i standardne definicije regionalne ekonomike kao npr.:

---

<sup>2</sup> Iako u regionalnoj ekonomici bitan utjecaj ima i geografija, što je s aspekta izučavanja prostora i logična posljedica, ipak se radi o različitim pristupima izučavanja prostora i aktivnostima u njemu. Ekonomski pristup izučavanju prostora s aspekta regionalne ekonomike je analitičan i temelji se na razvijenim metodama kvantitativne analize pa se može kako navode (Friedmann & William, 1964) govoriti i o ekonomskom prostoru. (op.a.)

<sup>3</sup> Regionalna ekonomika ima i svoj sinonim u izrazu prostorna ekonomika i uporaba jednog od pojmova u literaturi veže se uz glavne smjerove istraživanja u kojem se sinonimi koriste (geografska, arhitektonska, sociološka istraživanja češće koriste pojam prostorna ekonomika dok ekonomski usmjerena istraživanja koriste pojam regionalna ekonomika). Prostorna ekonomika je u svom sadržaju više usmjerena na utjecaj prostora na ekonomske i društvene subjekte, a kroz vrijeme se podijelila na dva područja i to: (i) regionalnu ekonomiku i (ii) urbanu ekonomiku.(op.a.)

"Regionalna ekonomika – ekonomsko proučavanje regija temeljeno na prostoru, transportnim troškovima i važnosti lokacije u proizvodnim i potrošačkim odlukama. Regionalna ekonomika obuhvaća široki spektar tema uključivo migracije radne snage, makroekonomsku aktivnost gradova i država (saveznih) i odluke o odabiru lokacije za tvrtke. Blisko povezano područje koje je usmjereno na izučavanje ekonomskih aktivnosti unutar i između gradova naziva se urbana ekonomika."<sup>4</sup>

Kao što je već navedeno regionalna ekonomika uvodi dimenziju prostora (Nijkamp, 2006) u proces donošenja ekonomskih odluka. Slijedom navedenoga dolazi do spajanja prostora i ekonomskih procesa koji im pripadaju te se tada govori o ekonomskom prostoru.<sup>5</sup> Za razliku od geografskog prostora koji se određuje pretežito statičkim mjestom nalaženja pojedinaca, kućanstva ili kompanija ( prema Fischer i Nijkamp, 2013), ekonomski prostor teži ka određenju lokacije u kojoj postoji ekonomska aktivnost (odnosi) kao dinamička kategorija.<sup>6</sup> U ekonomskom prostoru razmatraju se ekonomski odnosi koji se javljaju između čimbenika ekonomskih procesa pa se u tom smislu može slijedom (Friedmann i William, 1964) ekonomski prostor „sažeti na tri vrste: (1) ekonomski prostor određen planom; (2) ekonomski prostor kao polje sila i (3) ekonomski prostor kao homogena skupina." Friedmann i William (1964) pod ekonomskim prostorom određenim planom podrazumijevaju prostor koji je omeđen ekonomskim odnosima, aktivnostima i interesima tvrtki, prostor kao polje sila je ekonomski prostor koji je nastao pod utjecajem značajnih regionalnih čvorova (aglomeracija ili naselja), dok ekonomski prostor homogene skupine podrazumijeva sustav u kojem se tvrtke iste ili različite strukture grupiraju na određenom prostoru zbog određene homogenosti (ona ne mora biti homogenost proizvoda, načina proizvodnje ili sl. već može biti i zbog kupaca, transporta ili drugih utjecaja koji su doveli do homogenog smještaja određene vrste ekonomskih subjekata na određenom prostoru).

U ekonomskom prostoru, a u cilju rješavanja problema, djeluje se ekonomskim politikama kao konkretnim i primjenjivim planovima i aktivnostima. Sveobuhvatnost ekonomske politike

---

<sup>4</sup> <http://glossary.econguru.com/economic-term/regional+economics> (31.5.2016.)

<sup>5</sup> Ako se razmatraju drugi odnosi u prostoru npr. socijalni, sigurnosni itd. tada je aktualni fokus s tih aspekata promatranja pa govorimo o npr. društvenom prostoru itd. (op.a.)

<sup>6</sup> U kontekstu teritorijalnog istraživanja široko je prihvaćena i definicija ekonomskog prostora (Granberg, 1999) koji naglašava "ekonomski prostor – je bogata površina, ispunjenja velikim brojem objekata i relacija između njih: naselja, industrija, gospodarskih zona, transportnih i uslužnih servisa itd.."



realizira se i vertikalno i horizontalno odnosno spušta se s razina države na subnacionalne razine sve do razine kućanstava i obratno. Takva sveobuhvatnost značajno dotiče i subnacionalnu razinu države<sup>7</sup> koja temeljem načela supsidijarnosti odgovara zahtjevima građana u onim pitanjima koja se najbolje rješavaju na razinama političkog odlučivanja koja su tim građanima najbliži. Kako je regionalna politika jedna od ekonomskih politika ona se odvija na ekonomskom prostoru koji, budući da je određen administrativno od države, ima karakteristike ekonomskog prostora određenog planom. Imajući u vidu da regionalna ekonomska politika ima za cilj putem svojih alata i metoda riješiti uočene probleme potrebno je, a sukladno teoriji regionalne ekonomike, da prostor na koji se djeluje bude definiran na način da osigurava ispunjavanje postavljenih ciljeva u funkciji rješavanja problema. Znači, s aspekta teorije regionalne ekonomike neophodno je prostor ukomponirati u proces donošenja odluka regionalne ekonomske politike. Pri navodnom posebno je važno da se osvijesti činjenica da je u suvremenom globaliziranom (digitalno i infrastrukturno) svijetu prostor određenih regija ili država postao okvir koji, ako je dobro koncipiran, omogućava postizanje stupnja razvoja institucija i dostizanja znanja i vještina koji su neophodni za globalno umrežavanje. Međutim, pored prostora u suvremenoj ekonomskoj stvarnosti i brzina reakcije, sposobnost učenja i brze adaptacije na nove okolnosti i tehnologije postaje sve važnije odnosno možemo zaključiti da sa na funkciju prostora dodaje novi element (vektor), a to je vrijeme (dinamika). Znači ako je ekonomski prostor dobro definiran, te ako su tom prostoru dodijeljene odgovarajuće ekonomske funkcije i alati koji su povezani s ciljevima, tada je cijeli sustav u mogućnosti da odgovori na vektor vremena odnosno dinamike u suvremenoj ekonomiji brzih promjena. Optimalno usklađeni odnosi prethodna tri elementa (prostora, ekonomskih funkcija i alata i dinamike) utječu na ukupnu ekonomsku izvedbu (regije)<sup>8</sup> iz čega slijedi da je za donošenje odluka o teritorijalno-administrativnoj organizaciji subnacionalnih jedinica, uključivo i regija, neophodno implementirati aplikativna znanja i teorije iz područja regionalne ekonomike.

---

<sup>7</sup> Ekonomska politika koja je usmjerena na regionalnu razinu i socijalni i ekonomski sadržaj na definiranom prostoru naziva se regionalna politika (op.a.)

<sup>8</sup> Ekonomska izvedba države isto kao i regije realizira se ekonomskim rastom. Za razliku od ekonomskog rasta države jačanje fokusa na ekonomski rast regija kreće s razvojem regionalne ekonomike odnosno regionalnih znanosti općenito. Kako navodi (Richardson, 1973) poseban poticaj na objašnjavanju i povezivanju teorija regionalne ekonomike dao je Myrdal (1957) svojom teorijom o kružnim i kumulativnim uzročno-posljedičnim procesima kojom je postavio hipotezu da se rad i kapital mogu kretati u istim smjerovima, za razliku od standardnog neoklasničkog pristupa (op.a.)

Fokus ovog istraživanja je optimizacija prostora odnosno teritorijalno-administrativnog aspekta države na subnacionalnoj-regionalnoj razini te će u tom cilju nastavno biti detaljnije istražen ekonomski aspekt pojma i tipologije regija.

### **2.1.1.2 Ekonomski aspekt pojma i tipologije regija**

Iz samog pojma *regionalna ekonomika* proizlazi i objekt na kojem se apliciraju aktivnosti – regija. Iako se čini jednostavno, zadatak definiranja pojma i okvira regije nije jednostavan niti jednoznačan ili kako to (Richardson, 1973) naglašava „Puno tisuća riječi je zapisano po toj temi bez potpuno zadovoljavajućeg odgovora.“ Polazeći od navedenoga, nastavno je najprije istražen pojam regije s makro aspekta, nakon toga će fokus biti usmjeren na ekonomski aspekt da bio se u završnom dijelu predložila tipologija regija pogodna za istraživanje teritorijalno-administrativnog sustava regija s ekonomskog aspekta.

#### 2.1.1.2.1 Pojam regije

Regija je područje ili dio, posebno dio države ili svijeta, koji ima određene karakteristike, ali ne uvijek i fiksne granice.<sup>9</sup> Regija je dio zemlje, svijeta ili sl. koji je drugačiji ili odvojen od ostalih dijelova na neki način.<sup>10</sup> Regija je dio prostora koji ima zajednička obilježja. Regija može biti određena prirodnim ili umjetno određenim obilježjima. Jezik, uprava ili religija može definirati regiju isto kao šume, priroda ili klima. Regije, manje ili veće, su temeljne jedinice geografije.<sup>11</sup> Administrativne regije su teritorijalne jedinice na koje je država podijeljena. Uobičajeno je da je dio administracije zajedno s još nekim državnim funkcijama i ovlastima prebačena na administrativne regije. Nadležnost administrativnih regija u pravilu pokriva cijelu površinu države.<sup>12</sup> Ekonomska regija je područje ili administrativna jedinica grada ili većeg teritorija koja je formirana temeljem određenih proizvodnih ili trgovinskih kriterija.<sup>13</sup>

Prethodno navedeno su samo neke od definicija regije koje se upotrebljavaju zavisno od načina promatranja i potreba istraživanja i proučavanja regija. Ono što se može ukratko zaključiti je da se pojam regije mijenja zavisno od stajališta i potreba s kojeg se pojam definira iako uvijek

---

<sup>9</sup> [http://www.oxforddictionaries.com/us/definition/american\\_english/region](http://www.oxforddictionaries.com/us/definition/american_english/region) (15.7.2016.)

<sup>10</sup> <http://www.merriam-webster.com/dictionary/region> (15.7.2016.)

<sup>11</sup> <http://nationalgeographic.org/encyclopedia/region/> (15.7.2016.)

<sup>12</sup> <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6226> (15.7.2016.)

<sup>13</sup> <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/regionaldevelopment.htm> (15.7.2016.)

zadržava glavnu osnovu, a to je da se radi o posebno određenom dijelu prostorne cjeline pri čemu je granica između cjeline i posebnog područja unutar cjeline utvrđena prema specifičnim kriterijima. Ako krenemo dublje u istraživanje pojma regije, i to za potrebe ovog rada unutar specifično ekonomskih znanosti, mogli bi pretpostaviti da je tu situacija puno jasnija, no takva pretpostavka ne pokazuje se potpuno ispravna jer, kao što će istraživanje pokazati, postoji široko tumačenje pojma regija u literaturi ekonomske znanosti s područja regionalne ekonomike. Nastavno će biti prikazan kratki pregled definicija regije u međunarodnoj i domaćoj ekonomskoj literaturi, a zaključno će biti izložena i definicija regije za potrebe ovog rada.

Njemački geograf Christaller je 1933. godine objavio knjigu *Central Places in Southern Germany*. Knjiga je promovirala teoriju pod nazivom Teorija središnjeg mjesta (*Central Place Theory*, CPT), kojom se regije definiraju kao hijerarhijski sustavi središnjih mjesta ili gradova. Teorija je bila široko prihvaćena, ali uz značajnu kritiku da je statična i ne odgovara realnim (dinamičkim) promjenama u prostoru. Nastavno na Christallera njemački ekonomist Lössch (1940) proširio je njegov rad u knjizi *The Spatial Organization of the Economy* gdje, za razliku od Christallerovog pristupa u kojemu središnja mjesta počinju s gradovima višeg reda, Lössch počinje sa središtima nižeg reda pri čemu uvodi i varijacije u prostoru koje odgovaraju realnom stanju (bogatije i siromašnije jedinice).

U svojoj knjizi *An introduction to regional economics*, Hoover i Giarratan (1984) navode da je "zajedničko svim definicijama regije ideja o geografskom području koje čini cjelinu što omogućava da zaključci koji se izvode vrijede za promatranu cjelinu. Uobičajeni opis regije je opća svjesnost o zajedničkim interesima što je veoma značajno jer omogućava provođenje racionalnih kolektivnih napora u cilju poboljšanja zajedničkog dobra i blagostanja" posebno još naglašavaju da se razlikuju dva temeljna tipa regija i to homogene i funkcionalne. Autori homogene regije definiraju temeljem unutarnjih sličnosti za razliku od kojih su funkcionalne regije temeljene više na funkcionalnoj<sup>14</sup> nego homogenoj sličnosti. Unutar funkcionalnih regija posebno se izdvajaju nodalne regije čija struktura autore podsjeća „na žive stanice ili atom: postoji jezgra i komplementarna periferna područja." (Hoover & Giarratani, 1984). Richardson (1979) proširuje nodalni koncept uključujući policentrične regije koje imaju nekoliko čvorova i nekoliko periferija sa snažno izraženim stupnjem unutarnje funkcionalne integracije.

---

<sup>14</sup> Karakteristika funkcionalnih sustava, pa i time i regija, je da imaju značajno više interakcija unutar sebe nego izvan entiteta (op.a.)

Koncept "funkcionalnog ekonomskog područja" koji su razvili Fox i Lumar (1994) također je temeljen na nodalnoj teoriji i pretpostavlja da dominantni položaj glavnog čvora (naselja) u odnosu na okruženje proizlazi iz planske ovisnosti radnika da dolaze na posao u centar radnih aktivnosti. "Ovaj pristup je i teoretska osnova za definiranje tzv. ekonomskih zona na način kako je to napravljeno u *Odjelu za komercijalne poslove i ekonomske analize u SAD-u*." (Diaconu, 2014). "Zbog više praktičnih i teoretskih razloga teoretičari su prihvatili Foxov pristup funkcionalnih ekonomskih područja veoma korisnim." (Dawkins, 2003). Ukratko, razlozi koji su teoriju učinili prihvatljivom svode se na: (1) radna snaga je značajna ekonomska mjerna jedinica i ima jasnu korelaciju između regionalne analize i analize blagostanja, (2) funkcionalno ekonomsko područje jasno povezuje prostor i plansku integraciju kao ekonomsku jedinicu u definiciji regije i (3) ekonomski je racionalno definirati regije na temelju zajedničkog područja rada (radne snage).

"U literaturi su se predlagale i razmatrale i "planske regije" koje se poklapaju s političkim ili administrativnim područjima." (Richardson 1979). "Prednost ovakvog pristupa je da političke i administrativne granice neposredno odgovaraju području nad kojemu planeri i političari primjenjuju javne politike. Nedostatak planskih regija je da često, ekonomski ili prirodno stvarne regije, sukobljavaju s politički određenim granicama." (Dawkins, 2003). "Sljedeći Perrouxa, Boudeville smatra da s ekonomskog aspekta postoje tri vrste prostora: homogeni, polarizirani i programirani ili planski." (Richardson, 1970). "U slučaju homogenih regija radi se o prostoru sa značajnom uniformiranošću sadržaja, kod polariziranih regija radi se o pristupu regijama s aspekta analize stupanja nezavisnosti pojedinih dijelova i konačno kod planskih regija radi se o prostoru koji se promatra zavisno od točke gledišta odnosno u slučaju programskih ili planskih regija iste se analiziraju s aspekta vlasti, ne uvijek smještene na području regije, s planom ostvarivanja određenih ekonomskih ciljeva." (Richardson, 1970).

Jedan od pristupa segmentaciji prostora koji se javlja je i urbano područje. Prema McCannu (2013) urbano područje je određeno kao jedna kontinuirana i ograničena površina urbano razvijena i izgrađena. Zbog toga je centralno pitanje urbane ekonomike fokus na pojedinačan grad, a ne na šire područje odnosno regiju.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> "Definicija regije je kompleksnija budući da prostor može biti određen kao određena regija u smislu topografije terena, klime, ekonomije, kulture ili administrativne organizacije. Regije definiramo kao plansko područje koje je veće od urbanog područja, ali manje od planskog područja cijele države." (McCann, 2013).

Razvojem procesa ujedinjenja europskog prostora što je kulminiralo ustanovljenjem Europske unije kao jedan od temeljenih razvojnih i integrirajućih problema bio je problem regionalne politike. Kako je zbog strukture i ciljeva samog europskog procesa bilo potrebno osigurati suradnju i konvergenciju različitih teritorijalnih regionalnih jedinica svih razina u različitim državama definiran je pojam NUTS regije (*The Nomenclature of Territorial Units for Statistics* – NUTS) koji podrazumijeva jasno ograničen teritorij koji se može opisati, analizirati i ekonomski upravljati i planirati. NUTS je ustanovljen početkom sedamdesetih godina prošlog stoljeća u EUROSTAT-u, statističkom uredu EU, kako bi omogućio jednostavnu i jednoliku podjelu teritorija za izradu regionalnih statistika EU (prikupljanje, razvoj, usklađivanje i promicanje regionalne statistike unutar EU). NUTS je hijerarhijska klasifikacija s tri razine prostornih jedinica za statistiku koje čine ekonomsko područje EU za statističke potrebe pa bi se NUTS regije bi mogle okarakterizirati kao planske statističke regije.

Kao što se može zamijetiti kroz prethodno prikazano istraživanje literature, definicija pojma regija ima široko značenje koje razni autori, a u zavisnosti o namjeni i cilju primjene regionalnog definiranja prostora, drugačije tretiraju. Navedenu tezu provlači se još od (Richardson, 1973) koji kaže, razmatrajući definiranje je regije, „Jedina sigurna tvrdnja je: nema jednoznačne definicije“. Tvrdnju Richardsona podržavaju i suvremeni aspekti pogleda na regiju gdje (Đulabić, 2007) kaže „Određivanje pojma regije i prikaz različitih tipova regija otežan je ponajprije zbog činjenice da je pri tome moguće staviti naglasak na vrlo različite karakteristike“. Pored navedenog problema s razvojem regionalnih znanosti uvedene su i nove teorije koje su dodatno proširivale i sužavale definiranje pojma regije, tako npr. (Krugman, 1991) uvodi pojam „periferija-centar“ kad definira regiju u okviru teorija *Nove ekonomske geografije*. S druge strane (Porter, 1989) regije promatra i istražuje kao klaster. Dakle, s obzirom na različite karakteristike u smislu određivanja regija, moguće je regije klasificirati u različite tipove kao što su npr.: administrativne regije, planske regije, kulturne regije, povijesne regije, političke regije, ekonomske regije itd. pri čemu svaki od navedenih tipova regija ima svoje temeljne karakteristike. Pristupajući regijama usko s ekonomskog aspekta regije prvenstveno trebaju imati atribute koji su ekonomski mjerljivi, no kako regije imaju i druge elemente, kao što smo prethodno istraživanjem utvrdili, pri definiranju granica prostora potrebno je i te elemente imati u vidu kod donošenja određenih zaključaka. Jedan od elemenata

pri utvrđivanju granica prostora regija je i osjećaj pripadnosti stanovništva određenom prostoru tzv. *Preceptivna ili vernakularna regija*.<sup>16</sup>

Sagledavajući istražene definicije pojma regije u ekonomskoj literaturi s područja regionalne ekonomike, nameće se zaključak da se definiranju pojma regije s ekonomskog aspekta može pristupiti na dva načina i to: (1) pasivno i (2) aktivno tumačenje pojma regije. Pod pasivnim pristupom definiranja regije s ekonomskog aspekta podrazumijevamo promatranje i izučavanje regije u odnosu na postojeće (zatečeno) stanje ekonomskih tokova koji se javljaju u određenom već formiranom prostoru regije ili se samim mjerenjem stvara ekonomski prostor regije. O aktivnom pristupu u definiranju pojma regije govorimo kada se primarno bavimo regionalnim ekonomskim razvojem što podrazumijeva da se određenim metodama i modelima želi formirati nova ili poboljšati postojeća ekonomska regija, a sve s ciljem stvaranja optimalnih uvjeta za poticanje regionalnog razvoja i povećanja blagostanja stanovnika regije. Primjer za definiciju s pasivnog aspekta je definicija regije prema Dawkinsu: "Regija se može definirati kao prostorno omeđena zajednica ljudi koja je omeđena povijesnim okolnostima ili izborom određene geografske lokacije. Ovisnost o lokaciji može izvirati iz zajedničke lokalne kulture, lokalnih centara rada, lokalnih prirodnih resursa ili drugih lokacijskih pogodnosti." (Dawkins, 2003). Aktivni aspekt definicije regije dobro je definirao Bogunović koji kaže: "Slijedi da valja razlikovati regiju koja ima subjektivitet na ekonomskom i socijalnom polju od regije kao prostornog objekta. Iz predmetne definicije proizlazi da u razvojnom smislu regija nije prostor koji je omeđen određenim kriterijima prvenstveno iz razloga istraživanja, statistike ili kulturnih integrativnih elemenata, već je u razvojnom smislu regija dio nacionalnog teritorija koji teži biti optimalan okvir za rješavanje sveukupnih potreba stanovništva na tom teritoriju s ciljem povećanja kvalitete života i unapređenju općih potreba stanovništva kao zajednice." (Bogunović, 2011).

---

<sup>16</sup> Koncept perceptivne regije temelji se na subjektivnom doživljaju prostornih, kulturnih, povijesnih i iskustvenih obilježja njezinih stanovnika. Pojam perceptivne (vernakularne) regije značajnije se javlja u radovima Zelinsky (1980.) kroz istraživanje vernakularnih regija Sjeverne Amerike, te kasnije u radovima (Brace, 1999.; Barker, 2005.; Simon i dr., 2010.; Norton, 2006. i dr.) (op.a.).

#### 2.1.1.2.2 Tipologija regija

Regionalizacija se, prema Hrvatskom leksikonu<sup>17</sup>, definira kao proces određivanja (izdvajanja) regija temeljem određenih kriterija. Regionalizacija je dakle proces stvaranja odnosno formiranja regija. U nastavku ovog rada bit će riječi o tome kako razne vrste regija sustavno prikazati kao tipove regija koji imaju prepoznatljive atribute. Tipologiji regija s ekonomskog aspekta moguće je pristupiti s velikog broja polaznih kriterija (infrastruktura, robna razmjena, zaposlenost, stanovništvo, robni tokovi itd.), no ako bismo se držali jedne od definicija tipologije koja kaže da je to sustav kako određene stvari svrstati u grupe prema njihovoj sličnosti<sup>18</sup>, istraživanjem sličnosti i razlika pojma regije, s ekonomskog aspekta naravno jer kako smo vidjeli regije je moguće opisati na različite načine sukladno potrebama, izdvajaju se tri tipa regija koji zadovoljavaju i pasivni i aktivni pristup u definiranju regija, i to: (1) homogene regije, (2) nodalne regije i (3) administrativne regije. Detaljnija razrada osnovnih značajki predložene tipologije regija prikazana je u tablici 2 pri čemu se ekonomski aspekt tipologije podrazumijeva u pristupu kojim grupiramo određene regije u pojedine tipove kako bi temeljem tipizacije mogli sustavnije i preciznije izučavati ekonomske pojave u prostoru te imali i mogućnosti komparacije pokazatelja regija istog odnosno različitog tipa. Tipologija regija dakle omogućuje jednostavnije ekonomsko izučavanje sustava regija (isto naravno vrijedi i za druge znanosti). Naime, važno je imati u vidu da određene ekonomske zakonitosti ili pojave nemaju istu efektivnost u različitim prostorima (npr. troškovi održavanja prometnica u zimskim uvjetima u regiji blagog klimatskog pojasa znatno su manji nego u gorskim regijama i sl.).

**Tablica 2. TIPOVI REGIJA**

Regije / Atributi	Homogene regije	Nodalne regije	Administrativne regije
<b>Prirodna obilježja</b>	Visok utjecaj	<i>Slab utjecaj</i>	<i>Djelomičan utjecaj</i>
<b>Povijesno, kulturno i perceptivno nasljeđe</b>	Visok utjecaj	<i>Slab utjecaj</i>	<i>Djelomičan utjecaj</i>
<b>Demografski pokazatelji</b>	<i>Slab utjecaj</i>	<i>Slab utjecaj</i>	<i>Djelomičan utjecaj</i>
<b>Migracije stanovništva</b>	<i>Slab utjecaj</i>	Visok utjecaj	<i>Slab utjecaj</i>
<b>Infrastrukturna povezanost</b>	<i>Djelomičan utjecaj</i>	Visok utjecaj	<i>Slab utjecaj</i>

<sup>17</sup> <http://www.hrleksikon.info/definicija/regionalizacija.html> (15.7.2016.)

<sup>18</sup> <http://www.merriam-webster.com/dictionary/typology> (25.6.2016.)

<b>Administrativna pokrivenost</b>	<i>Djelomičan utjecaj</i>	<i>Slab utjecaj</i>	<b>Visok utjecaj</b>
<b>Ekonomska homogenost</b>	<b>Visok utjecaj</b>	<i>Slab utjecaj</i>	<i>Djelomičan utjecaj</i>
<b>Funkcionalne interakcije</b>	<i>Djelomičan utjecaj</i>	<b>Visok utjecaj</b>	<i>Djelomičan utjecaj</i>
<b>Ovisnost o centralnom naselju</b>	<i>Slab utjecaj</i>	<b>Visok utjecaj</b>	<i>Djelomičan utjecaj</i>
<b>Planiranje</b>	<i>Slab utjecaj</i>	<i>Djelomičan utjecaj</i>	<b>Visok utjecaj</b>
<b>Robni tokovi</b>	<i>Slab utjecaj</i>	<b>Visok utjecaj</b>	<i>Djelomičan utjecaj</i>
<b>Financijski tokovi</b>	<i>Slab utjecaj</i>	<b>Visok utjecaj</b>	<i>Djelomičan utjecaj</i>

*Izvor: Sistematizacija autora*

Iz strukture u tipologiji regija vidi se i kompleksnost problema kada regijama pristupamo s ekonomskog rakursa. Naime, dok se geografi u pravilu dosta lako slažu oko određenih geografskih, klimatskih ili sličnih karakteristika koje određuju pripadnost određenom prostoru (isto u pravilu vrijedi i za povjesničare, biologe, geologe i dr.) kod ekonomskog razmatranja regija to je puno složenije. Administrativne regije npr. nisu uvijek izraz ekonomske održivosti prostora, sličnosti robnih tokova ili bilance prirodnih resursa nego mogu, a veoma često i jesu, formirane temeljem davanja veće važnosti drugim kriterijima (npr. povijest, osjećaj stanovništva i sl.). Isto tako, i nodalne regije nisu uvijek plod sustavnog razvoja centralnog mjesta niti se centralna mjesta regije uvijek razvijaju ekonomski integrirano u odnosu na naselja nižeg hijerarhijskog reda. Ekonomski pak homogen prostor često je heterogen po raznim drugim kriterijima (npr. stanovništvo, infrastruktura i sl.) No, s ekonomskog stajališta možemo usvojiti sljedeće karakteristike prostora odnosno tipova regija koje mogu biti važne u ekonomskom izučavanju regija, i to: (a) Homogene i nodalne regije su pasivni tipovi regija odnosno pri ekonomskom izučavanju tih tipova regija ekonomisti se u pravilu bave zatečenim vrijednostima koje su se generirale u prošlom vremenu. Temeljem dobivenih rezultata istraživanja daju se preporuke za određene promjene koje se realiziraju na trećem tipu regija – administrativnim regijama; (b) Administrativne regije su u stvari alat za poboljšanje ekonomskih i socijalnih nedostataka utvrđenih u analizi homogenih i nodalnih regija. Administrativne regije su formalne jedinice koje ne bi trebale imati pasivnu nego aktivnu ulogu, a to je da ekonomske nedostatke homogenih i/ili nodalnih regija isprave iz čega slijedi da su administrativne (formalne) regije aktivni čimbenici regionalnog ekonomskog razvoja. Kako bi sistematizirali i razne druge vrste regija u predloženo tipologiju, u tablici 3 je prikazana sistematizacija na način da su sve razmatrane vrste regija, sukladno sličnosti atributa, uključene u tri temeljna tipa regija.



**Tablica 3. SISTEMATIZACIJA REGIJA U PREDLOŽENU TIPOLOGIJU**

Regije / Sistematizacija ostalih tipova regija	Homogene regije	Nodalne regije	Administrativne regije
Razni tipovi regija koji se mogu opisati utvrđenim atributima predložene tipologije	Formalne regije; Perceptivne regije	Polarizirane regije; Funkcionalne regije; Hijerarhijske regije centralnog mjesta; Urbano područje	Planske regije; Programske regije; Formalne regije

*Izvor: Sistematizacija autora*

Kao što je iz prethodne tablice vidljivo, visoki stupanj podudarnosti pojedinih karakteristika raznih vrsta regija omogućava da ih se svrsta pod tri tipa – homogena, nodalna i administrativna regija. Formalne i perceptivne regije imaju značajke homogenih regija; polarizirane, funkcionalne i urbane regije određene su glavnim naseljem (čvorom) pa stoga imaju attribute nodalnih regija i, konačno, planske i programske regije mogu se podvesti pod administrativne regije. Dakle, glavno obilježje homogenih regija je uniformiranost, kod nodalnih regija je to postojanje glavnog čvora odnosno centralnog mjesta dok je kod administrativnih regija to planski pristup u formiranju regije.

## **2.1.2 Javne financije**

U dnevnom životu, a posebno u ekonomskim i političkim raspravama, javne financije uvijek su jedna od tema koja izaziva značajnu pozornost stručne i opće javnosti, neovisno o tome raspravlja li se o poreznom opterećenju, ukidanju ili povećanju subvencija, poreznim politikama ili bilo kome drugom sličnom pitanju. S obzirom na aspekt ovog rada nastavno će biti kratko razmotreni temeljni elementi teorije ekonomike javnog sektora, posebno Teorija fiskalnog federalizma, s obzirom na značajnu povezanost regionalne ekonomike i ekonomike javnog sektora te utjecaj javnih financija na formiranje optimalnog modela prostorne i funkcionalne organizacije subnacionalne razine države.

### **2.1.2.1 Teorija fiskalnog federalizma**

Fiskalni federalizam, u njegovom klasičnom obliku, pokazuje kako se unutar države koja se sastoji od centralne, regionalne i lokalne razine vlasti dijele nadležnosti, funkcije i odgovornosti i koliki su potrebni javni rashodi za financiranje tih dijelova javnog sektora. Javni sektor u gotovo svim zemljama sastoji se od više različitih razina što nas dovodi do ključnog pitanja – koje je rješenje optimalno u smislu raspodjeljivanja odgovornosti i fiskalnih instrumenata

između odgovarajućih razina vlasti. Utjecajni autor u ovom polju (Oates, 2005)<sup>19</sup> naglašava "Ono što nazivamo glavni pravac teorije fiskalnog federalizma izraslo je iz radova javnih financija i objavljeno je 1960-ih godina. Tri glavne figure koje su odigrale ključne uloge u definiranju javnih financija su: Kenneth Arrow, Richard Musgrave i Paul Samuelson." Decentralizacija i optimalna raspodjela sredstava između razina vlasti prepoznato je kao važno pitanje u suvremenom svijetu ili kako to Ter-Minassian (1997) navodi „ taj trend nije prisutan samo u federalnim državama, već i u mnogim unitarnim državama, uključujući i neke koje imaju dugu tradiciju izrazite centralizacije. Kako naglašavaju (Bird, Dafflon, Jeanrenaud i Kirchgässner, 2003) fiskalni federalizam i decentralizacija u suvremenoj ekonomiji nije više samo pitanje ekonomske učinkovitosti već je to širi pojam koji osnažuje demokraciju i participaciju svih razina vlasti s težnjom da unaprijedi odgovornost i transparentnost rada političkih i upravnih elita, te zaključuju „pomno osmišljen, fiskalni federalizam ili fiskalna decentralizacija može osigurati alternativu klasičnom tržištu na način da promovira povjerenje između tri kruga proračunskih politika; onih koji odlučuju, onih koji primaju nagrade i onih koji plaćaju“ (Bird, Dafflon, Jeanrenaud i Kirchgässner, 2003). Prema (Fossati i Panella, 1999) teorijski pristupi fiskalnog federalizma normativno se svode na sljedeće rezultate: (i) Javna dobra mora osiguravati subnacionalna razina vlasti koja to može učiniti najučinkovitije i to u odnosu na donošenje i provođenje odluka o troškovima i u odnosu na osiguranje izvora financiranja; (ii) Financiranje rashoda mora biti osigurano kroz lokalni sustav financiranja ne samo zbog porezne učinkovitosti već i zbog jačanja neposredne odgovornosti lokalnih vlasti (utjecaj izborne baze); (iii) Središnja vlast može kvalitetnije upravljati aktivnostima stabilizacije na otvorenom tržištu, zbog mogućnosti upravljanja cjelokupnim tržištem (ekonomija razmjera); (iv) Redistribucija je nadležnost centralne vlasti jer ako je bogatstvo neravnomjerno raspoređeno, bolji pregled potreba za uravnoteženjem i veća efikasnost tog procesa leži na središnjoj vlasti. Istovremeno, vertikalna distribucija je učinkovitija na lokalnim razinama i (v) Razvojne politike mogu se provoditi i na središnjoj i na subnacionalnim razinama.

Literatura i istraživanja pokazuju tendenciju da se razvojne politike sve više spuštaju na subnacionalnu razinu.<sup>20</sup> Sljedeći recentne tendencije i predmetno istraživanje ima za cilj

---

<sup>19</sup> „Fiskalni federalizam dio je ekonomike javnog sektora i teorijski okvir unutar kojeg se istražuje ekonomska uloga različitih razina fiskalne vlasti, njihove mogućnosti određivanja visine poreza i upotrebe prikupljenih sredstava te njihove međusobne fiskalne veze u osiguravanju transfernih prihoda.“ (Oates, 1999)

<sup>20</sup> Prema: Fossati, A., & Panella, G. (Eds.). (1999). *Fiscal Federalism in the European Union*. London: Routledge.

optimizirati plansku državnu subnacionalnu razinu (regiju), te uspostaviti učinkoviti odnos vertikalne organizacije vlasti na način da se prostor regije utvrdi geografski (teritorijalno) i funkcionalno odnosno da se regionalne subnacionalne razine dizajniraju (ustroje) temeljem optimalne prostorne površine, veličine (ekonomija obujma) i funkcija (učinkovitost) da bi u takvom sustavu i fiskalni federalizam mogao maksimizirati svoje temeljne ciljeve.

S obzirom na svoju orijentiranost praktičnim fiskalnim problemima i pitanjima u federaciji, najveću je primjenu taj dio teorije ekonomike javnog sektora našao u federativnim državama (SAD-u, Kanadi, Australiji, Njemačkoj, Švicarskoj). "U unitarnim se državama teorija fiskalnog federalizma uspješno koristi u analiziranju strukture i djelovanja sustava u kojem postoji više od jednog nositelja fiskalne vlasti (Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska)." ( King, 1984). Imajući u vidu literaturu i teorijske pravce na području fiskalnog federalizama tijekom vremena znanstvenici su počeli razlikovati prvu i drugu generaciju teorija. Prikaz glavnih autora i njihovih pristupa temeljem kojih se ustalila podjela na dvije generacije teorije vidljiv je na slici 1.

### Slika 1. GLAVNI AUTORI PRVE I DRUGE GENERACIJE FISKALNOG FEDERALIZMA



Izvor: Slavinskaite, N., (2017)

Prva generacija fiskalnog federalizma (FGFF) proučava učinak decentraliziranog sustava pod pretpostavkom dobronamjerne politike socijalnih planera. S aspekta FGFF uloga države jača onda kada privatni sektor ne uspijeva isporučiti dovoljan broj ili vrstu potrebnih javnih usluga. Pri navedenom, a s obzirom da se radi o širokom spektru usluga koje su distribuirane na većoj prostornoj površini, traži se optimalna geografska raspodjela koja će biti ekonomski učinkovita („*perfect mapping*“).<sup>21</sup> “Musgrave (1959), Oates (1972), Olson (1969) i Tiebout (1956) objašnjavaju da niti velike centralizirane uprave niti decentralizirane vlasti koje se sastoje od velikog broja malih jedinica teško mogu biti efikasne.“ (Slavinskaite, 2017). U navedenom

<sup>21</sup> Prema Oates, W.E (2005) *Toward A Second Generation Theory of Fiscal Federalism*

pristupu akceptiraju se problemi optimalne raspodjele te se naglašava i problem prelijevanja javnih usluga i samim time određenoj neefikasnosti no zaključuje se da je optimalno sa razine središnje države prebaciti na lokalnu državu sve o one usluge koje na taj način dobivaju dodanu vrijednost. FGFF isto tako razmatra i optimizaciju porezne raspodjele („*tax-assignment problem*“) u smislu najbolje raspodjele oblika, vrste i oštećenja poreza između raznih razina vlasti te pitanja fiskalne decentralizacije putem transfera s pozicije centralne vlasti prema lokanim vlastima.

Druga generacija fiskalnog federalizma (SGFF), izlazi iz polja ekonomije te je interdisciplinarna i dotiče politologiju, sociologiju i druge povezane znanosti i discipline. SGFF izvore ima u političkoj ekonomiji i teorijama javnog izbora te posebno proučava ponašanje javnih službenika kao političkih agenata<sup>22</sup>. U razdoblju od 2000-te godine do danas javljaju se i novi trendovi u teorijama druge generacije. „Bird (2000) je postavio pet pitanja koja proizlaze iz problema financiranja između raznih razina vlasti, a vrijede u svima državama: (i) Tko radi što? – Odnosi se na dodjeljivanje odgovornosti za rashode između razna vlasti; (ii) Tko je nadležan za koje poreze? – Odnosi se na nadležnosti za fiskalni kapacitet razina vlasti; (iii) Kako su utvrđene vertikalne neravnoteže? – Slučaj u kojemu dolazi do fiskalne neujednačenosti između subnacionalnih razina vlasti; (iv) Kako su utvrđene horizontalne neravnoteže? – Do horizontalnih neravnoteža dolazi kada na istoj razini vlasti fiskalni kapaciteti nisu usklađeni i (v) Kako su utvrđena pravila za zaduživanje na subnacionalnoj razini? Bird je dodao i šesto pitanje: Kakav je institucionalni okvir u kojem se donose odluke i rješavaju tehnička i politička pitanja vezana u fiskalni federalizam?“ (Bird, Richard i Vaillancourt, 2006). Prethodna pitanja proizašla su iz razvoja fiskalnog federalizam druge generacije (SGFF) ili, kako se isto naziva, teorija druge generacije (*engl. Second Generation Theory – SGT*). U literaturi postoji široka paleta pitanja i trendova koji se razvijaju u SGT teorijama, kako potpuno novih pravaca<sup>23</sup> tako i novih doprinosima temeljenim na prethodnim FGFF teorijama.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> „Fiskalni federalizam druge generacije (SGFF) temelji se na FGFF, ali i proučava fiskalne i političke poticaje (utjecaje) s kojima se susreću subnacionalni dužnosnici.“ (Weingast, 2014).

<sup>23</sup> Jedna od utjecajnijih teorija SGT-a je Teorija očuvanja tržišta (*engl. Market-preserving federalism*), a koja se odnosi na činjenice da samo odgovarajuće strukturirana federalna razina omogućava da i subnacionalne razine mogu imati snagu kojom mogu osigurati balansa između slobode poduzetništva i čuvanja javnih dobara za potrebe šire zajednice. (op.a.)

<sup>24</sup> Kao glavni pravci ili pitanja izdvajaju se teme koje se naslanjaju se na teorije prve generacije, ali i potpuno novi pravci, kao npr.: (a) Meka proračunska ograničenja (*engl. Soft-budget constraints – SBC*) – transferi i garancije prema nižim razinama od strane središnje vlasti stvaraju nedovoljno motiviranu nižu razinu vlasti; (ii) Tvrdi proračunska ograničenja (*engl. Hard-budget constraints – HBC*) – prevelika potrošnja i zaduživanje lokalne države u slučaju financijskih udara može biti opasno za subnacionalnu razinu zbog ograničenja pomoći od

Kao što se vidi iz pregleda glavnih smjerova prve i druge generacije fiskalnog federalizma i u tom polju traži se, kako kaže (Oates, 2005), tzv. savršeno (idealno) mapiranje („*perfect mapping*“) odnosno balans između optimalne prostorne površine, na kojoj je distribuiran raznoliki i širok spektar javnih usluga koje trebaju biti maksimalno učinkovite, i fiskalnog aspekta. Sve navedeno podupire tvrdnju da je izuzetno važna podloga za učinkovite akcije fiskalnog federalizma upravo teritorijalno-administrativna organizacija koja onda uz fiskalni aspekt čini traženi Oatesov „savršeni model“ ili Birdovo „šesto pitanje“ (kakav je institucionalni oblik u kojem se problemi rješavaju?). Dakle, povezanost teritorijalno-administrativnog ustroja regije i politika fiskalnog federalizma pokazuje iznenađujuće snažnu korelaciju preko čega se u praksi odnosno izvedbi aktera ekonomskih, a posebno regionalnih, politika veoma često olako prelazi što za posljedicu ima, kako možemo vidjeti u nizu primjera, otežava dovođenje sustava u ravnotežu i „*savršeno mapiranje*.“

#### **2.1.2.2 Fiskalni federalizam, decentralizacija i veličina regionalnih jedinica u ustroju države – pregled glavnih hipoteza**

Decentralizacija se bavi preraspodjelom funkcija, nadležnosti (ovlasti) te finansijskih i drugih sredstava za osiguravanje javnih usluga među različitim subnacionalnim razinama i njihovim pratećim sustavima javne uprave.<sup>25</sup> „Oblici decentralizacije uprave mogu biti: (i) mijenjanje teritorijalne strukture uprave; (ii) mijenjanje funkcija i (iii) mijenjanje organizacijskih struktura i prakse upravljanja.“ (Ploštajner, 2002)

Postoji više empirijskih doprinosa u teoriji odnosa između decentralizacije i veličine države. "Nažalost, stroga usporedivost među tim studijama je otežana zbog različitih sadržaja testiranih hipoteza, zbog različitih varijabli koje su korištene, pretpostavki i različitih razdoblja i država koje su istražene. Ipak, moguće je razlikovati empirijska postignuća prema slijedećim testiranim hipotezama: a) Hipoteza decentralizacije (DH); b) Wallis hipoteza (WH); c) Levijatan hipoteza (LH); d) Fragmentacijska hipoteza (FH); e) Hipoteza dosluha (CH); f) Hipoteza fiskalne iluzije (FIH)." (Liberati i Sacchi, 2013). Kao što je vidljivo iz prethodno

---

središnje vlasti; (iii) Problemi vezani uz finansijsko spašavanje i pomoći između razina vlasti (*engl. bail-outs*); (iv) Decentralizacija poreznih nadležnosti. (op.a.)

<sup>25</sup> S aspekta upravnog prava i politologije načelo koje stoji iza decentralizacije je načelo supsidijarnosti (svaka nadležnost treba biti tamo gdje se može relevantno upotrijebiti, a uzimajući u obzir političku dimenziju, odluke bi se morale donositi na razini najbližoj građanima). Organizacijsko tumačenje supsidijarnosti podrazumijeva da viši entitet ne preuzme funkcije koje može na zadovoljavajući način obavljati niži entitet, dok prema ekonomskom shvaćanju načelo supsidijarnosti treba biti Pareto optimalno (op.a.)

prikazanog pregleda teorija i hipoteza vezanih uz fiskalni federalizam i njegov utjecaj na veličinu države, značajan broj hipoteza i povezanih teorija može se pronaći u literaturi i pregledu recentnih radova. S obzirom na predmet istraživanja nastavno će biti kratko prikazane dvije, vjerojatno najpoznatije, hipoteze i to: Hipoteza decentralizacije (DH) i Levijatan hipoteza (LH).

*Hipoteza decentralizacije* (Oates, 1972) vjerojatno je najpopularnija hipoteza u teoriji fiskalnog federalizma. Prema tom teoremu fiskalna decentralizacija vodi prema većoj učinkovitosti i manjem javnom sektoru. U takvom slučaju, optimalna razina lokalnih javnih usluga smanjuje povećanje trošenja centralne vlade i vodi do manje centralne države – dakle teorem daje snažnu potporu decentralizacijskim procesima u svim aspektima državnih sustava. Možemo reći da se kroz navedeni pristup dokazuje negativna korelacija između decentralizacije i veličine ukupne države što su kasnije dokazivali npr. Marlow (1988), Grossman, (1989) te Ehdaie (1994). Dakle, teorem vodi ka jačanju subnacionalne državne razine i to posebno one koja osigurava *Pareto* učinkovitost javnih usluga.<sup>26</sup> Međutim, nakon što je pokazana učinkovitost decentralizacije postavlja se pitanje koja je to subnacionalna razina koja za sve ili određene usluge ima Pareto učinkovitost? Dakle, argument za decentralizaciju postoji no za rješenje cijelog problema potrebno je pronaći odgovarajuću (jednu ili više) prostornu jedinicu, optimalno pridružiti funkcije na temeljima učinkovitosti i onda fiskalnim alatima osigurati uvjete za izvedbu.

*Levijatan hipoteza* koju su razvili Brennan i Buchanan (1980) dijeli ideju s *Hipotezom decentralizacije* da će decentralizacija dovesti do manjeg javnog sektora. "Točnije, LH predviđa da veličina javnog sektora varira obrnuto sa stupnjem decentralizacije. Konkurencija između decentraliziranih vlasti, baš kao i natjecanje u privatnom sektoru, može ograničiti kapacitete monopolista, u ovom slučaju monopolističke države, da poveća svoju kontrolu nad resursima gospodarstva." (Oates, 2005). "Prema toj hipotezi fiskalna decentralizacija je mehanizam za ograničavanje ekspanzionističkih politika centralne države. Prema ovom pristupu centralna vlada ne povećava javno blagostanje i ponaša se kao monopolist (Levijatan) s ciljem da poveća svoju kontrolu nad ekonomskim resursima. Zbog toga je od ključne važnosti da domaćinstva i tvrtke budu pokretljive, da se centralna vlast podijeli u manje jedinice i da se

---

<sup>26</sup> Pareto optimalnost (učinkovitost) javnih usluga – javna usluga ( $\delta$ ) je Pareto optimalna (učinkovita) ako ne postoji druga razina koja izvodi javnu uslugu ( $\delta'$ ) zbog čega svi agenti preferiraju  $\delta'$  pred  $\delta$ . (op.a.)

uvede fiskalna kompetitivnost između njih kroz decentralizirani fiskalni sustav što bi trebalo proizvesti efekte ograničavanja moći oporezivanja od središnje države" (Porcelli, 2009). Levijatan hipoteza je nakon objavljivanja bila, i još uvijek je, predmet brojnih provjeravanja i značajan broj tih istraživanja pokazao je različite rezultate.

Decentralizacija dakle, u svakom slučaju znači „slabljenje“ uloge središnje države u korist lokalne države koji se odvija putem dva temeljna pristupa koje nazivamo funkcionalna i fiskalna decentralizacija.<sup>27</sup> Postojanje samo procesa funkcionalne decentralizacije bez odgovarajuće fiskalne decentralizacije dovodi do nemogućnosti izvršavanja nadležnosti lokalne države (odnosno do financijskih i ekonomskih neravnoteža). S druge strane, provođenje fiskalne decentralizacije bez jasno utvrđenih ciljeva i funkcija koje se trebaju izvršiti dovodi do neracionalnog, a u najvećem broju slučajeva i neefikasnog, raspolaganja javnim sredstvima proračuna. I jedna i druga pojava zakonski je, društveno, socijalno i ekonomski neprihvatljiva, a kako posljedice na javni sustav središnje i lokalne države mogu biti izuzetno ekonomski i društveno štetne, slijedi da je proces decentralizacije veoma složen i mora biti plod precizne pripreme, efikasne realizacije i stalnog praćenja i mjerenja ostvarenih rezultata i ciljeva te usklađivanja s promjenama u okruženju. Funkcionalna i fiskalna decentralizacija očigledno su u korelaciji. Dodatni problem koji se javlja je potreba određivanja optimalnog teritorijalnog obuhvata subnacionalne razine pri čemu je to zbog prirode entiteta puno složenije na regionalnoj nego na gradskoj razini (razini lokalne jedinice). Učinkovita funkcionalna decentralizacija očigledno je moguća ako je prostorno definiranje jedinica dobro odmjereno s obzirom na utjecaj ekonomije obujma i ekonomije aglomeracije (gustoće). Ako bi prethodnu tezu promatrali s drugog aspekta dolazimo do zaključka da se bez optimalnog teritorijalnog definiranja regija (što posljedično dovodi i do definiranja resursa entiteta-regije) nit funkcionalno-fiskalna decentralizacija ne ostvaruje pune efekte. Dakle, određivanja teritorijalno-administrativnog opsega regija značajno je pitanje snažno povezano s fiskalnim federalizmom s kojim dijeli i opći cilj (idealno mapiranje).

---

<sup>27</sup> Cijeli postupak prenošenja prava i obveza (nadležnosti) sa središnje na lokalnu državu nazivamo zajedničkim pojmom *funkcionalna decentralizacija*. Kako bi lokalna država mogla prenesene ovlasti i nadležnosti i izvršiti, potrebno je osigurati pored, pravne, i organizacijsku i financijsku nadležnost odnosno sposobnost da lokalna država samostalno upravlja financijama potrebnim da se kroz odgovarajuću organizacijsku strukturu sve izvorne nadležnosti i izvrše, odnosno govorimo o *fiskalnoj decentralizaciji*. (op.a.)

### 2.1.3 Upravna znanost i javna uprava

Jedno od obilježja suvremene ili moderne države u Europi<sup>28</sup> je i fenomen javne uprave kako navodi i (Pusić, 2007) „Od nastanka moderne države u Europi, poslove javnog upravljanja obavljala je država odnosno državna uprava, od kada se posebni upravni podsustav izdiferencirao i stekao vlastiti identitet unutar državnog sustava.“ Dakle, javna uprava je sustav upravnih tijela (organizacija)<sup>29</sup> koje obavljaju javne poslove u interesu nacionalne, regionalne i lokalne zajednice. Javna uprava po svojim zadaćama obavlja dvije glavne skupine poslova i to poslove usmjerene na ostvarivanje proklamiranih ciljeva sustava i poslove koje se odnose na održavanje samog sustava. Zadaće javne uprave obavljaju se kroz konstitutivne dijelove javne uprave u koje podrazumijevamo državnu upravu, teritorijalnu samoupravu i javne službe. Tipološki, upravni sustavi standardno se dijele na se na: teritorijalne upravne sustave, funkcionalne upravne sustave i asocijativne upravne sustave. Od prethodna tri tipa upravnih sustava prvi tip, odnosno teritorijalni upravni sustavi, bavi se problemima odnosa vlasti i uprave, odnosa s okolinom-građanima i problemima koordinacije i taj se tip upravnih sustava najizraženije bavi problemima javne uprave i subnacionalne organizacije države.

U teoriji postoji cijeli niz definicija pojma javna uprava, no nema standardno općeprihvaćene definicije što proizlazi iz kompleksnosti i stalnih promjena u veoma dinamičnom okruženju te kako navodi (Thornhill, 2010) eklektičke prirode javne uprave.<sup>30</sup> Pod utjecajem dinamičnog ekonomskog, političkog i tehnološkog okruženja dolazi i do sve veće diferencijacije i usložnjavanja javne uprave što sve dovodi do novih vrijednosti, novih pristupa reformama, promjena metoda upravljanja i razvoju novih upravnih doktrina.

---

<sup>28</sup> Povijesni razvitak moderne države kreće od apsolutističke države kao posljedice izlaska iz feudalnog rascjepkanog sustava, demokratske države utemeljene na demokratskim reformama i revolucijama od 17. do 19. stoljeća, te zadnje razvojne etape odnosno države industrijskog i urbanog društva koja ima temelje na urbanizaciji, industrijalizaciji i tehnološkim inovacijama od kraja 18. stoljeća pa nadalje. (op.a.)

<sup>29</sup> Država je nastala kao organizacija i kroz cijelu povijest države konstantno se razvijala kao kompleksni organizacijski sustav. (op.a.)

<sup>30</sup> Pruthi (2005) navodi nekoliko definicija javne uprave od raznih autora: „Javna uprava je umijeće i znanost o upravljanju kod primjene u državnim poslovima (Waldo); Javna uprava detaljno je i sustavno provođenje utvrđenih Zakona države (White); Javna uprava podrazumijeva, u uobičajenom shvaćanju i primjeni, aktivnosti izvršnih tijela nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlada-uprava (Simon)“. Javna uprava dio je upravnih znanosti koje se prema *Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić i Lalić-Novak*<sup>30</sup> sastoje od „upravne organizacije i djelatnosti javnog upravljanja, posebno njihova uloga u društvenoj zajednici, upravljačka odnosno menadžerska tehnologija u javnoj upravi, ponašanje upravnih službenika, odnosi uprave i građana, pravila koja reguliraju javnu upravu i druge upravne pojave.“



### 2.1.3.1 Teorije i doktrine javne uprave

Upravne doktrine razvijaju se pod utjecajem ekonomskog, političkog ili drugih odgovarajućih poticaja iz okruženja i postaju smjernica za organiziranje poslova javne uprave.<sup>31</sup> Doktrine iako nisu teorijski i empirijski utemeljene ipak donose kod upravljača određenu razinu sigurnosti, standardizacije i smanjuju rizike od neizvjesnosti. Naravno, kako se mijenja okruženje mijenjanju se i doktrine pa tu tom smislu ima cijeli niz doktrina koje su bile ili su trenutačno u uporabi. U odnosu na povijesnu podjelu razdoblja javne uprave prema (Brillantes i Fernandez, 2008) ista se može podijeliti na tradicionalnu i modernu javnu upravu (tablica 4).

**Tablica 4. FAZE U EVOLUCIJI JAVNE UPRAVE**

Faze	Razdoblje
Tradicionalna / Klasična Javna uprava	1800-te do 1950-e
Moderna Javna uprava	1950-e do danas
Javna uprava zemalja u razvoju (DA) (1950. – 1960) Nova javna uprava (NPA) (1960. – 1970.) Novi javni menadžment (NPM) (1980. – 1990.) Samoobnova Vlade (RG) (1990.) Javna uprava i dobro upravljanje (PAG) (1990. i danas)	

*Izvor: Brillantes, A. J., i Fernandez, M., (2008)*

Iz prethodne tablice u kojoj su prikazane glavne faze u evoluciji javne uprave prepoznaje se da su doktrine javne uprave povezane sa značajnim evolucijskim, društvenim, tehnološkim i geostrateškim razdobljima i događajima. Modeli javne uprave i doktrine prilagođavaju se promjenama u državnoj strukturi na isti način kao što se i državna struktura prilagođava doktrinama javne uprave. No i jedna i druga funkcija povezna je s teritorijem odnosno opsegom prostora i pripadajućih ljudi i prirodnih i drugih resursa. Ako analiziramo i s povijesnog aspekta vidljivo je da iako postoje opće (generičke) faze u evoluciji javne uprave da se u primjeni ipak sustav javne uprave prilagođavao prostoru i resursima. To nas dovodi do zaključka da je teritorijalni ustroj povezan sa doktrinom javne uprave i *vice versa* jer niti jedan od tih segmenata državne strukture ne egzistira bez dugoga. Mogli bi reći da u uvođenju određene doktrine javne

<sup>31</sup> „Upravna doktrina je sustav ideja o poželjnim načinima djelovanja i uputama o dobrim praksama organiziranja i upravljanja koji je utemeljen na poželjnim vrijednostima i sistematiziranom iskustvu o upravljanju. Ona se može razviti induktivnim putem, sistematizacijom dobre upravne prakse, najčešće s osloncem na neke vrijednosti kao kriterije sistematizacije, ili deduktivnim putem, izvođenjem uputa za upravnu praksu iz ključnih vrijednosti javne uprave. Upravna doktrina sadrži standarde organiziranja, postupanja i djelovanja, regulacije, brige o osoblju, menadžmenta, komuniciranja i izvještavanja, financiranja, nadzora uprave, i drugih upravnih funkcija, koji se smatraju i uputama za dobro javno upravljanje. Upravna doktrina nije teorija i nema znanstvene ambicije. Njezin je horizont upravna praksa, koju nastoji unaprijediti.“ (Koprić, 2015)

uprave ako nije dobro optimiran teritorijalni ustroj niti javna uprava ne postiže ciljane rezultate, ali vrijedi i obratno. Koliko god je npr. bio popularan *Novi javni menadžment* ipak uz sve pokušaje nije polučio jednake učinke u primjeni u državama van Engleskog povijesnog i organizacijskog konteksta jednostavno zato što su te države imale drugačiju kulturu, socijalne odnose, vrijednosti, ali i drugačije ustrojen teritorijalni i funkcionalni koncept (npr. Španjolska)<sup>32</sup> S druge strane, na upravnu znanost utječu i teorije iz drugih dijelova znanosti – posebno iz dijela tipologije upravnih sustava na poziciji teritorijalnih upravnih sustava i funkcionalnih upravnih sustava., a pod tim teorijama u prvom redu smatraju se Teorija sustava, Teorija institucija i Teorija organizacije dakle iste teorije koje se primjenjuju i u raspravama i odlukama u standardnim problemima teritorijalne optimizacije.

S obzirom na eklektičnu strukturu javne uprave postoji više tema koje su stalno u fokusu rasprava stručne javnosti u području javne uprave, a kao dvije možda i najnaglašenije su pitanja oko razdvajanja politike i javne uprave te odnos i primjena alata upravljanja u tvrtkama (privatnom sektoru) i upravljanju u državnom sustavu. Navedena pitanja neposredno su povezna i s pitanjima teritorijalnog i funkcionalnog ustroja.

### **2.1.3.2 Javna uprava i subnacionalna razina organizacije države**

Razmatranje subnacionalne razine organizacije države polazi od skupnog pojma oblika države koji se sastoji od dva elementa: (i) oblika vladavine i (ii) oblika državnog uređenja. Iako i oblik vladavine i oblik državnog uređenja utječu na ekonomiku države za ovaj rad značajniji je drugi element odnosno oblik državnog uređenja koji će nastavno biti detaljnije objašnjen na razini potrebnoj za daljnje istraživanje.

Svaka država ustrojena je oko centralne vlasti kao razine koja je najviša i čija snaga se prostire na cijelom pripadajućem prostoru (teritoriju). Kao što je već navedeno centralna vlast svoje odluke i smjernice putem aparata javne uprave provodi na cijelom svom teritoriju. Na taj način se pored centralne vlasti stvara i lokalna ili necentralna (subnacionalna) vlast koja je u odnosu subordinacije prema centralnoj vlasti iako ta necentralna vlast s vremenom i u različitim oblicima razvija i svoje određene samostalne atribute vlasti. Navedene teze standardno su prihvaćene su od pravnih stručnjaka pa tako npr. (Perić, 1994) i navodi „valja naglasiti da u

---

<sup>32</sup> Više: *Rethinking New Public Management Delivery Forms and Efficiency: Long-Term Effects in Spanish Local Government* (Perez-Lopez, Prior, & Zafra-Gómez, 2015)

svakoj državi postoje uvijek te obje vrste organa (centralni i necentralni ili oblasni); ni jedna državna vlast ne može se provoditi samo uz pomoć centralne (suverene) vlasti, već je za to potreban čitav sustav nižih, necentralnih vlasti." Priključuju se i Trpin i Grafenauer (2002) koji navode da „u svim suvremenim državama pored *centralnih* organa koji svoje zadaće obavljaju za područje cijele države, postoje i *necentralni* organi koji su nadležni za obavljanje poslova iz svojega radnoga djelokruga na određenom užem području države“ dok u skladu sa suvremenim trendova tezu potvrđuje i Ansell (2000) koji sve stavlja u kontekst modernog umreženog uređenje države (*engl. networked polity*).

Razvoj necentralnih (subnacionalnih) sustava vlasti potiče iz povijesti građanske samouprave koja se temelji na ekonomskom jačanju građanskih elita u odnosu na aktualnu feudalnu organizaciju temeljem čega taj novi stalež i nastajanje želi preuzeti određenu razinu odlučivanja od središnje vlasti. Upravo iz takvog odnosa centralne vlasti i niže necentralne (područne) formiraju se i dva glavna oblika državnog uređenja: (i) Jedinstvene ili unitarne države i (ii) Složene države. Jedinstvena ili unitarna država određena je jedinstvenim ustavom, jedinstvenim sustavom vrhovnih (centralnih) organa te je razdijeljena na određene administrativne oblasti s određenim stupnjem decentralizacije (unitarne države mogu biti centralizirane i decentralizirane). S druge strane složena država, uvjetno rečeno sastavljena iz više država pri čemu pravna znanost u tom dijelu ima različita stajališta, dijeli se na slijedeće vrste: (i) protektorat; (ii) unija (realna i personalna); (iii) konfederacija i (iv) federacija. Svaka od vrsta složene države ima svoje karakteristike, ali u smislu ovog istraživanja ključna je činjenica da je odnos između federacije kao centralne vlasti i federalnih jedinica (saveznih država) uređen Ustavom i u smislu ekonomskih, kulturnih, političkih i sl. promjena tu nema posebnog samostalnog (ekonomskog ili bilo kog drugog) odlučivanja, a koje nije isključivo u skladu s najvišom državnim pravnom normom, odnosno Ustavom.

Za učinkovitu organizaciju države i funkcioniranje svih atributa vlasti na cijelom pripadajućem teritoriju ključan je ustroj sustava vlasti što na upravnoj razini (jednoj od više razina vlasti) uključuje utvrđivanje prostora (teritorija) na kojem se vlast primjenjuje, sustava pravila po kojima se vlast provodi i sustava komunikacija i međusobnih pravno-gospodarskih ovisnosti unutar teritorija i elemenata države. Prethodno naznačena razmatranja možemo sistematizirati sustavno kao: (i) Odluka od državnog uređenju; (ii) Utvrđivanje necentralnih jedinica u odnosu na centralnu (država) i (iii) Njihov međusobni odnos. Daljnjim raščlanjivanjem može se zaključiti da se državno uređenje utvrđuje povijesnim naslijeđem, običajima ali i utjecajima

povijesno-društvenih događaja (ratovi, revolucije, demokratska dostignuća i sl.). Međutim i kod unitarne i kod složene države necentralna vlast je neophodna za primjenu atributa državnosti na cijelom teritoriju. Kod unitarne države necentralna vlast ima izražen teritorijalno-administrativni naglasak koji Ustavno nije snažno naglašen<sup>33</sup> dok je kod složenih država teritorijalno-administrativni ustroj snažno povezan s Ustavnim ograničenjima koja reguliraju odnose između federalnih (saveznih) jedinica. Sustav pravila i sustav komunikacija i međusobnih pravno-gospodarskih veza temelje se na odnosu između centralnih i necentralnih organa vlasti i utvrđuju se onim što se naziva decentralizacija. Decentralizacija je složeni fenomen kojem se pristupa zavisno od potreba sa širokog aspekta gledišta, ali posebno s aspekta prava i javne uprave (pravne norme, odlučivanje o državnom uređenju, koordinacija ovlasti između centralnih i necentralnih jedinica i sl.), politološkog aspekta (politički ustroj, politički sustav, vrijednosti, akteri i sl.) i ekonomskog aspekta (fiskalni federalizam, ekonomija obujma, ekonomija aglomeracija, učinkovitost i sl.). Dakle, kada govorimo o optimalnoj organizaciji države na subnacionalnoj razini tada se usmjeravamo na segmentirana područja unitarne države u cijelosti te segmente pojedinačnih ili svih federalnih jedinica u složenoj državi pri čemu je teritorijalna podjela neovisno o državnom uređenju temelj za provođenje državne vlasti putem javne uprave i u tom smislu i učinkovitost javne uprave neposredno je, između ostalih elemenata, određena i teritorijalnim ustrojem.

#### 2.1.4 Teorije organizacije

Iz područja upravne znanosti i proizlazećih doktrina izvire snažna povezanost teorija organizacija sa sustavima javne uprave<sup>34</sup>, a zbog njihove povezanosti sa menadžmentom<sup>35</sup> kao općim pojmom.<sup>36</sup> Međutim, u tim okvirima potrebno je dobro razlučiti međusobne odnose, te sličnosti i razlike. Kako smo u prethodnom poglavlju detaljnije obrazložili pojam javne uprave

---

<sup>33</sup> Nije pravilo, postoje izuzetci koji su određeni povijesnim naslijeđima i sl. (op.a.)

<sup>34</sup> U svakom slučaju, definicije javne uprave ističu više ili manje organizacijsku ili funkcionalnu dimenziju javne uprave s jedne strane, a s druge javnu upravu kao znanost ili umijeće i pravila kojih se treba držati u ostvarenju određene politike (Šeparović, I.P., 2006).

<sup>35</sup> Autor se priklanja prijevodu *Management* na hrvatski jezika kao rukovođenje (vođenje) – često se prevodi i kao upravljanje no to je širi pojam i sa širim značenjem (op.a).

<sup>36</sup> Određivanje pojma javnog menadžmenta i javne uprave, pri čemu treba ustanoviti razliku između pojma menadžmenta i pojma uprave, razmjerno je težak zadatak jer se radi o posebno zamršenom području, u kojem se oba termina upotrebljavaju naizmjenice (Chandler, 2000).

nastavno je istražen odnos pojmova menadžment i organizacija koji se često isprepleću pa i poistovjećuju, te administracija.<sup>37</sup>

Definiranje menadžmenta je u literaturi široko zastupljeno no pristup definiranja s procesnog aspekta<sup>38</sup> se u literaturi najviše koristi i najrašireniji je pogled autora kada definiraju menadžment.<sup>39</sup> Isti metodološki problem javlja se i kod definiranja organizacije (tablica 5). Naime, složenost poslovnih i drugih sustava, razvoj tehnike i tehnologije, specijaliziranosti te interdisciplinarnost doveli su do više od stotinu različitih teorijskih pravaca organizacije koje je veoma teško holistički povezati. U tom smislu teorije organizacije najčešće se klasificiraju kao: (1) Predmoderne, moderne i postmoderne (vremenska dimenzija); (2) Klasične, biheviorističke, sustavske (škole); (3) Interne i eksterne (orijentacija); (4) Razina pojedinca (ponašanje i odnosi), organizacijska razina (odnosi strukture i procesa) i Ekološka razina (odnos organizacije i okoline) – razinski pristup.

**Tablica 5. MIKRO, MAKRO I META ORGANIZACIJE**

Mikro teorije organizacije (pojedinaac ili grupa)	Makro teorije organizacije (organizacija)	Meta teorije organizacije (gospodarska grana)
Klasična teorija organizacije	Sustavska teorija organizacije	Populacijsko-ekološka teorija organizacije
Neoklasična teorija organizacije	Kontingencijska teorija organizacije	Neoinstitucionalna teorija organizacije
Teorija sociotehničkog dizajna sustava	Teorija organizacijske ekonomije	Teorija resursne međuzavisnosti

*Izvor: Sikavica, P., i Hernaus, T., (2011)*

<sup>37</sup> U odnosu na pojam administracija razumijevanje se mijenjalo tijekom vremena. Dok je H. Fayol na samom početku razvoja teorije koristio riječ *administration* (franc.) kao sinonim za pojam današnjeg menadžmenta u suvremenim teorijama administracija se koristi kao sinonim za neprofitne organizacije, a posebno za javnu upravu (javne službe). (op.a.)

<sup>38</sup> prema Daft, R. L (2004.), pojam procesa odnosi se na organiziranu skupinu povezanih zadataka i aktivnosti koje zajedno djeluju na transformaciju ulaznih veličina u izlazne, čime se stvaraju vrijednosti za potrošača (op.a.)

<sup>39</sup> Neke od široko prihvaćenih ih definicija menadžmenta: (Koontz/Hehrich 1988) definiraju menadžment kao proces oblikovanja i održavanja okoline u kojoj pojedinci, radeći zajedno u grupama, efikasno ostvaruju izabrane ciljeve; (Hellriegel/Slocum 1988) kažu da je menadžment vještina postizanja nečega učinjenog pomoću drugih osoba; (Drucker 1954, 2006) kaže da je menadžment multinamjenski organ koji rukovodi poslovanjem, rukovodi menadžerima i rukovodi radnicima i poslovima; (Kreitner 1989) definira menadžment kao proces rada s drugima i pomoću drugih na osvrtnanju organizacijskih ciljeva u promjenjivoj okolini uz efektivnu i efikasnu uporabu ograničenih resursa; (Buble, 2000) utvrđuje da se pojam menadžmenta odnosi na: (1) proces, (2) nositelje određenih funkcija, (3) vještinu, (4) znanstvenu disciplinu i (5) profesiju, a ponekad (6) i na funkciju u poduzeću (op.a.)

U tablici 5 prikazan je sustav mikro, makro i meta teorija organizacije pri čemu su teorije pridružene različitim entitetima po njihovoj veličini (pojedinaac, grupa-organizacija i meta-sustavi – gospodarske grane). U istraživanjima za potrebe ovog rada naglašen je utjecaj Teorija organizacije na sustav odlučivanja o ustroju subnacionalnih državnih razina, pri čemu je i proces decentralizacije moguće razmatrati kao organizacijski fenomen što navodi i (Kaštelan, 2004) i pri tome naglašava "Proces decentralizacije uprave je primjer tipičnog organizacijskog fenomena. Pri navedenom pretpostavljamo da je teoretski koncept organizacijske teorije pogodan za analiziranje problema decentralizacije uprave. Decentralizaciju je zbog toga potrebno razumijevati kao promjenu organizacijskog modela. Organizacijska teorija isto tako podrazumijeva da je moguće podići učinkovitost promjenom organizacijskog modela, organizacije ili procedura. Pri navedenom cilj nam je definirati da se učinkovitost povećava ako je uprava decentralizirana." Nastavno u tablici 6 prikazan je utjecaj određenih značajnijih teorija organizacije na javnu upravu i teritorijalnu organizaciju regionalne razine vlasti.

**Tablica 6. UTJECAJ ODABRANIH TEORIJA ORGANIZACIJE NA JAVNU UPRAVU I TERITORIJALNU SUBNACIONALNU ORGANIZACIJU**

Odabrane teorije organizacije*	Utjecaj	Značajni autori s aspekta istraživanja	Glavni elementi teorije
Sustavska teorija organizacije (1950.-1990.)	Veliki	<i>Bertalanffy, Boulding, Katz, Kahn i dr.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizacija kao sustav</li> <li>• Interakcija sustava međusobno (unutar) i sa okruženjem</li> <li>• Složenost sustava zbog čega je potreban širi pogled (zatvoreni i otvoreni sustavi)</li> </ul>
Sociotehnička teorija organizacijskog dizajna (1950.-1970.)	Srednje do veliki	<i>Barnard, Emery, Trist, Brown, Van Beinum i dr.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komplementarnost živih i neživih elemenata organizacije</li> <li>• Jedinica analiza pomaknuta s pojedinačne na grupnu razinu</li> </ul>
Teorija transakcijskih troškova (1960. i nadalje)	Veliki	<i>Coase, Williamson, Ouchi i Williamson</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Smanjivanje troškova svih transakcija unutar i izvan organizacije</li> <li>• Oportunist</li> <li>• Najpovoljnija upravljačka struktura</li> </ul>
Kontingencijska teorija (1965.-1990.)	Srednje do veliki	<i>Stakler i Burns, Lawrence, Lorsch, Donaldson, Pugh i dr.,</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanjski utjecaji (kontingencijski čimbenici)</li> <li>• Prilagođavanje organizacije specifičnoj situaciji</li> <li>• Specijalizacija i diferencijacija</li> </ul>
Teorija resursne međuzavisnosti (1970. i nadalje)	Veliki	<i>Salancik, Pfefferq, Cunliffe, Tolbert i dr.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zavisnost resursa kao vanjski činitelj</li> <li>• Veza s drugim subjektima</li> </ul>

Informacijski aspekt organizacije (1990. i nadalje)	Veliki	<i>Naisbitt, Galbraith, Simon, Birchall, Lyons, DeSanctis i Obel</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesuiranje informacija kroz organizaciju</li> <li>• Procesuiranje podataka</li> </ul>
Populacijsko-ekološka teorija (1980. i nadalje)	Srednje do veliki	<i>Hannan, Freeman, Mckevey, Carrol i dr.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prilagodba ili izumiranje populacija organizacije</li> <li>• Promjene u funkciji održanja i jačanja otpornosti na rizike</li> </ul>
Institucionalna teorija (1980. i nadalje)	Veliki	<i>Powell, Rowan i Meyer, Scott i dr.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Važnost institucionalnih okvira</li> <li>• Negacija kontingencijskih čimbenika</li> </ul>
Suvremeni trendovi u organizaciji (Upravljanje kvalitetom, eksternalizacija, umrežavanje (2000. i nadalje)	Veliki	<i>Greaver, Galetto, Goldman, Preioss, Naisbitt, Schroeder, Daft, Deming, Crosby, Juran i dr.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proaktivnost djelovanja</li> <li>• Holistički pristup</li> <li>• Komplementarnost s eksternalizacijskim modelima</li> <li>• Sklapanje strateških saveza</li> <li>• Modularnost</li> </ul>

\* Jedan od mogućih prikaza prema razdobljima nastanka i djelovanja raznih Teorija organizacije – zavisno od aspekta razmatranja, moguća su i drugačije vremenska razdoblja (op.a.)

Izvor: *Sistematizacija autora prema: Hernaus, T. (2006); Sikavica, P. (2011) i Hak, M., (2015)*

*Sustavski pristup organizaciji* sagledava organizaciju kao sustav koji ima unutarnje, ali i značajne vanjske odnose (interakcija s okruženjem), što je posljedica povećanja razine složenosti organizacija i povećanja rizika njihovog okruženja. Teorija vodi prema jačanju važnosti okruženja s jedne strane i važnosti komunikacije unutar sustava s druge strane što s aspekta regionalne organizacije vodi ka važnosti strukture teritorijalno-administrativne jedinice, a s ciljem da jedinica bude učinkovita, ali i samodostatna s obzirom na rizike okruženja s kojima snažno komunicira i koji na nju utječu.

*Sociotehnička teorija organizacijskog dizajna* povezuje potrebe ljudi s potrebama organizacije odnosno socijalna dimenzija je u snažnoj međuovisnosti s tehničkom dimenzijom, a cilj je organizacija koja je u ravnoteži dviju dimenzija. Kod regionalne organizacije teorija utječe na pomirbu lokalnog (povijesnog i tradicionalnog) aspekta teritorija sa potrebama učinkovitosti kao odgovora na rizike krize iz okruženja i podloge za regionalni ekonomski rast.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Zanimljivo je kako su sociotehničke teorije organizacijskog dizajna veoma snažno primijenjene u skandinavskim državama, a što odgovara širem aspektu i filozofiji socijalnih odnosa, kulture i društvenih vrijednosti skandinavskih naroda. To se vidi i u širokom procesu decentralizacije i regionalizacije koji je standard za skandinavske države (op.a.)

*Teorija transakcijskih troškova* u svom središtu ima upravljanje troškovima svih transakcija s posebnim naglaskom na troškove organizacije s okolinom. Cilj je teorije smanjivanje transakcijskih troškova. Teorija je povezana s teorijom o ovisnosti o resorima (bliska je i agencijskoj teoriji), a svima je rješenje u ekonomskoj dimenziji što za ustroj regionalnih sustava znači da se naglašava troškovna optimizacija sustava.

Utjecaj *Kontingencijske teorije* na javnu upravu očituje se u pristupu da nema *jednog rješenja za sve situacije* odnosno da vanjski utjecaji i odabrana ili zatečena organizacijska struktura uvjetuju diferencijaciju u pristupu rješavanja problema odnosno upravljanja (specijalizacija i diferencijacija kao naglasak u pristupu). Dakle, mijenjanje nekog od elementa sustava javne uprave reflektira se i u novoj diferencijaciji u načinu upravljanja. Pri navedenom je za teritorijalno-administrativni sustav važan naglasak teorije na kontingencijske čimbenike (što između ostaloga uključuje sposobnost za interakcije s okolinom i veličinu sustava organizacije) a kako bi organizacija bila učinkovita.

*Teorija resursne međuzavisnosti* polazi od tvrdnje da niti jedna organizacija nema, niti može imati, sve potrebne resurse što dovodi do potrebe da određene resurse nabavlja iz okruženja. Kako su resursi rizična skupina zbog prirodne ili umjetno stvorene oskudnosti teorija resursne međuzavisnosti polazi od stajališta da organizacija treba imati kontrolu svojih resursa s naglaskom na kontrolu vanjskih resursa što se postiže sporazumom s dobavljačima, akvizicijama, zajedničkim ulaganjem s dobavljačima i sl. U teoriji javne uprave i organizaciji regionalnih sustava teorija je utjecala na utvrđivanje odnosa između više razina vlasti (unutar sustava) te na poticanje za stvaranje zajedničkih projekta s privatnim sektorom.

*Informacijski aspekt organizacije* (informacijski bazirane organizacije) smanjuju hijerarhijsku piramidu organizacijskih struktura. Kako je organizacija povijesno bila temeljena na ljudima i njihovom interakcijom sa stvarima (roba, uređaji, infrastruktura) s razvojem računala i informatičkih tehnologija ulogu ljudi preuzimaju računala što posljedično dovodi do prestrukturiranja svih razina organizacije ili kako kaže (Naisbitt, 1985) „hijerarhijsku piramidu organizacijskih sustava će ukinuti računalo.“ Informacijske tehnologije snažno i trajno utječu na sustave regionalne organizacije, javne uprave uključivo i politološke i socijalne konotacije na tradicionalne demokratske sustava.



*Populacijsko-ekološka teorija* polazi od teze da organizacije koje nisu spremne na promjene imaju veliku vjerojatnost izumiranja kako bi na njihovo mjesto stupili novi sustavi. Teorija se odnosio na populacije organizacija a ne na pojedinačne entitete i svoj korijen ima u evolucijskoj teoriji C. Darwina. Populacijska teorija daje na značenju povezivanju zajednica (amalgamiranje) kako bi bile otpornije na rizike i tom smislu utječu na javnu upravu i regionalnu organizaciju pri čemu snažan poticaj dodatno ima i ekološki aspekt teorije.

*Institucionalna teorija* u kontradikciji je s nekim od općeprihvaćenih i važnih organizacijskih teorija kao npr. *Kontingencijske teorije*. Naime ove teorije polaze od tvrdnje da struktura organizacije nije primarno pod utjecajem kontingencijskih čimbenika već pod utjecajem drugih poznatih i prihvaćenih činitelja kao npr. institucija države i šire zajednice. Organizacija dakle zavisi od institucionalnih pravila šireg okruženja. Institucionalna organizacijska teorija u skladu s određenim ekonomskim pristupima snažno utječe na regionalni ustroj i javu upravu, no zbog u značajnom broju primjera nerazumijevanju teorije ista je veoma često i *zloupotrebjavana* u dnevno-političke svrhe.

Suvremeni trendovi u organizaciji su smjerovi koji su aktualni danas ili u bliskoj prošlosti. Razni autori u suvremene organizacijske trendove uvrštavaju različiti spektar teorija no najprihvaćenije suvremene teorije su sustavi kvalitete, orijentacija na glavni posao, eksternalizacija, umrežavanje i dr. Navedene teorije utječu na organizaciju državne strukture i sustave uprave u procesu koji možemo saviti pod zajednički nazivnik *konvergencije metoda, alata i sustava upravljanja između privatnog i državnog sektora*.

### **2.1.5 Sinteza teorijskog okvira istraživačkog modela**

Regionalna država složeni je fenomen, a posebno su složeni i međusobno isprepleteni uvjeti i čimbenici teritorijalne podjele koji još dodatno imaju i različiti intenzitet utjecaja na sustav tijekom vremena. U tom smislu i teorijski okvir kao polazište za istraživanja vezano uz optimizaciju regionalnog teritorijalno-administrativnog sustava je interdisciplinaran i ima integriran holistički aspekt promatranja. Međutim, problem optimalne veličina regionalnih jedinica i zahtijeva takvo promatranje budući da je prostorna teritorijalnost u snažnoj korelaciji s ostalim elementima koji se odnose na sustav upravljanja, ekonomski rast i razvoj, tradicionalne vrijednosti, socijalno-društvene odnose te neophodnu učinkovitost regionalne razine kao organizacije.

Polazeći od prethodnih razmatranja teorijski okvir kreće od regionalne ekonomike koja uvodi dimenziju prostora u proces donošenja ekonomskih odluka. Slijedom navedenoga dolazi do spajanja prostora i ekonomskih procesa koji im pripadaju te se tada govori o ekonomskom prostoru. Na rješavanje problema u ekonomskom prostoru djeluje se putem odgovarajućih ekonomskih politika, a politika koja se bavi rješavanjem ekonomskih problema na prostoru regije je regionalna ekonomska politika kao okvir sustavnog pristupa konkretnih i primjenjivih planova i aktivnosti temeljnih na regionalnoj ekonomici. Regionalna ekonomika po svojoj strukturi obuhvaća i makroekonomske i mikroekonomske aspekte što je čini odgovarajućim alatom za izučavanje ekonomskih pojava u prostoru. Iz Teorije regionalne ekonomike proizlazi prihvaćeni stav da ako je ekonomski prostor optimalno utvrđen, ako su tom prostoru dodijeljene odgovarajuće ekonomske funkcije i alati koji su povezani s ciljevima tada je cijeli sustav u mogućnosti odgovoriti na vektor vremena odnosno dinamike kao komponente suvremene ekonomije brzih i značajnih promjena. Optimalno usklađeni odnosi prethodna tri elementa (prostora, ekonomskih funkcija i alata i dinamike) utječu na ukupnu ekonomsku izvedbu regije iz čega slijedi da je za donošenje odluka o teritorijalno-administrativnoj organizaciji subnacionalnih jedinica, uključivo i regija, neophodno implementirati aplikativna znanja i teorije iz područja regionalne ekonomike.

Glavni cilj regionalnih ekonomskih politika je osigurati uvjete za realizaciju glavnih grupa zadataka (funkcija) regionalne razine pod kojima podrazumijevamo: (a) Temeljne funkcije – javne usluge i poslovi koje subnacionalna organizacijska razina obavlja kao izvorne ili prenesene s centralne razine i (b) Razvojne funkcije – poslovi i zadatci (projekti, programi i aktivnosti) koji imaju za cilj rast i razvoj.<sup>41</sup> U cilju navedenoga potrebno je utvrditi optimalnu raspodjelu odgovornosti i fiskalnih instrumenta između raznih razina državne vlasti što nas dovodi do fiskalnog federalizma. Da bi fiskalni federalizam učinkovito pridonio rješavanju ekonomskih problema regija kao ekonomskog prostora traži se ostvarenja tzv. *idealnog*

---

<sup>41</sup> Dok kod prve grupe zadataka razmatramo poslove koji imaju za cilj efikasno i ažurno osiguravanje temeljnih funkcija za održavanje životnih i radnih uvjeta određene zajednice ljudi na određenom prostoru (npr. komunalne usluge, transport, sigurnost, obrazovanje, zdravstvo i sl.), kod druge grupe zadataka razmatraju se aktivnosti koje imaju za cilj povećati postojeću razinu standarda temeljnih funkcija, odnosno uspostaviti i nove funkcije koje za cilj imaju ekonomski, a posljedično i opći, rast i razvoj. Ta druga grupa zadataka ekonomski se opisuje javnim investicijama pri čemu podrazumijevamo investicije u infrastrukturu (*engl. Hard investment*) i investicije u ljudski kapital, servise poslovnoj zajednici i inovacije (*engl. Soft investment*). Da bi se navedene dvije glavne funkcije subnacionalne razine mogle operativno realizirati, potreban je i učinkovit sustav organizacije i financiranja. (op.a.)

*mapiranja*<sup>42</sup> odnosno balansa između optimalne prostorne površine na kojoj je distribuiran raznoliki i širok spektar javnih usluga koje trebaju biti maksimalno učinkovite, i fiskalnog aspekta. Rečeno s aspekta ovog istraživanja temeljna podloga za učinkovite akcije fiskalnog federalizma je upravo teritorijalno-administrativna organizacija koja onda uz fiskalni aspekt čini traženi Oatesov „savršeni model“ ili Birdovo institucionalno „šesto pitanje.“ Jedan od temeljnih način kako osigurati „*perfect mapping*“ je proces decentralizacije u dva odgovarajuća i povezna oblika: funkcionalni i fiskalni koji su, kako su istraživanja pokazala, u izraženoj korelaciji. Dakle, da bi fiskalna decentralizacija bila učinkovita neophodno je usklađenje s odgovarajućom funkcionalnom decentralizacijom za koju je opet preduvjet učinkovitosti optimalni teritorijalni i posljedično resursni obuhvat. Ako bi prethodnu tezu promatrali s drugog aspekta dolazimo do zaključka da se bez optimalnog teritorijalnog definiranja regija (što posljedično dovodi i do definiranja resursa entiteta-regije) niti funkcionalno-fiskalna decentralizacija ne ostvaruje pune efekte.

Da bi složeni odnosi na više razina u okviru države bili provedeni na jednoobrazan i učinkovit način razvijen je sustav javne uprave koji obavlja javne poslove u interesu nacionalne, regionalne i lokalne zajednice. Ustroj sustava vlasti na upravnoj razini (jednoj od više razina vlasti) uključuje utvrđivanje prostora (teritorija) na kojem se vlast primjenjuje, sustava pravila po kojima se vlast provodi i sustava komunikacija i međusobnih pravno-gospodarskih ovisnosti unutar teritorija i elemenata države. Javna uprava je dakle medij koji spaja i omogućava protočnost sustava u višerazinskom složenom državnom uređenju. Teritorijalna podjela, neovisno o državnom uređenju kako pokazuje znanost, temelj je za provođenje državne vlasti putem javne uprave i u tom smislu i učinkovitost javne uprave neposredno je, između ostalih elemenata, određena i teritorijalnim ustrojem.

Polazeći od prostora (regionalna ekonomika) preko raspodjele odgovornosti i fiskalnih instrumenata (fiskalni federalizmom) do medija koji omogućava složeno višerazinsko upravljanje (javna uprava) dolazimo do procesa koji je zajednički i koji utječe na sve prethodne elemente odnosno do organizacije koja se u većini definicija razmatra kao proces organiziranja i sredstvo za postizanje ciljeva. Razvoj poslovnih i društvenih sustava, tehnike i tehnologije doveo je do velikog broja različitih teorijskih pravaca organizacije. No, gotovo sve značajnije

---

<sup>42</sup> Oates, op.cit., str.28

škole ili pravci teorija organizacije *per se* utječu na pristup rješavanju problema optimalne veličine subnacionalnih jedinca državne vlasti kao jednom do ključnih i neodvojivih elemenata u dostizanju traženog *savršenog balansa*.

Teorijski okvir ovog istraživanja naslanja se na usvojenu metodologiju koja polazi od koncepta modela izraženog funkcijom gdje dizajn regije (D) izražavamo kao funkciju ovisnosti od političkog podsustava (P), razvojnog podsustava (R), ekonomsko-financijskog podsustava (EF) i urbanizacijskog podsustava (U). Teorije regionalne ekonomike, Fiskalnog federalizma, Javne uprave i Teorije organizacije formiraju mjerljiv i definiran teorijski prostor unutar kojega (ali ne i samo unutar, jer je u pitanju interdisciplinarni i holistički – transdisciplinarni pristup) se dokazuje da je optimalna veličina subnacionalnih razina – u konkretnom istraživanju regija – jedan od ključnih elemenata za optimiziranje višerazinskih sustava kao što je državna vlast i proizlazeći ustroj. U takvim višerazinskim sustavima koji su u stalnoj i potpunoj interakciji neravnoteže jednog od dijelova sustava onemogućuje ili smanjuje učinkovitost cijelog sustava. Izazovi traženja optimalnog rješenja u takvom okruženju stalan je, i vjerojatno beskonačan, proces jer se i sam višerazinski sustav stalno mijenja što onda naravno mijenja i sve podsustave.<sup>43</sup> Sintezu teorijskog okvira istraživačkog modela zaključit ćemo pogledom istaknutog autora iz područja istraživanja (Keating, 1995) kao dobrom sintezom problema koji odgovara teorijskom okviru i postavljenom modelu istraživanja: "Optimalna veličina jedinice zavisi od funkcija koje obavlja, socijalnih karakteristika okruženja, prirode lokalne ekonomije, veličine i interesa pripadajućeg stanovništva, osjećaja pripadnosti stanovništva zajednice i prirodi postojeće lokalne samouprave."

## **2.2 Pregled prethodnih empirijskih pristupa i istraživanja na području modela teritorijalno-organizacijskih reformi države na subnacionalnoj razini**

U pregledu empirijskih istraživanja i teorija vezanih uz probleme organizacije i veličine regija polazište je od središnje države, nakon toga će se sagledavati cijela subnacionalna<sup>44</sup> razina

---

<sup>43</sup> Iako usporedba nije odgovarajuća dostizanje „*perfect mapping-a*“ podsjeća na problem principa neodređenosti iz područja kvantne mehanike i poznati problem *Schrödingerove mačke* (op.a.)

<sup>44</sup> Pod subnacionalnim razinama podrazumijevamo prije svega gradove i regije odnosno lokalnu i regionalnu samoupravu (sa svim izvedenicama i varijantama) dok nadnacionalna razina podrazumijeva određeni obuhvat i formalnu suradnju samostalnih država koje zbog ekonomskih, političkih, kulturnih ili drugih razloga prenose jedan dio svojih izvornih ovlasti na novu zajedničku nadnacionalnu razinu (najbolji i najbliži primjer je stvaranje Europske unije).

upravljanja, a onda specifično određeni elementi vezani uz regije. Ovakav pristup neophodan je zbog sustavnih sličnosti svih jedinica subnacionalne razine upravljanja pri čemu je isto tako potrebno istovremeno blisko sagledavati odnos grada i regije kao temeljnih oblika subnacionalne razine s jedne strane i njihovog odnosa sa središnjom državom kao temeljnim polazištem organizacije s druge strane.

Istraživanja vezana uz određivanje optimalne veličine države na subnacionalnoj razini jedna je od široko raspravljanih tema u znanosti. Kako navodi Swianiewicz (2002) to je tema koja kreće već od klasičnih filozofa „Klasični filozof Platon u svojim knjigama (dijalogima) *Država* i *Zakoni* predlaže da idealna veličina grada treba biti dovoljna (dovoljno velika) da osigura temeljne funkcije, ali istovremeno i dovoljno mala da osigura prisnost i zajedništvo grada. Na taj način došao je do zaključka da je idealan broj građana  $7!^{45}$  odnosno 5040.“<sup>46</sup>

Suvremena istraživanja dobro pokrivaju pitanja veličine urbanih konglomeracija (urbana ekonomika), raspodjelu nadležnosti između razina vlasti, veličinu države s aspekta fiskalnog federalizma, no specifično područje istraživanja koje se odnosi na veličinu i optimizaciju regionalnih jedinica relativno je slabo zastupljeno. U istraženju literaturi i pregledu dosadašnjih empirijskih radova mogu se prepoznati četiri glavna pristupa u istraživanju problema ovog rada i to: (i) Ekonomski pristup; (ii) Upravno-pravni pristup; (iii) Politološki pristup i (iv) Geografski pristup. Navedeni pristupi određeni su primarnim polaznim aspektima odnosno rakursima istraživanja temeljnim na ekonomskim modelima i alatima, pravnim i upravnim doktrinama ili povijesno-geografskom određenju.

Kriteriji prema kojima se u literaturi, a zavisno od aspekta izučavanja, pristupa kad se istražuju optimalni modeli za organizaciju i veličinu subnacionalne razine dijele se u tri glavne grupe, i to: (1) Ekonomska učinkovitost (fiskalni kapacitet); (2) Djelotvornost i učinkovitost u pružanju dodijeljenih javnih usluga i (3) Učinkovitost lokalne demokracije i socijalni kapital zajednice.

---

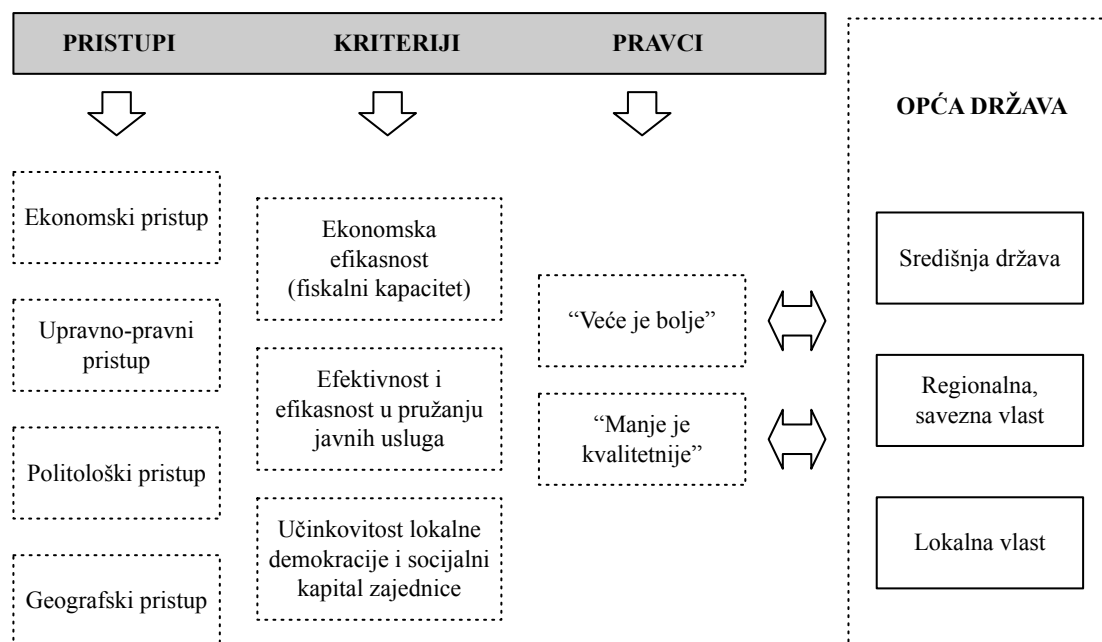
<sup>45</sup> Faktorijel (engl. factorial, prema lat. factor) (oznaka !), umnožak svih prirodnih brojeva od 1 do n. Tako je  $n!$  (čita se: en faktorijel) =  $1 \cdot 2 \cdot 3 \cdot \dots \cdot n$  (npr.  $10! = 1 \cdot 2 \cdot 3 \cdot 4 \cdot 5 \cdot 6 \cdot 7 \cdot 8 \cdot 9 \cdot 10 = 3\,628\,800$ ) (<http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=18882>)

<sup>46</sup> Platon je broj 5040 koristio za mnoge podjele i smatrao ga je prikladnim kako za podjelu na manje dijelove građana tako i zemlje i raznih drugih stvari. (op.a.)

Proučavanje literature i empirijskih istraživanja s područja svih četiri prethodno navedenih pristupa, a vezano uz teoriju organizacije kod izučavanja optimalne veličine subnacionalnih jedinica (razina), dovodi nas do dva glavna pravca koji se opisuju kao "manje je kvalitetnije" i "veće je bolje". Kada govorimo o pravcu „manje je kvalitetnije“ tu se pristupa s aspekta koji podrazumijeva da su manje jedinice bliže svojim stanovnicima (naglasak na demokratskoj i građanskoj participaciji) i time osiguravaju kvalitetniju komunikaciju (uslugu) odnosno zastupaju teze da fragmentacija sustava nužno nije problematična te da „prisilna“ defragmentacija ima negativne učinke na zajednicu. S druge strane javlja se pravac „veće je bolje“ koji svoje ishodište nalazi u ekonomiji obujma i učinkovitosti te slijedom navedenoga zagovara procese amalgamiranja fragmentiranih jedinica u višerazinskim sustavima javne uprave.

Moguća sistematizacija glavnih pristupa, kriterija i pravca dosadašnjih empirijskih istraživanja teritorijalno-funkcionalne optimizacije države<sup>47</sup> prikazana je na slici 2.

**Slika 2. SISTEMATIZACIJA GLAVNIH PRISTUPA, KRITERIJA I PRAVACA EMPIRIJSKIH ISTRAŽIVANJA TERITORIJALNO-FUNKCIONALNE OPTIMIZACIJE DRŽAVE**



*Izvor: sistematizacija autora*

<sup>47</sup> Kada državu promatramo s ekonomsko-organizacijskog aspekta, tada govorimo o pojmu opća država odnosno prema definiciji (ESA2010) *General government sector* (op.a.)

Kao što se iz slike 2 vidi svi pristupi i kriteriji istraživanja vezanih uz teritorijalno-funkcionalnu optimizaciju države svode se na dva glavna pravca, i to „veće je bolje“ i „manje je kvalitetnije“. Pobornici pristupa „manje je kvalitetnije“ protivnici su procesa amalgamiranja višerazinskog državnog ustroja zbog razloga koji se mogu grupirati kao: (i) Smanjenje interesa i uključenosti građana u demokratskim procesima – pod utjecajem stvaranja velikih jedinica gubi se neposrednost i kvaliteta kontakta što utječe na demokratsku i građansku participaciju; (ii) Smanjenje kvalitete usluge lokalne administracije – udaljavanje od građana; (iii) Gubljenje identiteta lokalnih sredina kao povijesne i socijalne komponente prostora i ljudi te (iv) Određena ograničenja u području smanjenja ekonomije obujma. S drugog aspekta zagovornici procesa amalgamiranja odnosno pravca „veće je bolje“ temelje svoje argumente na potrebi učinkovitosti sustava koja se postiže ekonomijom obujma, a što za rezultat ima ostvarenje traženog ekonomskog rasta i razvoja.

Navedeni glavni pravci u stvari odgovaraju razmatranjima koja istražuju pozitivne i negativne učinke procesa teritorijalne konsolidacije (amalgamiranja) <sup>48</sup> subnacionalnih jedinica. Sagledavajući prethodne elaborirane teze možemo zaključiti da se odgovor na pitanje koji je pravac optimalan u stvari svodi na drugu dilemu koja glasi: *Da li postoji trade-off između teritorijalne konsolidacije i demokratskih načela u procesu optimizacije subnacionalne razine države?* Upravo na navedenoj dilemi <sup>49</sup> nastavno je prikazan sažeti pregled empirijskih doprinosa koji nastoje pronaći traženi balans.

Najprije je prikazan pregled empirijskih modela koji razmatraju odnose decentralizacije, veličine države i ekonomskog rasta (uključivo probleme mjerenja učinkovitosti) kao okvira za donošenje odluka o teritorijalnoj organizaciji. Nakon toga je razmotreno pitanje ekonomije obujma kao glavni argument za teritorijalnu konsolidaciju odnosno amalgamiranje, a u završnom dijelu razmotrena su i suprotne teze koje negiraju koristi od procesa amalgamiranja.

Radovi i modeli optimizacije veličine lokalne, ali i središnje odnosno opće države, koji se temelje na ekonomskoj efikasnosti odnosno fiskalnom kapacitetu kao kriteriju fokusu su još od prvih radova Tiebout, C. (1956) i Oates, W.E. (1972), a koji ukazuju na važnost središnje države

---

<sup>48</sup> Pod pojmom teritorijalne konsolidacije standardno se podrazumijeva proces amalgamiranja odnosno povećanja obujma teritorijalnih jedinica spajanjem dvije ili više jedinica u veću jedinicu (op.a.)

<sup>49</sup> „Dilema – trade-off između demokracije i ekonomskih pitanja – klasično je pitanje u političkoj znanosti još od Grčkih mislilaca“ (J. Blom-Hansen, Houlberg, & Serritzlew, 2014)

u ekonomskom rastu koji se ostvaruje kroz različite transmisijske kanale pri čemu se utvrđuje korelacija između veličine države i ekonomskog rasta. Još (Anderson, 1925) zaključuje kako organizacijska struktura jedinica države treba biti organizirana na ekonomskim načelima učinkovitosti jer u postojećem je stanju višerazinska organizacija države „kaotična i neučinkovita“. Nastavno na prethodna istraživanja (Oates, 1972) u svom teoremu decentralizacije zaključuje kako su manje jedinice pogodnije za optimalnije kreiranje i izvođenje javnih usluga, pri čemu vrijedi da što je „sustav heterogeniji to je veći dobitak od decentralizacije“. Navedenom se pridružuju i (Brennan i Buchanan, 1980) koji zagovaraju „smanjenje državnog udjela u ekonomiji i time, *ceteris paribus*, veći stupanj decentralizacije poreza i rashoda.“ Navedeni pristupi najčešće istražuje odnose između: (i) Veličine države i rasta; (ii) Odnosa fiskalne decentralizacije i rasta i (iii) Fiskalne decentralizacije i veličine države. Modeli rasta utemeljeni su na dva glavna pravca i to neoklasnični (egzogeni) model razvijen primarno od Solow (1956) i endogeni model (nova teorija rasta) razvijen ranih 90-ih godina od autora Romer (1986), Lucas (1988), Barro (1989) i dr. Za razliku od egzogenih modela endogeni modeli podrazumijevaju značajan utjecaj središnje vlasti na ekonomski rast, te se tu postavljaju pitanja da li postoji optimalna veličina uprave (države) u odnosu na rast BDP-a. U svom radu Armeij (1995) predlože krivulju, sličnu *Lafferovoj obrnutoj U krivulji*, a koja predstavlja relaciju između prihoda od poreza i prosječne porezne stope. Koncept optimalne veličine države proizlazi prema *Armeij* krivulji predstavlja odnos između javnih troškova (izraženih kao postotak od BDP-a) i ekonomskog rasta. Ekonomska teorija raspolaže s više metoda kojima se istražuje uloga države u ekonomskim procesima. Pored navedene *Armeij* krivulje obrnuta *U krivulja* relacije ekonomskog rasta i javnog sektora analizira se i pomoću *Rahn* krivulje (Rahn i Fox 1996) i *BARS* krivulje (Barro 1989, Armeij i dr. 1995, Rahn 1996 i Scully 1994.) Radovi koji istražuju odnos fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta javljaju se od 2000-ih godina. U navedenim istraživanjima fiskalna decentralizacija mjeri se udjelom rashoda lokalne države u odnosu na središnju državu ili postotkom prihoda od lokalnih poreza u odnosu na porezne prihode središnje države. U tim radovima javlja se i metoda mjerenja temeljena na broju lokalnih uprava kao mjerilu fiskalne decentralizacije (Stansel, 2005). Istraživanjem literature nalaze se dokazi *pro et contra* odnosno jedan dio autora potvrđuje pozitivnu vezu između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta npr. Lin i Liu (2000), Martinez-Vazquez i McNab (2003), Stansel (2005), Bodman i Fords (2006) dok autori kao Rodriguez-Pose i Bwire (2004), Thornton (2007) i dr. takve relacije ne potvrđuju. Zadnja istraživanja u radovima autora Boetti, Piacenza i Turati (2012), Eyraud i Lusinyan (2013) i dr. pronalaze središnje rješenja odnosno potvrđuju da fiskalna decentralizacija potpomaže



ekonomski rast međutim nakon dostizanja određene razine dolazi ponovo do neželjenih efekata koji se očituju u značajnim negativnim efektima prelijevanja, administrativnim troškovima, presloženim poreznim sustavima i dr. Zadnji dio radova unutar kriterija ekonomska učinkovitost odnosi se na radove vezane uz izučavanje fiskalne decentralizacije i veličine države. Ovi se radovi oslanjaju na poznatu Levijatan hipotezu (LH) koju su razvili Brennan i Buchanan (1980), a koja dokazuje da će decentralizacija dovesti do manjeg javnog sektora. Značajan broj radova (Nelson 1987, Grossman 1989, Fiva 2006 i dr.) potvrđuje tezu dok značajan recentniji rad Rodden (2003) ukazuje da ako su lokalni rashodi značajno financirani transferima središnje države Levijatan hipoteza ne pokazuje očekivane relacije. Isto ukazuje i recentno istraživanje autora Aslim i Neyapti (2017) koji dolaze do rezultata da relacija između fiskalne decentralizacije i veličine države nije linearna. Manji dio radova otvara i pitanje utjecaja političkih stajališta na odnos decentralizacije i veličine države gdje svojim radom Baskaran (2011) ukazuje da kod političkih vlada na lijevom spektru dolazi do snažnije fiskalne decentralizacije.

Učinkovitost u pružanju javnih usluga proizlazi iz standardnog pristupa mjerenja efikasnosti temeljenom na *input* i *output* kvantitativnim pokazateljima i informacijama o cijenama.<sup>50</sup> Međutim, problem koji se javlja kod tog modela je vrednovanje javnih usluga (tržišna cijena) a zbog njihove temeljne neprofitne prirode. „U nastojanju da se vrednuje produktivnost javne usluge moguće je primijeniti graničnu analizu za evaluaciju tehničke efikasnosti. Tu se javljaju dvije opcije: prvo procijeniti parametarski agregatnu proizvodnu funkciju gdje su višestruki *outputi* (npr. jedinični troškovi i dr.) ponderirani u jedan *output*; drugo neparametarski procijeniti proizvodnu funkciju i izvesti vrednovanje efikasnosti temeljeno na relativnoj udaljenosti neefikasnosti od graničnog područja.“ (Afonso i Fernandes, 2005). Neparametarski pristupi određuju granicu efikasnosti temeljem *input* i *output* podatka metodama matematičkog programiranja. Granica efikasnosti predstavlja najbolju praksu prema kojoj se utvrđuje efikasnost u odnosu na promatrani subjekt. U istraživanju efikasnosti javnih usluga u literaturi

---

<sup>50</sup> Efikasnost definiramo kao omjer *outputa* prema uloženom *inputu* pri čemu je neko djelovanje efikasnije ako daje veći *output* od *inputa* ili ako za isti *output* ima manji *input*. Razmatra se tehnička i alokativna efikasnost pri čemu je tehnička efikasnost omjer *outputa* i *inputa* u odnosu na maksimum efikasnosti dok je alokativna efikasnost optimalan izbor *inputa* za proizvodnju ciljanog *outputa* s obzirom na cijenu. Kod javnog sektora na proces između *inputa* i *outputa* utječe i niz nedsikrecijskih faktora na koje donositelji odluka nemaju utjecaja kao npr. socioekonomska pozadina, kvaliteta javne uprave, stupanj ekonomskog razvoja i dr. (op.a.)

je značajnije izražen pristup putem DEA i FDH neparametarskih metoda.<sup>51</sup> U odnosu na efikasnost javnih usluga određeni autori evaluiraju sve ili najveći dio javnih usluga (Worthington 2000, Afonso i Fernandes 2005, Loikkanen i Susiluoto 2005., i dr.) dok se jedan dio autora bavi samo specifičnim okvirom kao npr. javna uprava (Kalsthen i Rattso 1995). U istraživanjima se primjenjuju obadvije metode kod značajnog broja autora (npr. Sousa i Ramos 1999, Deborger i Kerstens 1996., Vanden Eeckaut, Tulken i Jamar 1993.) ili se koristi samo DEA metoda za objašnjenje efikasnosti javnih usluga (Loikkanen i Susiluoto 2005, Balaguer-Coll, Prior-Jimenez i Vela\_Bargues 2002. i dr.). Zavisno od odabranih *inputa* istraživanja pokazuju rezultate na *output* strani (npr. De Borger u Kerstens 1996, i Balaguer-Coll, Prior-Jimenez i Vela\_Bargues 2002. dokazuju da jedinice s višim poreznim opterećenjem ili jedinice koje ovise o transferima iz središnje države imaju neefikasni menadžment javnih usluga).

Iako su u empirijskim modelima prisutne *pro et contra* teze ipak obujam radova koji naglašavaju korelaciju između decentralizacije i ekonomskog rasta pretežu. Kako je u okviru istraživanja o decentralizaciji naglašena potreba nalaženja *idealnog mapiranja* neophodno je u tom zadatku definirati i teritorijalni i funkcionalni opseg jedinca. Sukladno prethodnom teorijskom okviru kao glavni argument za fragmentaciju ili defragmentaciju teritorijalno-administrativnih jedinica javlja se ekonomija obujma. Ekonomija obujma ima dva temeljna razloga svojih prednosti (Jens Blom-Hansen, Houlberg, Serritzlew i Treisman, 2016) i to: (i) Javne usluge imaju fiksne troškove tako da će granični troškovi padati s povećanim *outputom* – do određene granice i (ii) Povećanje opsega pružanja usluga omogućuje optimalniju podjelu i organizaciju radnih procesa pri čemu dolazi do sinergije i prednosti iz specijalizacije. Ekonomija obujma temelji se na konceptu razlikovanja fiksnih i varijabilnih troškova javnih usluga. Visoki udio fiksnih troškova omogućava smanjivanje marginalnog troška s povećanjem

---

<sup>51</sup> Analiza omeđivanjem podataka (*engl. Data Envelopment Analysis – DEA*) je pristup u matematičkom programiranju koji se prenosi uspješno i na ocjenu efikasnosti iz područja javnih i privatnih usluga. DEA je neparametarska metoda razvijena od Farrell (1957) i unapređena radovima Cahnes, Cooper i Rhodes (1978). Temelji se na metodama empirijske procjene relativne efikasnosti većeg broja jedinica donositelja odluka (*engl. Decision Making Units – DMU*), a bazirano na linearnom programiranju pri čemu granica efikasnosti omeđuje skup podataka odnosno svi podaci nalaze se na ili ispod granice efikasnosti. Analiza slobodnog raspoređivanja resursa (*engl. Free Disposal Hull – FDH*) je metoda procjene efikasnosti koja je modifikacija DEA metode. FDH je razvijena od Deprins, Simar i Tullkens (1984) i dalje unaprijeđena radovima Lovell i dr. (1994.). Glavna razlika od DEA metode je da FDH metoda ne pretpostavlja konveksnost proizvodnog skupa pri čemu se može zaključiti da su DEA i FDH prihvatljive metode kada je proizvodni skup konveksan dok u suprotnom dobre rezultate daje smo FDH.<sup>51</sup> „Prednosti neparametarskih metoda su u mogućnosti korištenja više *outputa* i u tome da ne treba pretpostaviti funkcijski oblik granice efikasnosti. Glavni nedostatak ovog pristupa nalazi se u njegovoj determinističkoj prirodi, rezultati analize snažno ovise o izboru i veličinu uzorka, broju i vrsti *inputa* i *outputa* i također su osjetljivi na greške u mjerenjima, statističkoj smetnji i egzogenim (nediskrecijskim) utjecajima.“ (Mandl, U., Dierx, A., Ilzkovitz, 2008). (op.a.)

obujma proizvodnje (usluga) – slijedi da male jedinice imaju visoke fiksne troškove što rezultira sa većim troškovima javnih usluga *per capita*. Međutim kako je obujam vidljiv više kod usluga sa višim fiksni troškom potrebno je primijetiti kako kažu (Gendźwiłł, Kurniewicz i Swianiewicz, 2020) „da promjene u funkcionalnim nadležnostima mogu utjecati na optimizaciju U krivulje.“ Aktualna literatura ukazuje na četiri potencijalna modela u odnosu lokalne vlasti i troškova (Andrews, Boyne, Chen i Martin, 2006), i to: linearno negativni efekti, linearno pozitivni efekti, ne-linearna normalna U krivulja i ne-linearna obrnuta U krivulja.<sup>52</sup> Argumente za veće jedinice koje nastaju amalgamiranjem daju i svojom studijom Bahl i Linn, (1992) koju su radili za Svjetsku banku i gdje naglašavaju da veće jedinice imaju bolji fiskalni kapacitet, bolju optimizaciju javnih usluga, jasniju odgovornost, jasniji sustav odlučivanja i veću efektivnost. Posebno naglašavaju i osiguranje boljih uvjeta za kapitalno zaduživanje. Argumenti u korist amalgamiranja jedinca koji se još pojavljuju i razmatraju vezani su uz tvrdnje da veće jedinice omogućavaju bazu kvalitetnijih ljudskih resursa (Walker i Adams, 2012) što dovodi do specijalizacije neophodne za sve složenije poslove i odlučivanje koje male jedinice česti ne osiguravaju (Leland i Thurmaier, 2005). Veće jedinice osiguravaju i podloge za kvalitetnije planiranje što kako kažu (Swianiewicz, 2002) i (Gendźwiłł et al., 2020) „olakšava koncentriranje resursa u skupim i složenim infrastrukturnim projektima koji su ključni za ekonomski rast.“ Sinteza argumenata koji su *in favore* procesa amalgamiranja može se prikazati kao: (i) Ekonomija obujma – javne usluge mogu biti učinkovitije realizirane uz manje troškove *per capita*; (ii) Ekonomija opsega – Povećanje opsega pruženih usluga omogućuje optimalniju podjelu i organizaciju radnih procesa pri čemu dolazi do sinergije i prednosti iz specijalizacije; (iii) Optimizacija troškova političkog sustava – veće jedinice imaju manji broj demokratski izabраних političkih predstavnika po stanovniku jedinice kao i pratećih proceduralnih tijela što pozitivno utječe na troškove. Isto tako, smanjuju se i troškovi administracije (uključivo plaće zaposlenima, režijski troškovi, materijalni troškovi, održavanje zgrada i opreme i dr.) pri čemu nema prelijevanja kao u slučaju fragmentiranih sustava; (iv) Povećanje efikasnosti upravljanja ljudskim resursima u funkciji pružanja standardnih i sve većeg broja visoko specijaliziranih usluga i poslova i (v) Kvaliteta planiranja i racionalnost upravljanja resursima. Dakle, navedeni argumenti zagovaraju da je u procesu decentralizacije, a zbog dostizanja potrebnog balansa, neophodna i teritorijalna konsolidacija kako bi se osigurala potrebna učinkovitost procesa.

---

<sup>52</sup> Modeli U krivulje pokazuju redosljedom: veće jedinice imaju manje troškove zbog ekonomije obujma; veće jedinice imaju veće troškove zbog efekata povećane administracije; troškovi jedinica padaju na početku, no nakon određenog rasta veličine jedinice, ponovo rastu i četvrti model koji pokazuje da troškovi srednje velikih jedinca rastu jer nemaju visok stupanj ekonomije obujma, a troškovi administracije su konstantni (op.a.)

Prema navedenom amalgamiranje se provodi kako s jedincima lokalne uprave (gradovi, općine i sl.) tako i na razini regionalnih jedinica pri čemu od većeg broja regionalnih jedinica spajanjem dolazi do manjeg broja većih regija – defragmentacija sustava. U korist regionalnog ustroja ide niz argumenata od kojih (Slack i Bird, 2013) navode da „dvostupanjska, regionalna i lokalna struktura, omogućava široke mogućnosti redistribucije funkcija.“

S druge strane pristalice pravca „manje je kvalitetnije“ razmatraju argumente koji ne potvrđuju prednosti amalgamiranja i defragmentacije subnacionalne razine. Argumenti protiv amalgamiranja nalaze se u istraživanjima koja pokazuju da su učinci ekonomije obujma veoma kompleksni i da ima veliki broj varijabli koje treba uzeti u obzir (kao npr. gustoća naseljenosti, distribucija naselja, socijalne i društvene vrijednosti i dr.) kao i da treba veoma pažljivo razmatrati metode mjerenja učinkovitosti (pri čemu se ne smije uzimati u obzir samo troškovi već i kvaliteta i utjecaj utvrđenih organizacijskih rješenja). Kako Swianiewicz i Łukomska (2016) kažu „Rezultati istraživanja snažno ovise o opsegu analiziranih usluga i metodološkim pretpostavkama.“ Kao jedan od problema amalgamiranja navode se i tzv. *privremeni efekti procesa*. Kako navode (Allers i Geertsema, 2016) „kod procesa amalgamiranja treba očekivati značajne privremene efekte“ kod kojih autori razmatraju troškove tehničke i infrastrukture prilagodbi novom sustavu, disruptivne efekte u upravnom sustavu i upravljanju ljudskim resursima, te povećane troškove u srednjoročnom razdoblju koje je potrebo osigurati za potpuno uklapanje u novi sustav. Problem privremenih efekata u literaturi istražuje se i kao problem zajedničkog izvora (*common pool problem*) koji je postavio još Weingast (1981) da bi ga kasnije dodatno razvili i Primo i Snyder (2008) te Hinnerich (2008). Navedene teze javljaju se još i u radovima Jordhal i Liang (2009), Blom-Hansen (2010), Saarrimaa i Tukiainen (2013) i dr. Jedan od snažnih protuargumenata amalgamiranja je efekt smanjenja ekonomije obujma. Naime, teorijski modeli ukazuju da ekonomija obujma ima efekte do određene razine, nakon čega dolazi do disekonomije obujma.<sup>53</sup> Problem koji se javlja kod velikih jedinca je i tendencija da takve jedinice žele iskoristi svoj položaj moći što se reflektira kako navodi (Niskanen, 1971) „povećanjem budžeta, povećanjem poreza i smanjenjem efektivnosti javnih usluga.“ Da disekonomija obujma vrijedi u nekim jedinicama, a u nekim ne, ukazuje i (D. King, 1996) pri čemu „veličina varira značajno u ovisnosti o funkcijama koje jedinca treba pružiti.“ U slučaju

---

<sup>53</sup> Više: (Sole-Olle & Bosch, 2005) *On the relationship between authority size and the costs of providing local services: Lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain*, Public Finance Review 33, 343-384; (Breuning & Rocaboy, 2008) *Per-capita public expenditures and population size: a non-parametric analysis using French data*, Public Choice, 136, 429-445.

amalgamiranja u Danskoj (Houlberg, 2010) ukazuje da se „ograničeni efekti ekonomije obujma“ mogu dokazati u određenim uslugama, dok se u značajnom broju nadležnosti javlja disekonomija obujma. Rješavanje problema disekonomije u određenim uslugama autori vide u suradnji i dobrovoljom udruživanju, no (King, 1984) upozorava da „manje jedinice mogu imati probleme sa nadzorom ugovora i mogu biti u monopolizirane u odnosu na veće jedinice.“ Problem demokratskog efekta naglašavaju Swianiewicz i Łukomska (2016) i kažu „teorija javnog izbora koja zagovara teritorijalnu fragmentaciju odnosi se na konkurenciju među lokalnim nadležnostima („glasovanje nogama“) i argument je u vezi s lokalnom demokracijom.“ O tome pišu i (Lassen i Serritzlew, 2011) pri čemu je „temeljna logika da se glasači osjećaju manje povezanim sa svojim predstavnicima u velikim jedinicama.“ Amalgamiranje jedinica puno je više nego promjena nadležnosti, to istovremeno i značajno mijenja i „populacijske odnose između glasačkih skupina“ (Bonisch, Geys i Mishelsen, 2019). Kao što se vidi iz teza koje ne podržavaju povećanje jedinca i one imaju empirijsko uporište koje se može sintetizirati kao: (i) Disekonomija obujma – na određenoj veličini jedinice; (ii) Troškovi privremenih efekata – tzv. „*common pool problem*“ odnosno povećane troškove u srednjoročnom razdoblju koje je potrebo osigurati za potpuno ukapanje u novu organizaciju; (iii) Kompleksnost varijabli koje je potrebno uzeti u obzir pri vrednovanju učinka te problem metodološke osnove – relacija između veličine jedinca i troškova značajno ovisi o podacima koji se mjere kao npr. gustoća naseljenosti, distribucija naselja, socijalne i društvene vrijednosti, dobijeljene funkcije itd. i (iv) Demokratski efekti – problem demokratskih efekata ogleda se u značajnim utjecajima na standardne demokratske procedure, teoriju javnog izbora te smanjivanje neposrednog kontakta s izabranim predstavnicima što za posljedicu ima negativne efekte na demokratske vrijednosti društva.

Kao što je iz pregleda empirijskih istraživanja vidljivo, u literaturi ima „sasvim oprečnih mišljenja o navedenim standardnim prednostima velikih odnosno malih jedinica.“ (Pavić, 2010). Takva oprečna stajališta nalazimo i kod domaćih<sup>54</sup> i kod stranih autora koji se bave

---

<sup>54</sup> Istraživači i autori u Hrvatskoj s raznih aspekata pristupaju određivanju čimbenika koji određuju veličinu regionalnih i drugih subnacionalnih jedinica pa tako „Perko-Šeparović utvrđuje sedam faktora koji određuju veličinu lokalne jedinice: 1. geografski ili prirodni, 2. vremenski, 3. ekonomsko-tehnički, 4. politički, 5. urbanizacijski, 6. sociološki te 7. upravni faktor“ (Perko-Šeparović, Hrženjak, 1982.). Uz određene ograde Pusić utvrđuje sljedeća četiri načela kojih bi se trebalo držati kod podjele države na uže dijelove (subnacionalnu razinu): "1. načelo potpunosti; 2. načelo jednakosti; 3. načelo gospodarsko-financijske samodovoljnosti te 4. načelo dostupnosti.“ (Pusić, 1988.). Ivanišević (2010) predlaže opća načela teritorijalne podjele (neovisno o razini jedinica), i to: 1. obuhvatnost, 2. stabilnost, 3. racionalnost, 4. organizacijska adekvatnost teritorijalne podjele. Utvrđuje i načela koja se odnose na lokalne samoupravne jedinice: 1. cjelovitost lokalne jedinice, 2. izjednačenost lokalnih jedinica, 3. financijski kapacitet i samostalnost lokalnih jedinica, 4. demokracija u lokalnom

proučavanjem te teme pri čemu i jedni i drugi detaljno argumentiraju svoja stajališta. U literaturi koja se javlja 1950-ih godina prošlog stoljeća u Americi, što je baš u vrijeme snažnog gospodarskog uzleta i stvaranja "američkog sna", autori kao Alderfer i dr. apsolutnu prednost daju većim jedinicama. Takva tendencija nastavlja se sve do današnjih dana pri čemu toj strani argumentacije idu u prilog i smjerovi reformi u svijetu, posebno u Europi, koji idu k spajanju manjih jedinica u veće (proces amalgamiranja). "Recentna ekonomska i fiskalna kriza koja je posebno pogodila Europsku uniju predstavlja značajan stimulans procesu razmišljanja kako smanjiti troškove lokalne uprave procesom amalgamiranja." (Drezgić, Grudenić, Ionescu i Pržulj, 2012). Tu je posebno zanimljivo opažanje da su ti procesi prisutniji kod tzv. "starih demokracija" dok zemlje koje su prošle tranziciju u dobrom dijelu i dalje zadržavaju fragmentirane organizacije. "Istovremeno kritika na trend *veće je bolje* vodi se sintagmom *manje je kvalitetnije* gdje se argumentira da su manje jedinice efikasnije, bliže građanima, da imaju bolju kontrolu i komunikaciju te da je lokalna samouprava nešto više od jednostavnog davanja javnih usluga." (Morris, 1960.). Recentne rasprave o navedenoj temi uz demokratske i ekonomske elemente uvode utjecaje tehnologije i nove ekonomske paradigme vezane uz „kompetitivnost, globalizaciju, otklanjanje barijera, multikulturalnost, jačanja regionalnih ekonomija, jačanju važnosti učeće organizacije i njenog utjecaja na regije, važnosti jačanja kompetitivnih prednosti, promjene u sustavu međunarodne razmjene i trgovine.“ (Stimson, Stough i Roberts, 2006).

U europskom kontekstu proces regionalizacije je značajan i kako (Karman, 2004) navodi "sve su europske zemlje na početku trećeg tisućljeća u većoj ili manjoj mjeri regionalizirane. Može se utvrditi da je suvremena regionalizacija rezultat ekonomske decentralizacije do koje dolazi stoga što u uvjetima vrlo dinamičnih ekonomskih i društvenih promjena središnja vlast ne može dovoljno brzo reagirati na stalne promjene u regionalnim i lokalnim razvojnim okolnostima. Naime, nasuprot velikoj ekonomskoj dinamici, proces javnog odlučivanja vrlo je spor. S druge strane, zakašnjelo donošenje odluka sve više postaje jednom od velikih zapreka bržem

---

upravljanju, 5. dostupnost lokalnih službi korisnicima. Pri navedenom istovremeno naglašava da postoji i niz čimbenika koji utječu na teritorijalnu podjelu od kojih se posebno izdvajaju prirodna obilježja prostora, mreža i vrsta naselja, obilježja stanovništva, upravno-teritorijalno nasljeđe, ekonomska razvijenost te prometna i komunikacijska povezanost. U značajnom broju radova pažnja se daje prije svega ekonomskim i finansijskim opravdanostima postojanja jedinica lokalne (regionalne) samouprave. Zadnja složenija studija je izrađena za potrebe Hrvatske zajednice županija od strane Ekonomskog instituta u Zagrebu (2010) pod nazivom Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj. Studija je imala je za cilj „izraditi analitičke podloge koje će biti temelj za kvantitativnu ocjenu postojećeg stanja i koje će moći kvalitetno poslužiti kao okvir i smjernice budućih rješenja procesa decentralizacije u Hrvatskoj.“ (Alibegović, Babić, Botrić, Božić, & De-Villa, 2010). (op.a.)

gospodarskom razvoju regija i lokalnih zajednica." Ciljevi regionalizacije u europskom prostoru mogu se grupirati na: (1) racionalizaciju općeg sustava upravljanja i organiziranja (2) povećanje učinkovitosti valorizacije regionalnih resursa i regionalnih razvojnih inicijativa. Prostor se više ne prepoznaje kao statička kategorija već kao dinamički element koji se temelji na interakciji subjekata materijalne i nematerijalne dimenzije. "Tijekom posljednja dva desetljeća nekoliko europskih zemalja je iz različitih razloga usvojilo politike decentralizacije, koje su doprinijele jačanju lokalnih i regionalnih uprava, i evidentno uvećali njihov kapacitet za formuliranje i usvajanje politika. Ti razlozi uključuju: sve veće izazove proizašle iz globalizacije, iskustva proistekla iz internih razvojnih politika, povećanu konkurentnost između teritorija, jačanje pregovaračkih pozicija za planiranje politika i potrebu za regionalnim i lokalnim predstavnicima na razini Europe." (Makani i Samođa 2010). Upravo je pitanje učinkovitosti značajni dio ekonomskih politika koje su realizirane tijekom razdoblja ekonomske recesije u Europskoj uniji od 2008. do 2013. godine. Vezano uz povećanje učinkovitosti postavljaju se na razini EU i pitanja da li i kako promjena teritorijalne strukture može povećati učinkovitost.<sup>55</sup> U nizu istraživanja Vijeća Europe (*Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, recovery and Sustainable Future*), a vezano uz povećanje učinkovitosti kao odgovor na ekonomsku krizu, (Davey, 2011) navodi da je "najveći dio smanjenja troškova bilo poduzeto jednostavnim smanjenjem investicija na lokalnoj razini. Iako, istraživanjima je pokazano da postoji puno pokušaja da se unaprijedi učinkovitost i efektivnost lokalnih proračuna." Metode koje se izdvajaju iz navedenih istraživanja kao najčešće su: (a) teritorijalna reorganizacija; (b) racionalizacija servisnih usluga; (c) smanjivanje broja zaposlenih, (d) javno-privatno partnerstvo i (e) kontrola troškova. Temeljno pitanje u navedenim istraživanjima proizlazi iz teze jesu li su financijski problemi izazvani recesijom dovoljno veliki stimulans za teritorijalne reforme pri čemu se daje i zanimljiv odgovor koji se može sažeti u tvrdnji da države tzv. *Stare Europe* pitanje teritorijalnih reformi i unapređenja stalno komuniciraju dok se u tzv. tranzicijskim državama, a nakon promjena tijekom samog glavnog tranzicijskog procesa, ta pitanja puto teže stavljaju na dnevni red.

Zaključno, elaboracijom literature i empirijskih istraživanja vezanim uz optimalnu organizaciju države na subnacionalnoj razini sažeto je prikazan pregled iz kojeg se uočava određeni trend napuštanja pravca "manje je kvalitetnije" u korist "veće je bolje" te da su u zemljama tzv. *Stare*

---

<sup>55</sup> „Može li promjena teritorijalne strukture biti jedan od odgovora na financijsku krizu u lokalnoj upravi?“ (Davey, 2010)

*Europe* ova nepopularna pitanja značajnije i redovitije raspravljana nego u tzv. *Zemljama tranzicije*. Isto tako, u recentnim istraživanjima naglašava se sličnost reformi koje je proveo privatni sektor i potreba da se određeni elementi tih reformi (uključivo i teritorijalnu reorganizaciju) provedu i u javnom sektoru (posebno povećanje učinkovitosti), a sve kao jedan od alata za prevladavanje negativnih rezultata ekonomske recesije. Temeljem izvedene sistematizacije glavnih pristupa, kriterija i pravca dosadašnjih empirijskih istraživanja teritorijalno-funkcionalne optimizacije države proizlazi da niti jedan od pristupa i pravaca istraženih temeljem postavljenih kriterija nema jednoznačnu potvrdu kao model za optimalno rješenje teritorijalno-funkcionalne organizacije kako središnje države tako i subnacionalnih razina – specifično regija u kontekstu ovog istraživanja. Ukoliko bismo izdvojili jedan od stavova vezan uz regionalni ustroj koji odgovara tezi „veće je bolje“, a koje se baziraju na teritorijalnoj konsolidaciji, prigodno je citirati ugledne autore (Slack i Bird, 2013) koji zaključuju „Odgovor na pitanje da li je *veće bolje* nije jednostavan odgovor da ili ne.“ No isti autori dolaze i do određenog stava, a uzimajući u obzir i fragmentirani defragmentirani pristup organizacije subnacionalne razine, da „dvorazinski model<sup>56</sup> može osigurati manjim jedinicama pogodnosti ekonomije obujma bez ikakvih kompromisa sa prednostima da ostanu male.“

Iz takvog teorijskog okvira temelji se i metodološki koncept ovog istraživanja, te potreba i za daljnjim produblivanjem spoznaja kako bi se pokušao dati prilog u postupku konvergencije različitih rješenja u opći model i približavanje odgovora na dilemu vezanu uz mogući konflikt (trade-off) između teritorijalne konsolidacije i demokratskih načela u procesu optimizacije subnacionalne razine države?

---

<sup>56</sup> Pri navedenom se razmatra višerazinski sustav gradova (prvi stupaj) i regija (drugi stupnja) (op.a.)



### 3 SUSTAVI REGIONALNE ORGANIZACIJE DRŽAVA ČLANICA EUROPSKE UNIJE

Europska unija niti jednim svojim aktom ne određuje niti uvjetuje neposredno načine decentralizacije ili subnacionalne tipove organizacije država članica, već baštini specifične odnose u svakoj zemlji članici, no isto tako se iz regionalne politike Europske unije veoma jasno vidi važnost koja se pridaje sposobnosti lokalne i regionalne samouprave da neposredno utječe na razvoj i standard na svom području, a posebno u cilju smanjenja regionalnih nejednakosti.<sup>57</sup>

Nakon zadnjeg proširenja, odnosno prijema Republike Hrvatske 1. srpnja 2013. godine, Europska unija broji 28 država članica.<sup>58</sup> Države članice imaju različite, iako pretežito unitarne, oblike državnog uređenja i specifične oblike subnacionalne razine uređenja. Europa, kao zajednica različitosti, odlikuje se nizom razlika u smislu površina država članica, broju stanovnika, stupnju ekonomskog razvitka i dr. no zajednička povijest, upućenost na suradnju, vrednote demokratskog sustava te potencijal zajedničkog napretka svakog od članova kroz postupke integracije bitni su elementi razvitka Europske unije kao supranacionalne organizacije.<sup>59</sup> BDP EU-28 izražen u tržišnim cijenama procijenjen je na 14,0 bilijuna (*engl. trillion*) EUR-a u 2014. godini što odgovara prosjeku od okvirno 27,5 tisuća PPS *per capita*. Na slici 3 prikazan je BDP *per capita* u 2014. godini za NUTS 2 razinu regija gdje je svaka regija najprije prikazana prema vrijednosti PPS-a koja je zatim izražena kao postotak EU-28 prosjeka (EU-28 prosjek je prikazan kao 100%).<sup>60</sup>

---

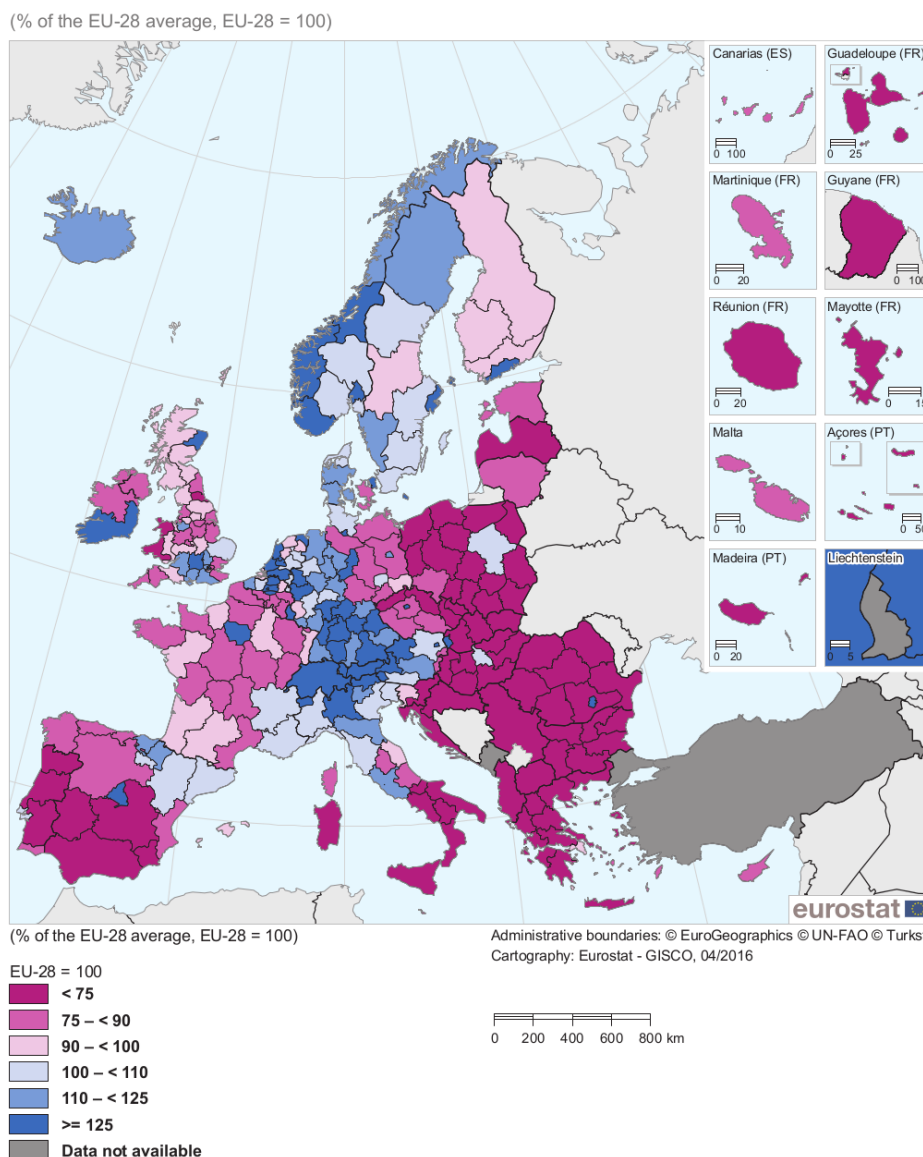
<sup>57</sup> „Unija će poštivati jednakost država članica prije Sporazuma isto ako i njihov nacionalni identitet, sustav njihove temeljne državne strukture, politički i institucijski sustav uključivo regionalnu i lokalnu samoupravu (*Consolidated version of the Treaty on European Union*) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M004>) (14.2.2020.)

<sup>58</sup> Tijekom istraživanja i pisanja ovog rada došlo je do pokretanja postupka tzv. BREXIT-a odnosno izlaska Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske iz EU (op.a.)

<sup>59</sup> Različitost europskog prostora i državnih sustava vidljiv je i iz slijedećih podataka: razlika u broju stanovnika između najveće (Njemačka, 81.059.000 stanovnika) i najmanje države (Malta, 49.434 stanovnika) je gotovo 80 miliona stanovnika. Površinom je najveća Francuska dok je najmanja Malta. Usporedbom BDP-a po stanovniku izraženom u SKM (Standard kupovne moći) Bugarska ima pet puta manji standard od Luksemburga. Cjelokupna Europska unija prostire se na više od četiri milijuna km<sup>2</sup>, a po broju stanovnika, njih 508 milijuna, zauzima treće mjesto na svijetu, odmah iza Kine i Indije. (op.a.)

<sup>60</sup> Regionalni računi EU služe kao alat za analizu ekonomskog razvoja te kao temelj za alokaciju rashoda Kohezijske politike EU-a. Kohezijska politika EU-a pokriva sve regije, no prvenstveno je usmjerena na NUTS 2 razinu gdje je BDP *per capita* manji od 75% prosjeka EU-a. Dakle, u EU uobičajena mjera ekonomskog razvitka, uključivo i regionalni kontekst, predstavljena je BDP-om, a BDP *per capita* je uobičajena mjera i indikator ukupnog životnog standarda.

### Slika 3. BDP PO STANOVNIKU PRIKAZAN PREMA STANDANDARU KUPOVNE MOĆI (PPS) U ODNOSU NA PROSJEK EU 28

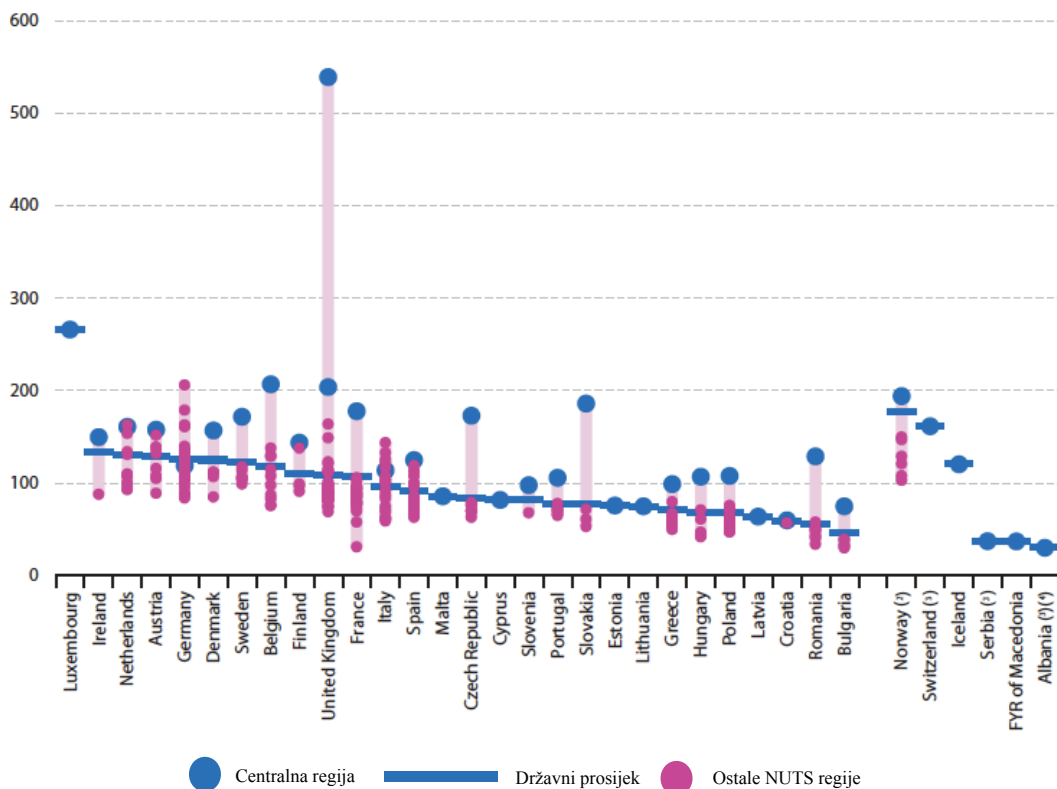


*Izvor: EUROSTAT, (2016a)*

Na grafičkom prikazu "bogatije" regije prikazane su u plavim nijansama dok su "siromašnije" prikazane u ružičastim nijansama. Veoma se jasno razaznaju slijedeći trendovi: (a) Skandinavske zemlje imaju ujednačen i veoma visok ekonomski regionalni raster; (b) U svim dijelovima europskih regija ističu se odskakanja u visini ekonomskog standarda centralnih regija (glavnih gradova-metropola i njihovog prstena); (c) Centralni kopneni dio Europe izdvaja se kao koherentna skupina veoma razvijenih regija; (d) Središnja osovina koja se spušta od Ujedinjenog kraljevstva prema Sredozemlju regija je prosječno razvijenih ekonomija i (e) rubne zemlje Europe, istočna Europa, jug Italije te regije Apeninskog poluotoka sa zapadne strane, ekonomski su najsiromašnije regije s PPS u pravilu ispod 75% prosjeka EU-28. No

sagledavajući ove podatke u duljoj vremenskoj seriji, regionalne razlike se ipak smanjuju što je rezultat dva temeljna elementa, i to: (i) "postepenog procesa ekonomske konvergencije, kao rezultata relativno brzog rasta manje razvijenih regija i (ii) financijske i ekonomske krize koja je imala značajan učinak na ekonomska kretanja većine država članica EU" (Eurostat, 2016a). Iako trendovi pokazuju ekonomsku konvergenciju, ipak je u podacima za 2014. godinu i dalje vidljiva velika razlika između nerazvijenih i razvijenih regija (*istok-zapad*) što najbolje pokazuje usporedba prosječnog BDP *per capita* za Inner London – West (539% prosjeka EU-28) i regiju *Severozapaden* u Bugarskoj koji ima najniži prosjek BDP *per capita* (30% od prosjeka EU-28) što je 18 puta manje od navedene regije u Londonu (*prema: Eurostat Regional yearbook 2016.*). Detaljniji prikaz pokazatelja za područja glavnih gradova država članica EU-28 predložen je na slici 4.

**Slika 4. BDP PO STANOVNIKU PRIKAZAN PREMA STANDANDARU KUPOVNE MOĆI (PPPs) U ODNOSU NA PROSJEK EU-28 – PRIKAZ U ODNOSU NA CENTRALNE REGIJE (NUTS 2 REGIJE)**



Izvor: EUROSTAT, (2016a)

Iz slike 9 može se generalno zaključiti da regije koje obuhvaćaju glavne gradove imaju veći prosječni BDP *per capita* nego ostale regije. U prethodnoj tezi posebno se izdvajaju Belgija, Ujedinjeno kraljevstvo, Francuska, Češka, Slovačka i Rumunjska. Hrvatska isto tako pripada

onim zemljama u kojima glavni grad ima snažniji ekonomski status nego ostale regije iako su razlike nižeg intenziteta nego prethodno izdvojene države. Što se tiče izuzetaka od ovog trenda, oni se javljaju u Njemačkoj, Italiji i Nizozemskoj gdje glavni gradovi-regije nemaju primat dok je usklađeni razvoj centralnih regija i ostatka teritorija najviše izražen u Estoniji, Litvi, Latviji te izvan EU-28 u Švicarskoj i na Islandu. S obzirom na ekonomsku aglomeraciju centralnih naselja koja je standardno snažnije izražena zbog utjecaja ekonomije obujma i ekonomije grupiranja (Krugman i dr., 1981) realno je da su centralne regije ekonomski moćnije od ostalih dijelova. No, kada ta centralnost pređe određenu razinu tada dodatno jačaju centrifugalne sile koje preuzimaju periferiju i na taj način se stvara negativni odnos centar-periferija. Ekonomske politike Njemačke, Nizozemske, a posebno Estonije, Litve i Latvije pokazuju da se može održati balans centrifugalnih i centripetalnih silnica u odnosu centra i periferije čime se postižu probitci i za jedne i za druge. No za navedeno očigledno je potrebna sustavna regionalna ekonomska politika.

Imajući raznolikost Europe u vidu te specifičnu baštinu svake od država u smislu unutarnje organizacije javnih sustava s jedne strane, te s druge strane potrebu da se statistički stvori podloga koja omogućuje praćenje i usporedbu ekonomskih pokazatelja sustava koji se razlikuju, razvijena je metodologija utemeljena na NUTS statističkim regijama.<sup>61</sup> Dakle, kad se pristupa istraživanju subnacionalne razine organizacije država članica EU potrebno je istovremeno uvažavati formalnu organizaciju i statističku, NUTS metodologiju, koja omogućava usporedbu formalnih regija koje se odlikuju ponekad i značajnim strukturnim različitostima. Uz navedeno, potrebno je imati u vidu i elemente regionalne politike EU koji potiču stvaranje usporedivih, većih i jačih subnacionalnih razina u državama članicama EU pri čemu, u europskom duhu zajedništva u različitosti, takvi procesi u pojedinim državama imaju potporu dok u drugima izazivaju otpore.

---

<sup>61</sup> "Države članice EU često se uspoređuju međusobno, ali u stvarnosti veoma je složeno uspoređivati male države članice kao npr. Malta, koja ima oko 430.000 stanovnika, ili Luksemburg koji ima oko 560.000 stanovnika, s Njemačkom koja je najveća zemlja po stanovništvu od svih država članica s preko 81 milionom stanovnika. Usporedba podataka na regionalnoj razini još je kompliciranija, iako upravo takva analiza može otkriti potencijalne razlike koje ostaju skrivene kad istražujete podatke na državnoj razini." (Eurostat, 2016a).

### 3.1 Formalna subnacionalna teritorijalna organizacija država članica Europske unije

Kada govorimo o subnacionalnim razinama organizacije država EU, a zbog potrebe sistematizacije sustava koji se istražuje, uobičajeno razlikujemo tri grupe odnosno stupnja. Jedinice prvog stupnja građanima su najbliže razine organizacije lokalne samouprave (gradovi, općine, komune i slični organizacijski oblici). Drugi stupanj, često nazivan i prijelazni (*engl. intermediate*), sastoji se od jedinica koje su prijelaz s lokalne na regionalnu odnosno saveznu razinu (okrug, distrikt, provincija, pokrajina...). Treći stupanj, najsnažniji po svojim pravima, čine samostalne regionalne jedinice (regije) odnosno savezne države u federalno osnovanim državama. U praksi i formalnoj organizaciji postoje i određena preklapanja, te značajan broj neformalnih, povijesnih ili formalnih statističkih ili planskih stupnjeva organizacije pojedine države što dodatno usložnjava istraživanje, sistematizaciju i ekonomsku komparaciju.

Kako je Europska unija supranacionalna zajednica država, koje ponekad imaju i značajnijih razlika u pristupu organizaciji subnacionalne razine, prije istraživanja subnacionalne organizacije potrebno je sagledati makro razinu. Detaljni pregled aktualne subnacionalne razine država članica EU prikazan je nastavno u tablici 7.

**Tablica 7. SUBNACIONALNA ORGANIZACIJA DRŽAVA EU-28 (2016.)**

Država	EU	Oblik državnog uređenja	2016		
			Prvi stupanj	Drugi stupanj	Treći stupanj
Austrija	Da	Federalna	2100	0	9
Belgija	Da	Federalna	589	10	3
Bugarska	Da	Unitarna	265	0	0
Cipar	Da	Unitarna	380	0	0
Češka	Da	Unitarna	6258	0	14
Danska	Da	Unitarna	98	0	5
Estonija	Da	Unitarna	213	0	0
Finska	Da	Unitarna	313	0	18
Francuska	Da	Unitarna	36658	99	16
Grčka	Da	Unitarna	325	13	0
Hrvatska	Da	Unitarna	556	0	21
Irska	Da	Unitarna	126	0	3
Italija	Da	Unitarna	8006	110	20
Latvija	Da	Unitarna	119	0	5
Litva	Da	Unitarna	60	0	0
Luksemburg	Da	Unitarna	105	0	0

Mađarska	Da	Unitarna	3201	19	0
Malta	Da	Unitarna	68	0	0
Nizozemska	Da	Unitarna*	390	0	12
Njemačka	Da	Federalna	11313	295	16
Poljska	Da	Unitarna	2479	380	16
Portugal	Da	Unitarna	3400	0	2
Rumunjska	Da	Unitarna	3181	0	41
Slovačka	Da	Unitarna	2930	0	8
Slovenija	Da	Unitarna	212	0	0
Španjolska	Da	Unitarna	8176	0	19
Švedska	Da	Unitarna	290	0	20
UK	Da	Unitarna*	419	0	4
EU - 28			92230	926	252

*Izvor: Sistematizacija autora prema: Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences. Brussels (The Council of European Municipalities and Regions CEMR, 2016)*

Iz tablice 7 vidljivo je da se aktualna subnacionalna razina država članica EU sastoji od 92.230 jedinica prvog stupnja, 926 jedinica drugog stupnja i 252 jedinice trećeg stupnja. Zbog različitih načina organizacije jedinica prvog i drugog stupnja, a u odnosu na veličinu države izražene brojem stanovnika, prikaz srednje vrijednosti jedinica prvog i drugog stupnja na razini EU nije prikladan, no za jedinice trećeg stupnja kao najveće jedinice (regije) prosjek na razini EU je devet jedinica/država EU.

S ciljem šire usporedbe subnacionalnih razina država Europe u tablici 8 dat je i prikaz subnacionalne organizacije i drugih država koje trenutačno nisu članice EU, ali su kao europske zemlje članice Vijeća europskih općina i regija (*engl. The Council of European Municipalities and Regions – CEMR.*)<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Vijeće europskih općina i regija (*engl. The Council of European Municipalities and Regions - CEMR*) najstarija i najšira europska udruga lokalne i regionalne samouprave. Udruženje okuplja nacionalne asocijacije lokalne i regionalne samouprave 41 europske zemlje koje predstavljaju sve teritorijalne razine lokalne, međurazine i regije (<http://www.ccre.org>) (29.10.2016.)

**Tablica 8. SUBNACIONALNA ORGANIZACIJA DRŽAVA CEMR IZVAN EU (2016.)**

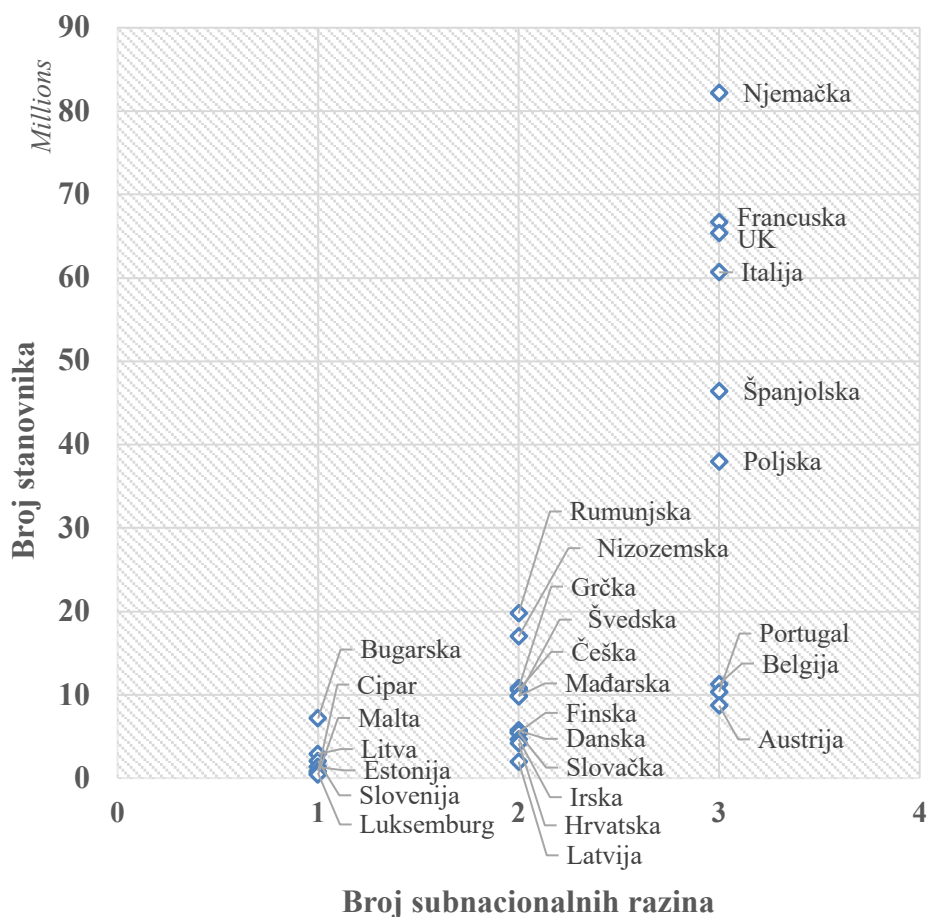
Država	EU	Oblik državnog uređenja	2016		
			Prvi stupanj	Drugi stupanj	Treći stupanj
Albanija	Ne	Unitarna	61	0	12
BiH	Ne	Federalna	145	0	10
Crna Gora	Ne	Unitarna	23	0	0
Gruzija	Ne	Unitarna	72	0	0
Island	Ne	unitarna	74	0	0
Izrael	Ne	Unitarna	260	0	6
Kosovo	Ne	Unitarna	1323	0	0
Makedonija	Ne	Unitarna	82	0	0
Moldavija	Ne	Unitarna	1679	0	35
Norveška	Ne	Unitarna	428	0	19
Srbija	Ne	Unitarna	174	0	2
Švicarska	Ne	Federalna	2324	0	26
Turska	Ne	Unitarna	19695	0	0
Ukrajina	Ne	Unitarna	10885	488	25
CEMR izvan EU-28			37225	488	135

*Izvor: Sistematizacija autora prema: Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences. Brussels (The Council of European Municipalities and Regions CEMR, 2016)*

Subnacionalna razina zemalja koje pripadaju području Europe, a nisu članice EU, sastoji se od 37.225 jedinica prvog stupnja, 488 jedinica drugog stupnja i 135 jedinica trećeg stupnja. Za jedinice trećeg stupnja, kao najveće jedinice (regije), prosjek za zemlje izvan EU jednak je prosjeku država članica EU, odnosno devet jedinica/država koje pripadaju Europi geografski, a izvan su EU.

Kako je s ekonomske točke razmatranja broj stanovnika ključan element u organizaciji subnacionalnih razina država, potrebno je istražiti odnos broja stanovnika država članica EU i broja subnacionalnih organizacijskih razina. Istraživanje i detaljna komparativna analiza broja i tipova subnacionalne teritorijalne organizacije država EU obrađeno je u Prilogu I, a grafički prikaz je na slici 5.

**Slika 5. BROJ SUBNACIONALNIH RAZINA ORGANIZACIJE U DRŽAVAMA EU**



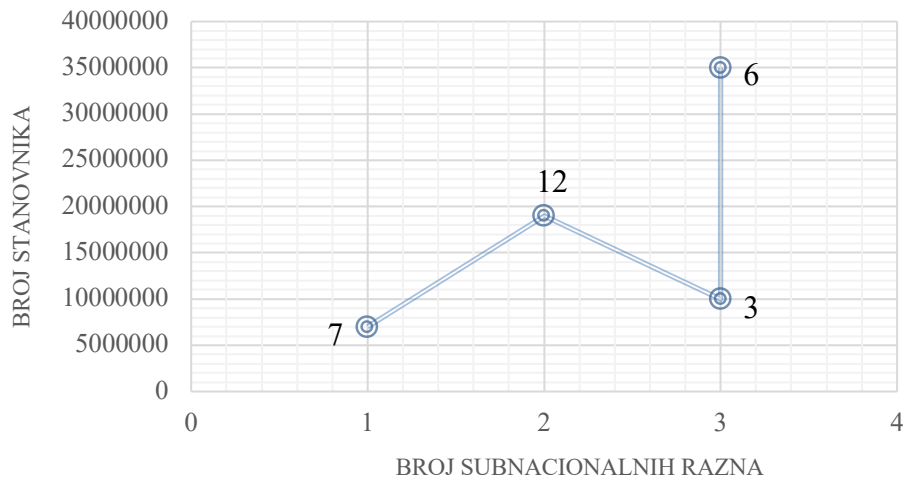
*Izvor : Sistematizacija autora*

Kao što je iz slike 5 vidljivo postoje tri grupe europskih država u odnosu na broj subnacionalnih razina organizacije, i to: (1) Sedam država s brojem stanovnika manjim od 10 mil. ima jednu subnacionalnu razinu; (2) Deset država s brojem stanovnika manjim ili na razini 10 mil. ima dvije subnacionalne razine dok samo dvije države s više od 15 mil. stanovnika imaju dvije subnacionalne razine; (3) Devet država ima tri subnacionalne razine pri čemu tri države (Portugal, Austrija i Belgija) imaju razinu oko 10 mil. stanovnika dok sve ostale imaju više od 35 mil. stanovnika. Sustav subnacionalne teritorijalne organizacije europskih država istovremeno je i sličan, ali i specifičan u odnosu na svaku od država pa se proučavanjem literature dolazi do dosta različitih pristupa o broju i tipovima subnacionalne teritorijalne organizacije država EU. Različitost subnacionalne organizacije europskih država proizlazi prije



svoga iz: (a) Oblika državnog uređenja; (b) Povijesnih i administrativnih nasljeđa i okolnosti;<sup>63</sup> (c) Posebnih geografskih ili nacionalnih obilježja određenih dijelova teritorija unutar državne zajednice i (d) Dominantnog politološkog i ekonomskog gledišta u odnosu na organizaciju subnacionalne razine unutar pojedine države.

**Slika 6. BROJ SUBNACIONALNIH ORGANIZACIJSKIH RAZINA U ODNOSU NA BROJ STANOVNIKA DRŽAVA EU-28**



*Izvor : Sistematizacija autora*

Na slici 6 izdvajaju se tri države (Austrija, Belgija i Portugal) koje imaju između osam i jedanaest miliona stanovnika, a organizirane su na tri subnacionalne razine, što ih izdvaja iz trenda. Razlog tom diskontinuitetu vjerojatno leži u tome da su po svom obliku dvije države (Austrija i Belgija) federacije dok Portugal ima snažne ustavne autonomne regije pa to uzrokuje stvaranje trećeg stupnja organizacije iako države imaju relativno mali broj stanovnika koji bi ih usmjeravao k dvorazinskoj organizaciji odnosno možemo zaključiti da je u tim slučajevima u odnosu na broj subnacionalnih razina temeljni utjecaj oblik državnog uređenja koji proizlazi iz povijesnih, nacionalnih i kulturnih elemenata.

Detaljni prikaz fragmentacije subnacionalne razine država članica EU (sagledavajući tri stupnja) prikazana je nastavno u tablici 9.

<sup>63</sup> Više o povijesnom nasljeđu i tradicionalnim tipovima javne administracije u npr.: Halásková, M., & Halásková, R. (2015). The Structure and Financial Dimensions of Public Administration in EU Countries. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (45), 41-57.

**Tablica 9. FRAGMENTACIJA SUBNACIONALNE RAZINE DRŽAVA EU**

2014-15	Prosječni broj <sup>1</sup> stanovnika po subnacionalnoj jedinici	Prosječni broj subnacionalnih jedinica po 100 000 stanovnika	Prosječna površina subnacionalne jedinice (km <sup>2</sup> )
<b>FEDERACIJE I KVAZIFEDERACIJE</b>			
<b>Austrija</b>	4045	24,7	40
<b>Belgija</b>	19155	5,2	52
<b>Njemačka</b>	7280	13,7	32
<b>Španjolska</b>	5660	17,7	62
<b>Švicarska</b>	3475	28,8	18
<b>UNITARNE DRŽAVE</b>			
<b>Češka</b>	1685	1,9	2192
<b>Danska</b>	56375	1,8	440
<b>Estonija</b>	6175	16,2	212
<b>Finska</b>	17240	5,8	1067
<b>Francuska</b>	1755	57	17
<b>Grčka</b>	35020	2,9	406
<b>Mađarska</b>	3100	32,3	29
<b>Island</b>	4390	22,8	1392
<b>Irska</b>	148695	0,7	2252
<b>Izrael</b>	32485	3,1	88
<b>Italija</b>	7630	13,1	37
<b>Luksemburg</b>	4730	21,1	25
<b>Nizozemska</b>	43050	2,3	106
<b>Norveška</b>	11390	8,8	900
<b>Poljska</b>	15345	6,5	126
<b>Portugal</b>	34875	2,9	299
<b>Slovačka</b>	1850	54	17
<b>Slovenija</b>	9885	10,1	96
<b>Švedska</b>	33445	3	1552
<b>Turska</b>	55165	1,8	563
<b>UK</b>	164755	0,6	627
<b>EU OECD - 28</b>	<b>5765</b>	<b>17,4</b>	<b>51</b>

1. Zaokružene vrijednosti

Izvor: OECD, (2015)

Kao što se u prethodnoj tablici vidi, a uzimajući u obzir pokazatelje fragmentacije subnacionalne razine država članica EU prema podacima OECD-a iz 2015. godine, prosječan broj stanovnika po subnacionalnoj jedinici (prvog stupnja) iznosi 5765 stanovnika, prosječan broj subnacionalnih jedinica na 100.000 stanovnika je 17,4 dok je prosječna površina subnacionalne jedinice 51 km<sup>2</sup> (tablica 12).

Kako se prostorna ekonomika sastoji od regionalne i urbane ekonomike, tako je zanimljivo i istražiti kako se takav pristup manifestira na području Europske unije odnosno kakav je odnos ruralnih jedinica u odnosu na urbane i kakav je trend. U provedenoj analizi koristit će se podaci EUROSTAT-a. Pri definiranju urbano-ruralne karte Eurostat se koristi slijedećim metodološkim pristupom: (i) Regije su klasificirane u pretežito urbane (*engl. predominantly urban*), prelazne (*engl. intermediate*) i pretežito ruralne (*predominantly rural*) i (ii) Temeljem udjela ruralne populacije u regiji, regije su podijeljene u slijedeće tri grupe: (a) Pretežito urbane: ruralna populacija zauzima manje od 20% od ukupne populacije; (b) Prelazne regije: ruralna populacija zauzima udio između 20% i 50% od ukupne populacije; (c) Pretežito ruralne regije: ruralna populacija zauzima 50% i više od ukupne populacije.

Ovakva tipologija primijenjena je na NUTS 3 razinu regija Europske unije, a pregled podataka za sve države EU prikazan je na slikama 7 i 8.

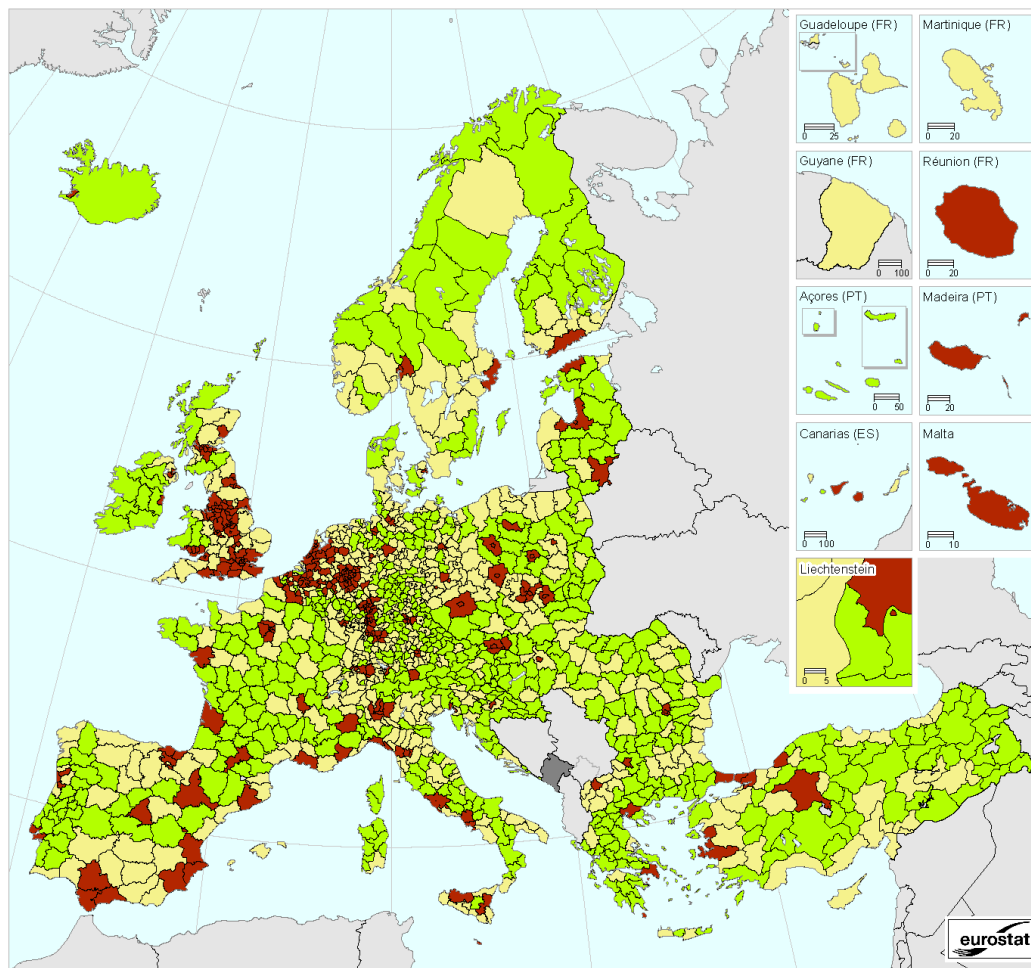
**Slika 7. DRŽAVE EU RAZVRSTANE PREMA URBANOJ TIPOLOGIJI**



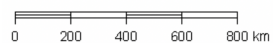
Izvor: [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/RSI/#?vis=typologies.urb\\_typology&lang=en](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/RSI/#?vis=typologies.urb_typology&lang=en)  
(02.03.2020.)

Iz grafičkih prikaza (slika 5) može se utvrditi da prema korištenoj EUROSTAT metodologiji 42,48% EU 28 država pripada pretežito urbanim regijama, 35,10% prelaznim regijama i 22,42% pretežito ruralnim regijama. Nastavno na slici 6 prikazana je prostorna raspodjela urbano-ruralnog prostora EU.

**Slika 8. URBANO-RURALNA KARTA EUROPSKE UNIJE**



Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat



- Pretežito urbane regije (ruralno stanovništvo ima udio manji od 20% ukupnog stanovništva)
- Prijelazne regije (ruralno stanovništvo ima udio između 20% i 50% od ukupnog stanovništva)
- Pretežito ruralne regije (ruralno stanovništvo ima udio od 50% i više od ukupnog stanovništva)
- Podaci nisu dostupni

*Izvor: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/a/ae/Urban\\_rural\\_typology\\_for\\_NUTS3\\_new.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/a/ae/Urban_rural_typology_for_NUTS3_new.png) (02.03.2020.)*

Kako je iz slike 8 vidljivo, ako bismo generalnu podjelu prema metodologiji sa slike 5 prikazali geografski na prostoru EU (Urbano-ruralna karta Europe), onda možemo zaključiti je da neovisno o značajnom postotku pretežito urbanih regija ipak najveći dio površine Europe prostorno pokrivaju ruralni krajevi s manjim brojem stanovnika. „Trend transformacije Europe od pretežno ruralnog društva do sadašnje situacije kada više od pola stanovništva Europe živi u urbanim područjima posebno je ubrzan od 1950-tih godina prošlog stoljeća. Međutim, za razliku od dijelova Azije ili Zapadne Amerike gdje je visoki postotak stanovništva koncentriran u manjem broju velikih gradova, u Europi je prostorna distribucija karakteristična po većem

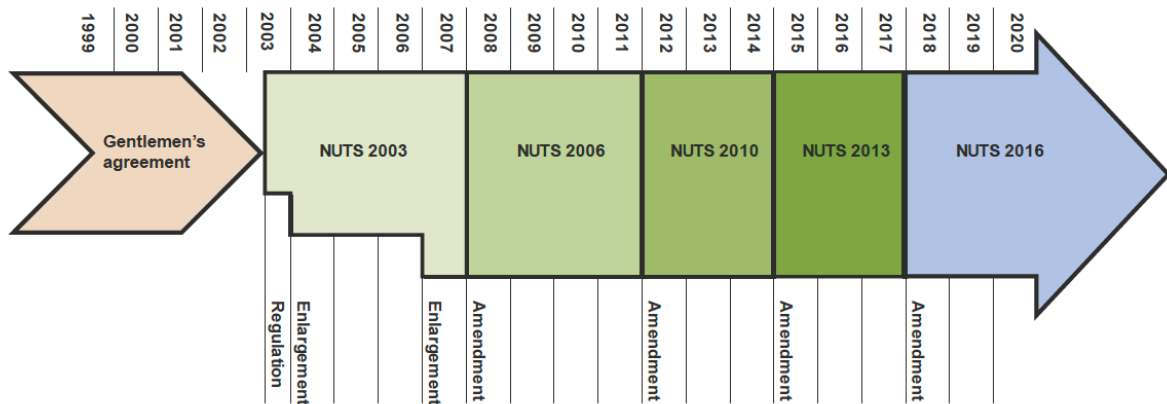
broju relativno manjih gradova i naselja koji su policentrično distribuirani.“ (Eurostat, 2016b). Zbog takve policentrične urbane mreže, u Europi su samo dva grada s više od 10 mil. stanovnika, i to Pariz i London. Može se zaključiti da neovisno o snažno izraženoj urbanizaciji, čime se značajan broj stanovništva koncentrira u gradovima i urbanim naseljima, matrica ruralnog prostora Europe ipak zadržava veći broj distribuiranih naselja. Navedena tvrdnja posebno je vidljiva npr. u Njemačkoj, Danskoj, Belgiji i Nizozemskoj (središnja os Europe) gdje je izražena policentrična distribucija gradova i naselja. Europa je povijesno policentrično razvijena te se u tom smislu zbog potrebe osiguranja usluga stanovnicima jača samostalnost lokalne samouprave i to prije svega jačanjem statusa manjih gradova-naselja koja po načelu centar-periferija postaju lokalna ekonomska, kulturna, obrazovna, sigurnosna i socijalna središta. Navedenim pristupom prostor zadržava stanovništvo, a ekonomija obujma i načelo učinkovitosti se može maksimizirati. Ujedno, takva matrica jača regionalnu matricu planiranja prostora. Tamo gdje nema policentričnog pristupa lokalni centar-periferija, a istovremeno se zadržava veliki broj manjih naselja, dolazi ili do smanjenja učinkovitosti javnih usluga (mala naselja ne podržavaju ekonomiju obujma) ili do nedostatne kvalitete javnih usluga (što onda dovodi do unutarnjih migracija prema centrima aglomeracija). Iz navedenih razmatranja vidi se veza između policentrične urbano-ruralne matrice prostora, organizacije i djelotvornosti javnih servisa.

### **3.2 Statistička klasifikacija regija Europske unije – NUTS klasifikacija**

Kao što je iz provedenog istraživanja vidljivo, unatoč značajnom broju sličnosti postoji i niz više ili manje značajnih razlika u subnacionalnoj organizaciji država članica EU. S ekonomskog aspekta taj je problem još izraženiji budući da postoje i značajne razlike u broju stanovnika, površini, distribuciji, ekonomskoj snazi i drugim važnim ekonomskim pokazateljima što gledajući s makro pozicije otežava međusobne usporedbe. Zbog navedenoga, Eurostat je uveo „pojam statističke regije odnosno posebnu nomenklaturu prostornih jedinica za potrebe statistike koja se skraćeno naziva NUTS (skraćunica koja dolazi od *franc. Nomenclature des Unités territoriales statistiques* odnosno *engl. The Nomenclature of Territorial Units for Statistics*).“ „NUTS je pokrenut od Eurostata prije više od 30 godina s ciljem da podijeli teritorij Europske unije na teritorijalne jedinice pogodne za regionalnu statistiku i kao ciljane prostore za političke intervencije na regionalnim razinama.“ (Eurostat, 2015). NUTS klasifikacija je definirana u Smjernici EU (1059/2003) kojom je određeno da se ažuriranje podataka radi svake

tri godine, a iznimke su moguće samo kada se u EU uključuje novi član. Zadnja verzija NUTS klasifikacije iz 2016. godine stupila je na snagu 1. siječnja 2018. godine. Pregled revizija NUTS klasifikacija prikazan je na slici 9.

**Slika 9. POVIJEST NUTS KLASIFIKACIJA**



Izvor: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history> (15.02.2020.)

NUTS klasifikacija je geografska nomenklatura koja dijeli gospodarski teritorij Europske unije na tri razine počev od najveće prema najmanjoj: NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3 (tablica 11). Iznad NUTS 1 razine je državna razina država članica EU, a ispod je tzv. LAU<sup>64</sup> razina. Cilj NUTS klasifikacije je: (i) Prikupljanje, razvoj i ujednačavanje Europske regionalne statistike; (ii) Socio-ekonomska analiza regija: NUTS 1: velike socio-ekonomske regije; NUST 2: temeljne regije za primjenu regionalnih politika i NUTS 3: male regije za posebne politike i (iii) Zaokruživanje i ujednačavanje Europske regionalne politike.<sup>65</sup>

Trenutno važeća, NUTS 2016 klasifikacija, sadrži 104 NUTS 1 regije, 1281 NUTS 2 i 1348 NUTS 3 regija (tablica 10). Ispod NUTS razina definirane su i dvije razine lokalnih administrativnih jedinica (*engl. Local Administrative Units – LAUs*). Viša LAU razina (LAU 1, prije poznata kao NUTS 4 razina) određena je za slijedeće države: Bugarsku, Češku, Dansku, Njemačku, Estoniju, Irsku, Grčku, Francusku, Cipar, Litvu, Luksemburg, Mađarsku, Maltu, Poljsku, Portugal, Sloveniju, Slovačku, Finsku i Ujedinjeno Kraljevstvo. Niža LAU razina (LAU 2, prije poznata kao NUTS 5 razina) sadrži oko 121.000 općina ili sličnih jedinica u 28 EU država članica (prema podacima iz 2013. godine)

<sup>64</sup> LAU – *engl. Local Administrative Units* (sustav lokalnih administrativnih jedinica – gradovi i općine) (op.a.)

<sup>65</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>

**Tablica 10. BROJ NUTS REGIJA U DRŽAVAMA EU**

	( broj NUTS regija)		
	NUTS razina 1	NUTS razina 2	NUTS razina 3
EU-28	98	276	1342
<b>Austrija</b>	3	9	35
<b>Belgija</b>	3	11	44
<b>Bugarska</b>	2	6	28
<b>Cipar</b>	1	1	1
<b>Češka</b>	1	8	14
<b>Danska</b>	1	5	11
<b>Estonija</b>	1	1	5
<b>Finska</b>	2	5	19
<b>Francuska</b>	9	27	101
<b>Grčka</b>	4	13	52
<b>Hrvatska</b>	1	2	21
<b>Irska</b>	1	2	8
<b>Italija</b>	5	21	110
<b>Latvija</b>	1	1	6
<b>Litva</b>	1	1	10
<b>Luksemburg</b>	1	1	1
<b>Mađarska</b>	3	7	20
<b>Malta</b>	1	1	2
<b>Nizozemska</b>	4	12	40
<b>Njemačka</b>	16	38	402
<b>Poljska</b>	6	16	72
<b>Portugal</b>	3	7	25
<b>Rumunjska</b>	4	8	42
<b>Slovačka</b>	1	4	8
<b>Slovenija</b>	1	2	12
<b>Španjolska</b>	7	19	59
<b>Švedska</b>	3	8	21
<b>UK</b>	12	40	178

*Izvor: Eurostat Regional yearbook, (2016)*

Prema (Eurostat, 2015) temeljna načela na kojima je NUTS klasifikacija izrađena su: (a) NUTS klasifikacija sastoji se od tri hijerarhijske razine (tablica 11); (b) NUTS klasifikacija favorizira administrativne jedinice koje već postoje u državama članicama (tablica 12); (c) NUTS klasifikacija ima minimalnu i maksimalnu granicu populacije za regije (tablica 11) i (d) NUTS klasifikacija je komplementarna s nižim razinama lokalnih administrativnih jedinica (LAU) (tablica 14).

**Tablica 11. VELIČINA NUTS 2013 REGIJA PREMA POPULACIJI**

	Minimalni broj stanovnika	Maksimalni broj stanovnika
<b>NUTS 1 regije</b>	3.000.000.000	7.000.000.000
<b>NUTS 2 regije</b>	800.000	3.000.000
<b>NUTS 3 regije</b>	150.000	800.000

*Izvor: Eurostat Regional yearbook, (2016)*

Kao što je navedeno, jedno od temeljnih načela NUTS klasifikacije je da koristi i podržava postojeće administrativne jedinice država članica EU. Glavni razlog za to je da postojanje administrativnih jedinica obično podržava dostupnost podataka i sposobnost provedbe mjera javnih politika. Pregled povezanosti NUTS razina i nacionalnih administrativnih jedinica LAU prikazana je u tablici 12.

**Tablica 12. VEZA IZMEĐU NUTS RAZINA I NACIONALNIH ADMINISTRATIVNIH JEDINICA**

	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3		LAU 1 <sup>1</sup>		LAU 2	
EU-28		98		276		1342				118504
BE	Gewesten / Regions	3	Provincies / Provinces	11	Arrondissementen / Arrondissements	44	-		Gemeenten / Communes	589
BG	Райони (Rajoni)	2	Райони за планиране (Rajoni za planirane)	6	Области (Oblasti)	28	Общини (Obshtini)	264	Населени места (Naseleni mesta)	5268
CZ	Území	1	Oblasti	8	Kraje	14	Okresy	77	Obce	6253
DK	-	1	Regioner	5	Landsdele	11	Kommuner	99	Kommuner	2298
DE	Länder	16	Regierungsbezirke	38	Kreise, kreisfreie Städte	402	Verwaltungs-gemeinschaften	1374	Gemeinden	11238
EE	-	1	-	1	Maakondade rühmad	5	Maakond	15	Vald, Linn	215
IE	-	1	Regions	2	Regional Authority Regions	8	Counties, Cities, boroughs	6	Electoral Districts	3441
EL	Γεωγραφική Ομάδα (Groups of development regions)	4	Περιφέρειες (Periferies)	13	Νομοί (Nomoi)	52	Δήμοι, Κοινότητες (Demoi, Koinotites)	326	Δημοτικά Διαμερίσματα, Κοινοτικά Διαμερίσματα (Demotiko diamerism, Koinotiko diamerisma)	6132
ES	Agrupacion de comunidades Autonomas	7	Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas	19	Provincias, Consejos insulares y Cabildos	59	-		Municipios	8117
FR	Z.E.A.T + DOM	9	Régions	27	Départements	101	Cantons de rattachement	3804	Communes	36683
HR		1	Regija	2	Županije	21	-		Gradovi i općine	556
IT	Gruppi di regioni	5	Regioni	21	Provinciae	119	-		Comuni	8071
CY	-	1	-	1	-	1	Επαρχίες (Eparchies)	6	Δήμοι, Κοινότητες (Dimoi, koinotites)	614



LV	-	1	-	1	Statistiskie reģioni	6	-		Republikas pilsētas, novadi	119
LT	-	1	-	1	Apskritis	10	Savivaldybės	60	Seniūnijos	540
LU	-	1	-	1	-	1	Cantons	12	Communes	106
HU	Statisztikai nagyrégiók	3	Tervezési-statisztikai régiók	7	Megyék	20	Statisztikai kistérségek	198	Települések	3177
MT	-	1	-	1	Gzejjer	2	Distretti	6	Kunsilli	68
NL	Landsdelen	4	Provincies	12	COROP regio's 2010	40-	-		Gemeenten	403
AT	Gruppen von Bundesländern	3	Länder	9	Gruppen von politischen Bezirken	35	-		Gemeinden	2354
PL	Regiony	6	Województwa	16	Podregiony	72	Powiaty, miasta na prawach powiatu	380	Gminy	2479
PT	Região Autónoma dos Açores' and 'Região Autónoma da Madeira'	3	Comissaoes de Coordenação regional + Regioes autonomas	7	Entidades Intermunicipais, Região Autónoma dos Açores y Região Autónoma da Madeira	25	Concelhos - Municipios	308	Freguesias	3092
RO	Macroregiuni	4	Regiuni	8	Judete	42	-		Comuni, Municipii, Orase	3181
SI	-	1	Kohezijske regije	2	Statistične regije	12	Upravne enote	58	Občine	211
SK	-	1	Oblasti	4	Kraje	8	Okresy	79	Obce	2927
FI	Manner-Suomi, Ahvenanmaa / Fasta Finland, Åland	2	Suuralueet / Storområden	5	Maakunnat / Landskap	19	Seutukunnat / Ekonomiska regioner	70	Kunnat / Kommuner	320
SE	Grupper av riksområden	3	Riksområden	8	Län	21	-		Kommuner	290
UK	Scotland, Wales, Northern Ireland' and the 'Government Office Regions of England Office Regions; Country	12	Counties (some grouped); Inner and Outer London; Groups of unitary authorities	40	Upper tier authorities or groups of lower tier authorities (unitary authorities or districts)	173	Lower tier authorities (districts) or individual unitary authorities; Individual unitary authorities or LECs (or parts thereof); Districts	389	Wards (or parts thereof)	9762

1) LAU 1 nije utvrđen za sve države

Izvor: EUROSTAT, (2015)

Povezanost NUTS razina i nacionalnih administrativnih jedinica LAU1 i LAU2 prikazana u tablici 12 posljedica je potrebe da ukoliko nema postojećih administrativnih jedinica za određenu NUTS razinu, ista se može formirati agregirajući postojeće manje jedinice. Takvo objedinjavanje uzima u obzir geografske, socio-ekonomske, povijesne, kulturne i prirodne okolnosti. Rezultirajuća objedinjavajuća jedinica vodi se kao "ne-administrativna jedinica" prema Eurostatu.

### **3.3 Recentni trendovi u reformama subnacionalnih (regionalnih) razina organizacija država članica Europske unije**

Jačanje i razvoj velikih gradova i njihovih urbanih aglomeracija s jedne strane, i slabljenje ekonomskih, socijalnih i drugih resursa ruralnih prostora i naselja s druge strane generalni je trend kada se razmatra distribucija naselja i stanovništva na nacionalnim teritorijima.

Gradovi i metropolitanska područja preuzimaju na europskoj i svjetskoj razini značajne funkcije koje su često izjednačene i s atributima centralne državne vlasti. Utjecaj gradova poput Londona, Pariza, New Yorka ili Pekinga danas je snažno povezan s ekonomskim, infrastrukturnim, demografskim i drugim pojavama suvremenog svijeta. Sasvim sigurno možemo zaključiti da je na globalnoj razini utjecaj gradova i regija jedan od ključnih elementa i alata kojim se želi poboljšati kvaliteta života stanovništva, promicati održivi razvoj, utjecati na rješavanje socijalnih i ekonomskih problema, problema migracija i niz drugih važnih pitanja za život čovječanstva. "60% svih odluka donosi se na razini gradova i regija te se gotovo 70% javnih investicija realizira od lokalnih i regionalnih vlasti." (CEMR, 2016). S druge strane, trend lokalnih migracija sa slabije razvijenih ruralnih naselja prema centralnim naseljima (većinom velikim gradovima ili urbanim metropolitanskim područjima) slabi ekonomsku poziciju ruralnih naselja i malih gradskih zajednica koji i dalje egzistiraju no u sve nepovoljnijem ekonomskom položaju zbog smanjivanja raspoloživih resursa. Dakle stvaranje velikih urbanih aglomeracija uz istovremeno zadržavanje mreže malih naselja rezultira slabljenjem učinkovitosti administrativnih jedinica i to prije svega onih koje ostaju bez resursa odnosno koje nisu, s ekonomskog aspekta, učinkovite zbog negativnih elemenata ekonomije obujma. Jedno od rješenja koje se nameće s ciljem smanjivanja regionalnih disproporcija je decentralizacija funkcija i resursa, no kako je za proces decentralizacije potrebno da primatelj funkcija bude učinkovit slijedi zaključak da je upravo fragmentacija jedna od glavnih prepreka učinkovite decentralizacije (Swianiewicz, 2010). S tog aspekta za rješenje problema kao odgovor koji se nameće je proces teritorijalne konsolidacije.<sup>66</sup> Međutim kako navode, između ostalih (Ebinger, Kuhlmann i Bogumil, 2019), teritorijalna reforma jedna je od najradikalnijih i snažno osporavanih mjera reorganizacije lokalne i regionalne vlasti. Zbog takvih stajališta, te u pravilu snažnog protivljenja građana tijekom demokratskih procesa koji prethode takvim reforma, i sa političkog aspekta takve reforme su veoma osjetljive i ne pokreću se često iako su

---

<sup>66</sup> Pod pojmom teritorijalne konsolidacije standardno se podrazumijeva proces amalgamiranja odnosno povećanja obujma teritorijalnih jedinica spajanjem dvije ili više jedinica u veću jedinicu (op.a.)

stalna tema u političkim diskusijama. Istraživanjem literature kod autora se nalaze razlozi *pro et contra* teritorijalne reforme utemeljene na procesima amalgamiranja (tablica 13).

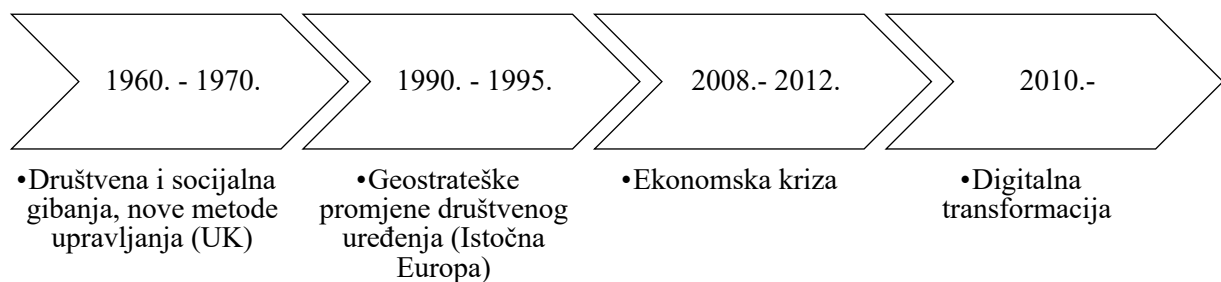
**Tablica 13. PREGLED GLAVNIH TEZA U KORIST I PROTIV REGIONALNIH TERITORIJANIH REFORMI I AMALGAMIRANJA**

Razlozi za teritorijalne reforme i amalgamiranje	Razlozi <i>protiv</i> teritorijalne reforme i amalgamiranja
Ekonomija obujma i efekti sinergije	Smanjenje pristupačnosti javnim servisima zbog povećanja udaljenosti između korisnika (građana) i lokalnih službenika
Trend depopulacije koji smanjuje broj stanovnika ispod razine učinkovite organizacije javnih usluga	Disekonomija obuhvata – stvaranjem većih servisnih jedinica može doći do potrebe za dodatnim ulaganjima npr. ujedinjavanje lokalnih poduzeća za isporuku vode može doći do potrebe dodatnih ulaganja u novu opremu, uređaje i mreže da bi se na većoj površini mogla tehnički i tehnološki realizirati usluga; sličan primjer moguć je u upravljanju otpadom, električnom energijom i sl.
Prirodno amalgamiranje jedinica (pogotovo u okruženju velikih centara – stvaranje suburbanih područja) što za posljedicu ima potrebu snažnog transportnog, socijalnog i sigurnosnog povezivanja	Smanjenje interesa građana za demokratske procese – pod utjecajem stvaranja velikih jedinica gubi se neposrednost kontakta
Ekonomija obuhvata – učinkovitija organizacija javnih usluga i servisa u većim jedinicama	Smanjenje kvalitete usluge lokalne administracije – udaljavanje od građana
Bolji kapaciteti za apsorpciju vanjskog financiranja (EU kohezijski fondovi i sl.)	Gubljenje identiteta lokalne sredine
Veći kapaciteti znanja administracije potreban za složenije poslove	Problemi oko subordinacije novih – većih jedinica
Veća i stabilnija porezna baza za lokalne poreze	Porezna distribucija i opterećenje – pri stvaranju većih jedinica moguće je da dođe do spajanja ekonomski bogatijih dijelova s ekonomski slabijima pa pri ujednačavanju lokalnih poreza može doći do disproporcija u mogućnostima podmirivanja obveza (pozitivno i negativno)
Smanjivanje problema <i>free-riding</i> a (kretanje poreznih obveznika suprotno stanju stvarnog korištenja javnih usluga) odnosno situacija u kojoj stanovnici rade u jednoj jedinici, a žive u drugoj i u tom smislu plaćaju poreze i prireze suprotno od intenziteta apsorpcije usluge	
Veće jedinice imaju bolje prostorno-prirodne podloge za učinkovitije planiranje i politike ekonomskog razvoja.	

*Izvor: Sistematizacija autora*

Uzimajući u obzir kompleksnost glavnih teza iz prethodne tablice razvidno je zašto je teritorijalna reforma zaista jedna od najosjetljivijih državnih reformi. Očigledno je da takve reforme zahtijevaju veoma jasno utvrđene ciljeve, alate i dinamiku. Isto tako, neophodna je široka komunikacijska politika i uključenje u proces velikog broja pažljivo odabranih dionika, te osiguranje političke volje (demokratske veće) koja je spremna preuzeti odgovornost za takve aktivnosti. Sagledavajući procese teritorijalnih reformi na području Europe možemo izdvojiti četiri glavna razdoblja (slika 10).

**Slika 10. GLAVNA RAZDOBLJA I POTICAJI REGIONALNIH TERITORIJALNIH REFORMI U EU**



*Izvor: Sistematizacija autora prema: Swianiewicz, Gendźwiłł, Zardi i Alfonso(2017)*

Prvo razdoblje obuhvaća vrijeme od 1960. do 1970-ih godina kada se pod valom novih društvenih i socijalnih događanja u Europi i Americi te pod utjecajem procesa utemeljima na ekonomiji obujma i konvergencije sustava upravljanja državnog i privatnog sektora iz Engleske proces teritorijalnih reformi proširio na Dansku, Belgiju, Norvešku, Finsku i dr. U to vrijeme pod utjecajem burnih političkih kretanja određeni procesi se događaju i u državama bivšeg Istočnog bloka (Čehoslovačka, Mađarska, Poljska, Jugoslavija). Drugo razdoblje sa izraženim teritorijalnim reformama kreće 1990-ih godina kada nakon promjena društvenog poretka u zemljama Istočne Europe dolazi do značajnih unutarnjih reformi i decentralizacijskih procesa. Treće razdoblje teritorijalnih reformi počinje nakon ekonomske krize 2008. godine kada se u nizu država pokreću ekonomski procesi s ciljem optimizacije državnih sustava, a posebno regionalne i lokalne razine (Irska, Danska, Luxemburg, Latvija i dr.). Iz prethodne analize vidljivo je da su teritorijalne reforme u grupirana tri razdoblja bila plod značajnih društvenih i geostrateških okolnosti. Aktualno razdoblje je četvrto razdoblje promjena u teritorijalnom ustroju i koje, za razliku od prethodna tri, ima potpuno drugačiji poticaj, a to je tehnologija. Naime, dostignuti stupanj tehnološkog razvoja čovječanstva danas je na takvoj razini da se iz temelja mijenjaju dosadašnji socijalni, društveni i ekonomski odnosi (disruptivna ekonomija).

Digitalna transformacija zahvaća sve aspekte ljudskog života i odnosa te u tom smislu i standardni obrasci korištenja teritorija značajno mijenjaju pod utjecajem tehnologije – teritorij (prostor) više nije prepreka; problem dostupnosti svih glavnih ekonomskih resursa danas je tehnološki prevladan. Pod utjecajem digitalne transformacija ekonomija obujma, ekonomija obuhvata, demokratska participacija građana, komunikacijski sustavi, sustavi planiranja, sustavi distribucije roba i znanja, podjednake mogućnosti pristupa resursima su na razini kada na strani organizacije države, isto kao i privatnog sektora, dolazi do konvergencije metoda, alata i sustava upravljanja.

U istraživanju i redovitoj publikaciji Lokalna i regionalna samouprava: *Organizacija i kompetencije Vijeća europskih jedinica lokalne i regionalne samouprave (CEMR, 2016)* objavljenom 2016. godine prikazana je trenutačna situacija subnacionalne organizacije europskih država te pregled promjena za razdoblje od 2012. do 2016. godine (tablica 14).

**Tablica 14. SUBNACIONALNA ORGANIZACIJA DRŽAVA EU-28 I ORGANIZACIJSKE PROMJENE 2016./2012.**

Država	EU	Oblik državnog uređenja	2012			2016			Promjena 2016/2012		
			Prvi stupanj 1	Drugi stupanj 2	Treći stupanj 3	Prvi stupanj 1	Drugi stupanj 2	Treći stupanj 3	Prvi stupanj 1	Drugi stupanj 2	Treći stupanj 3
Austrija	Da	Federalna	2357	0	9	2100	0	9	-257	0	0
Belgija	Da	Federalna	589	10	3	589	10	3	0	0	0
Bugarska	Da	Unitarna	264	0	0	265	0	0	1	0	0
Cipar	Da	Unitarna	380	0	0	380	0	0	0	0	0
Češka	Da	Unitarna	6250	0	14	6258	0	14	8	0	0
Danska	Da	Unitarna	98	0	5	98	0	5	0	0	0
Estonija	Da	Unitarna	226	0	0	213	0	0	-13	0	0
Finska	Da	Unitarna	336	0	2	313	0	18	-23	0	16
Francuska	Da	Unitarna	36700	101	27	36658	99	16	-42	-2	-11
Grčka	Da	Unitarna	325	13	0	325	13	0	0	0	0
Hrvatska	Da	Unitarna	555	0	21	556	0	21	1	0	0
Irska	Da	Unitarna	80	34	0	126	0	3	46	-34	3
Italija	Da	Unitarna	8094	110	20	8006	110	20	-88	0	0
Latvija	Da	Unitarna	119	0	0	119	0	5	0	0	5
Litva	Da	Unitarna	60	0	0	60	0	0	0	0	0
Luksemburg	Da	Unitarna	106	0	0	105	0	0	-1	0	0
Mađarska	Da	Unitarna	3177	19	0	3201	19	0	24	0	0
Malta	Da	Unitarna	68	0	0	68	0	0	0	0	0
Nizozemska	Da	Unitarna*	418	0	12	390	0	12	-28	0	0
Njemačka	Da	Federalna	11481	295	16	11313	295	16	-168	0	0

Poljska	Da	Unitarna	2479	379	16	2479	380	16	0	1	0
Portugal	Da	Unitarna	4567	0	2	3400	0	2	-1167	0	0
Rumunjska	Da	Unitarna	3181	0	41	3181	0	41	0	0	0
Slovačka	Da	Unitarna	2930	0	8	2930	0	8	0	0	0
Slovenija	Da	Unitarna	211	0	0	212	0	0	1	0	0
Španjolska	Da	Unitarna	8169	0	19	8176	0	19	7	0	0
Švedska	Da	Unitarna	290	0	20	290	0	20	0	0	0
UK	Da	Unitarna*	433	0	4	419	0	4	-14	0	0
<b>EU - 28</b>			<b>93943</b>	<b>961</b>	<b>239</b>	<b>92230</b>	<b>926</b>	<b>252</b>	<b>-1713</b>	<b>-35</b>	<b>13</b>
Albanija	Ne	Unitarna	373	0	0	61	0	12	-312	0	12
BiH	Ne	Federalna	137	0	10	145	0	10	8	0	0
Crna Gora	Ne	Unitarna	21	0	0	23	0	0	2	0	0
Gruzija	Ne	Unitarna	69	0	0	72	0	0	3	0	0
Island	Ne	unitarna	76	0	0	74	0	0	-2	0	0
Izrael	Ne	Unitarna				260	0	6	260	0	6
Kosovo	Ne	Unitarna				1323	0	0	1323	0	0
Makedonija	Ne	Unitarna	85	0	0	82	0	0	-3	0	0
Moldavija	Ne	Unitarna				1679	0	35	1679	0	35
Norveška	Ne	Unitarna	430	0	19	428	0	19	-2	0	0
Srbija	Ne	Unitarna	174	0	2	174	0	2	0	0	0
Švicarska	Ne	Federalna	2551	0	26	2324	0	26	-227	0	0
Turska	Ne	Unitarna	37336	0	0	19695	0	0	-17641	0	0
Ukrajina	Ne	Unitarna	11517	488	24	10885	488	25	-632	0	1
<b>CEMR izvan EU-28</b>			<b>52769</b>	<b>488</b>	<b>81</b>	<b>37225</b>	<b>488</b>	<b>135</b>	<b>-15544</b>	<b>0</b>	<b>54</b>

1 Prvi stupanj (gradovi, općine...)

2 Drugi stupanj (provincije, pokrajine...)

3 Treći stupanj (regije)

*Izvor: Sistematizacija autora prema CEMR (2016)*

Temeljem podataka iz tablice 14 mogu se izdvojiti slijedeće grupe informacija i pokazatelja:

- U odnosu prema 2012. godini 2016. godine broj jedinica prvog stupnja smanjen je za 15.544, drugi stupanj nema promjena dok je treći stupanj organizacije subnacionalne države povećan za 54 regionalne jedinice
- Smanjenje lokalnih jedinica za približno 15% rezultat je niza reformi koje su poduzete od 2012. godine do danas, a koje su za cilj imale smanjivanje fragmentacije lokalne samouprave te bolje korištenje ekonomije razmjera
- Broj viših organizacijskih razina (prvenstveno regionalnih) u promatranom se razdoblju povećao kao posljedica trendova regionalizacije, suradnje (zajedničkog obavljanja određenih poslova) između jedinica lokalne države i urbanizacije prostora.

U dubljoj analizi prikazanih podataka treba uočiti da je značajno smanjenje lokalnih jedinica u najvećem broju rezultat promjena na najnižim razinama takvih jedinica (u pravilu unutar općina

i gradova – okruzi, četvrti, odbori i slični većinom volonterski oblici). Isto tako, ti procesi su istovremeno otvarali i dodatna pitanja koja su proistekla iz mogućih negativnih posljedica procesa defragmentacije. Takva otvorena pitanja možemo grupirati kao: (a) rizik otuđenja od građana; (b) procesi koji su potaknuti više odozgo prema dolje, a ne obratno (administrativno s viših razina upravljanja i odlučivanja); (c) problemi preklapanja ovlasti i odlučivanja i (d) prevelika složenost podjele fiskalnih izvora financiranja različitih razina vlasti. Pored općeg pregleda promjena različitih vrsta reorganizacija na subnacionalnoj razini nastavno u tablici 15 prikazani su glavni pokazatelji većih isključivo teritorijalnih reformi u na području Europe. Kao što je vidljivo te reforme rezultirale su povećanjima prosječne površine po JLS te posebno povećanjem prosječnog broja stanovnika po JLS.

**Tablica 15. PREGLED ZNAČAJNIJIH REGIONALNIH TERITORIJALNIH REFORMI U EUROPI**

Država	Godina	Elementi reforme
Makedonija	2002.	Zadnji proces konsolidacije administrativnih jedinica. Sa 123 jedinice iz reforme iz 1994. godine na 84 jedinice u reformi 2002. godine. Naglasak na nacionalna pitanja i zastupljenost u jedinicama više nego pitanja učinkovitosti i optimizacije. Jačanje procesa financijske i upravne decentralizacije.
Slovačka	2004.	Jedna od EU država s najvećom fragmentacijom lokalne države – prosječan broj stanovnika po jedinici je 1.900, a samo dva grada (Bratislava i Košice) imaju više od 100.000 stanovnika. Proces decentralizacije i devolucije u razdoblju od 1998 do 2004. godine, ali nema procesa defragmentacije i značajnijih teritorijalnih reformi. Počev od 2004. značajno je porastao broj mikroregija tzv. JMO (Zajednički komunalni uredi) koji temeljem dobrovoljnosti daju određene sporazumom utvrđene usluge većem broju jedinca.
Mađarska	2004.-2006.	Mađarska nema značajnijih teritorijalnih reformi i zadržava svoj sistem lokalne države na načelu „jedno naselje, jedna lokalna vlast“. Po navedenom načelu Mađarska ima 3.145 lokalnih jedinica. Reformski zahvat od 2004. godine uvodi u sustav Višenamjenske mikroregionalne zajednice – navedene jedinice nemaju razinu teritorijalnih jedinica nego imaju za cilj povećanje učinkovitosti javnih usluga. Krajem 2006. godine osnovana su 162 takva udruženja (koja objedinjavaju 2-65 naselja)
Gruzija	2006.	Smanjivanje razina lokalne države sa četiri na tri (dvije autonomne republike; devet regija, 64 općine i pet velikih gradova s posebnim statusom – Tbilisi, Rustavi, Kutaisi, Btumi i Poti Prosječan broj stanovnika po jedinici je 45.000.
Češka	2007.	Proces fragmentacije lokalne države u Češkoj se stabilizirao početkom 2000-ih godina i od tada je broj jedinica lokalne države stabilan na razini 6.200 jedinca. Potiče s dobrovoljna suradnja u realizaciji javnih usluga.

UK	2007.	Promjena organizacije i smanjenje 44 vijeća na 9 velikih (objedinjenih) lokanih vijeća. Proces reforme provoden u Engleskoj i s aspekta više demokratsko-političkih pozicija nego tehnokratskog pristupa.
Danska	2007.	Teritorijalna reorganizacija. Broj općina smanjen s 271 na 98, a prosječan broj stanovnika povećan na 55.000. Spajanje općina postignuto je uspostavljanjem ograničenja od min. 20.000 stanovnika/JLS; 13 županija zamijenjenoj s 5 uspostavljenih regija na NUTS 2 razini. Nova raspodjela funkcija među razinama vlasti. Reforma pomoći i sustava fiskalnog izravnjanja.
Latvija	2009.	Teritorijalna reorganizacija radi jednostavnosti teritorijalne organizacije i jačanja lokalnih jedinica. Smanjen je broja gradova i općina.
Njemačka	2006.-2011.	Teritorijalna reorganizacija kroz spajanja općina, uz istodobno poticanje suradnje među općinama. Naglasak na jedinicama na području bivše Istočne Njemačke – uklapanje u standardni sustav ( <i>East German Lander</i> )
Grčka	2010.-2011.	Teritorijalni preustroj. Broj općina smanjen s 1.033 na 325 (smanjenja na 1/3 prijašnjeg broja). Prijenos funkcije regionalnog planiranja i zaštite okoliša na regionalnu razinu.
Irska	2011.-2013.	Teritorijalna reorganizacija i smanjenje broja gradskih i županijskih vijeća i njihovih članova. Ukupno broj raznih lokalnih i regionalnih tijela smanjen s 244 na 102, ukinuto svih 80 gradskih vijeća. Dodjela novih funkcija županijama, osobito funkcije promicanja ekonomskog razvoja. Uvođenje poreza na vlasništvo nad nekretninama kao novog prihoda jedinica lokalne samouprave.
Finska	2011.-2014.	Poticanje spajanja lokalnih jedinica. Restrukturiranje pružanja javnih usluga definiranjem minimalnog broja stanovnika koje jedinice trebaju imati da bi mogle pružati određene vrste javnih usluga. Uvođenje obveze izrade planova suradnje za najveća urbana područja. uveden minimalni broj stanovnika za određene aktivnosti (npr. 20.000 za primarnu zdravstvenu zaštitu).
Italija	2014.	Povećanje porezne autonomije nižih razina vlasti. Jasnija dodjela nadležnosti za javne usluge. Nema spajanja općina, ali se potiče suradnja među općinama s manje od 5.000 stanovnika
Francuska	2014.	Promjena načina upravljanja metropolitanskim i urbanim područjima. Smanjenje broja regija. Jasnija definicija nadležnosti različitih razina vlasti. asimetrične upravljačke strukture u urbanim središtima u odnosu na ruralne regije.
Norveška	2014.-2020.	Teritorijalna reforma i proces amalgamiranja. Sa 109 lokalnih jedinica ustanovljen sustav sa 43, a od 1.1.2020. godine 19 regija transformirano u 11 regija. Nove regije preuzimaju velik broj funkcija s državne razine.

*Izvor: Sistematizacija autora prema: Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A. i Zardin, A. (2017); Aller, M. i Geertsema, J. (2016) i Alibegović, J.D., Slijepčević, S. i Švaljek, S. (2016)*

Prema pregledu iz tablice 15 vidljivo je da se u posljednjih deset i više godine na području Europe realizirao značajan broj reformi subnacionalne razine. Te reforme su obuhvatile



gradove i regije u smislu promjena elemenata ustroja, nadležnosti, financiranja, fiskalne raspodjele, poreznih promjena te općih javnih politika vezanih uz organizaciju lokalne države. "Velik broj uspješnih reformi provedenih u članicama Europske unije pokazuje da je reforme ovakve vrste, koliko god bile zahtjevne u pogledu osiguravanja političke podrške za njih, kao i u pogledu oblikovanja i organiziranja tako složenog procesa, moguće provesti i da nema objektivnih razloga da se od njih zazire." (Alibegović, Slijepčević i Švaljek, 2016).

Sagledavajući urbano-ruralnu matricu prostora EU, socio-ekonomske pokazatelje (prvenstveno javne usluge, javne investicije i troškove javnog sustava) i iskustva u reformama subnacionalne organizacijske razine glavni smjerovi u unapređenju sustava područne (regionalne) samouprave na području EU mogu se segmentirati kao: (i) smanjivanje (okrupnjavanje) jedinica lokalne samouprave; (ii) međuopćinska/gradska suradnja i zajedničko obavljanje ekonomski i funkcionalno za to pogodnih poslova; (iii) povećavanje broja regionalnih organizacijskih razina i smanjivanje broja prijelaznih subnacionalnih organizacijskih razina; (iv) bolje definiranje i koordinacija poslova između ranih razina vlasti, a posebno između središnje i lokalne države – funkcionalna i fiskalna decentralizacija i (v) urbanizacija prostora na načelima policentrične urbane matrice koja značajno utječe na kvalitetu života stanovništva, povećava dostupnost javnih usluga, stvara kvalitetnije gospodarsko i poduzetničko okruženje, čuva prostor na održivim načelima, utječe na pozitivne demografske trendove te stvara ekonomski efikasnije okruženje za realizaciju javnih usluga.

### **3.4 Empirijsko istraživanje provedenih modela reorganizacije države na subnacionalnoj razini upravljanja na primjeru Poljske, Danske i Irske**

Kao što je u prethodnom poglavlju utvrđeno, u nizu europskih država u zadnjih 10 i više godina realizirane su ili se trenutačno provode određene vrste reformi na subnacionalnoj razini država te u odnosima lokalne i središnje države. Prikazani rezultati su proizašli sa makro aspekta istraživanja odnosno utvrđeni su trendovi na razini većeg broja članica EU, a nastavno će se na odabranim državama i detaljnije istražiti kvantitativni i kvalitativni učinci tih reformi.

Kako je glavni predmet istraživanja Republika Hrvatska, u odabiru država-modela koje su izvele reforme pogodne za komparativnu analizu u odnosu na Republiku Hrvatsku, potrebno je odabrati one koje po određenim kriterijima mogu osigurati optimalne usporedne pokazatelje i

iskustva. S obzirom da je subnacionalna razina dio sustava javne uprave koji na europskom javnom i administrativnom području ima određene tradicije koje se mogu i sistematizirati, najprije ćemo navesti glavne tipove europske javne uprave unutar kojih ćemo odabrati i države za detaljno istraživanje reformi. "Temeljem tradicija javne uprave mogu se percipirati slijedeći sustavi javne uprave: *Anglo-saksonski*, proizašao iz samodostatnosti (izolacije) britanskog otočja; *Francuski, ili preciznije Napoleonski*, proizašao iz kontinentalne tradicije unitarizma i centralizma; *Njemački (Središnje-europski)*, proizašao iz kontinentalne tradicije federalizma i centralizacije i *Skandinavski*, kao kombinacija anglosaksonskog i njemačkog." (Halásková, 2015).

Uz navedene tradicijske sustave europske javne uprave<sup>67</sup> širenjem EU javlja se još jedna tradicija javne uprave proizašla iz država istočne Europe (tranzicijskih država). Pored tradicijskih sustava javne uprave drugi važan element (kriterij) pri odabiru država-modela su i broj stanovnika (važan prostorni element subnacionalne razine) te naravno i da su države modeli i sami realizirali reforme na subnacionalnoj razini.

Imajući utvrđene kriterije u vidu kao države modeli za detaljnije istraživanje odabrani su: **(i) Poljska**: reforma iz 1999. godine; usporediva kao sustav Istočno-europske (tranzicijske) javne uprave i države; **(ii) Danska**: reforma iz 2007. godine; usporediva po broju stanovnika i površini; mogućnost utvrđivanja razlika Skandinavske tradicije javne uprave u odnosu na hrvatsku Istočno-europsku (tranzicijsku) javnu upravu i **(iii) Irska**: reforma iz 2014. godine; usporediva po broju stanovnika i površini; mogućnost utvrđivanja razlika Anglo-saksonske tradicije javne uprave u odnosu na hrvatsku Istočno-europsku (tranzicijsku). Odabrane zemlje su interesantne i zbog istraživanja s aspekta ekonomske valorizacije rezultata pristupa Europskoj uniji (naime Danska, Irska i Poljska imale su različite socio-ekonomske polazne vrijednosti u trenutku ulaska u EU) te zbog dubljeg proučavanja kako su odabrane zemlje ekonomski odgovorile na EU recesiju 2008.-2013. i koje su implikacije organizacije tih država na subnacionalnoj razini na njihovu ekonomsku efikasnost.

---

<sup>67</sup> Više o javnim politikama i javnom upravljanju u npr. *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje* (Petak, 2008).

### 3.4.1 Poljska reforma lokalne i regionalne samouprave iz 1999. godine

Krajem 1990-ih u Poljskoj je započeo proces četiri važne reforme i to: (i) Reforma zdravstvenog sustava; (ii) Administrativna reforma; (iii) Obrazovna reforma i (iv) Mirovinska reforma. Kako je reforma subnacionalne razine glavni predmet ovog istraživanja, nastavno će biti detaljnije istraženo poljsko iskustvo s ekonomsko-organizacijskog aspekta.

"Imajući u vidu temeljne vrijednosti kao ključnu filozofiju i praktični vodič Poljska je pokušala promijeniti lokalnu samoupravu promišljajući i drugačiju državnu administraciju. Duboke strukturalne reforme javne administracije sastoje se od dva međusobno korelacijska sub-reformerska procesa koji se odvijaju istovremeno: reforma teritorijalne strukture i reforma lokalne uprave. Manja reforma centralne države je napravljena kao prilagodba novim zadacima u cjelini: no središnja država treba jasnije definiranje. Važno je za naglasiti da svako od područja (centralna vlada, teritorijalna organizacija i administrativni sistem) traži drugačiju vrstu promjena." (Romanovska, 2012). Poljska reforma lokalne samouprave odvijala se u dvije glavne faze i pokazuje uspješan primjer tranzicije centralizirane uprave (kao nasljeđe komunizma) u moderni decentralizirani sustav. Sam proces nije bio lagan i nimalo kratak, a postao je moguć prvenstveno zbog "upornog pregovaranja, ispitivanja i zakonskih izmjena koji uključuju široke aspekte administrativne organizacije, odgovornosti i financiranja." (Gorodnichenko i Kim, 2014). Generalni prikaz dinamike poljske reforme prikazan je u tablici 16.

**Tablica 16. DINAMIKA POLJSKE REFORME NA SUBNACIONALNOJ RAZINI**

<b>1988.-1989.</b>	Pregovori između dominantnih komunističkih vlasti i demokratske oporbe
<b>1989.-1990.</b>	Zakonske i organizacijske pripreme za reforme koje su rezultirale izborima za lokalnu samoupravu na razinu općinskih vijeća ( <i>gmina</i> ) 1990. godine
<b>1990.</b>	Prihvatanje Zakona o lokalnoj samoupravi
<b>1990.-1992.</b>	<i>Gminas</i> (općine) se formiraju kao neovisna lokalna samouprava s pravnom snagom i preuzetom vlasništvom nad imovinom i financijama
<b>1997.-2000.</b>	Druga faza izgradnje neposredno izabranih lokalnih i regionalnih vlasti i stvaranje dvije nove razine – <i>powiats</i> (kotar) i <i>voivodships</i> (regionalna razina)

*Izvor: Gorodnichenko, Y., i Kim, D., (2014)*

### Prva faza poljske reforme (1989.-1992.)

Prva faza Poljske reforme odvijala se od 1989. do 1992. godine. U tom razdoblju u sustav je uvedena *gmina* (općina). "*Gmina* je najmanja jedinica u administrativnoj podjeli države. Od 1990. godine je i zajednica stanovnika koji imaju ustavno pravo na lokalnu samoupravu, vlasništvo nad imovinom i upravljanje lokalnim javnim poslovima. Poljska ima oko 2.500 ruralnih i urbanih *gminas*." (Regulski, 2003). Iz proučavanja literature i shvaćanja okolnosti i srži uvođenja *gmina* nazire se i jedan od ključnih principa reforme lokalne samouprave u Poljskoj – Općine (*gmine*) su temeljni elementi lokalne samouprave koji su najbliži građanima i zbog toga su u mogućnosti najbrže, a razvitkom i unapređenjem sustava, i najkvalitetnije rješavati probleme građana dok se više razine subnacionalne organizacije osnivaju u funkciji pomoći općinama i koordinaciji složenijih projekata. "Navedeni princip (filozofija) reflektira se i u činjenici da više razine organizacije *powiat* i *voivodeship* imaju manje imovine i zaposlenika u odnosu na *gmine*." (Gorodnichenko i Kim, 2014).

### Druga faza poljske reforme (1989.-1999.)

"Druga faza decentralizacijskih reformi odvijala se do 1989. do 1999. godine. Zakonski akti koji su usvojeni u lipnju 1998. sa stupanjem na snagu 1. siječnja 1999., imali su dva ključna elementa: (i) Ponovo vraćanje kotara (*powiat*) kao drugog međustupnja (razine) lokalne uprave koji je proizašao iz poljske tradicije. Temeljem takvog zakonskog rješenja s 1. siječnjem 1999. osnovana su 314 kotara (*powiat*) i (ii) Stvaranje nove regionalne razine od 16 regija (*voivodeships*) kao zamjena za 49 bivših manjih regija koje su bile upravljane od centralne države. Izbori za vijeća regija i kotareva, održani u jesen 1998., kao rezultat su imali značajno promijenjeni sistem javne uprave Poljske." (Kulesza i Szescilo, 2012). Te, zaista značajne promjene, kao posljedica reformskog paketa Vlade premijera *Mazowieckog* imale su između ostaloga i zadatak da na regionalnoj razini sustava stvore ekonomski snažnije jedinice, a značajan prijenos ovlasti sa središnje države na lokalnu i regionalnu razinu imao je uz cilj jačanja efikasnosti i poseban cilj jačanja demokratizacije u strukturama javne administracije (više, *Lehmann, H. (2012).*). O složenosti i veličini promjena u drugoj fazi svjedoče i slijedeći zadaci i poslovi koji su u funkciji reforme izvedeni: "Osnovane nove jedinice: 16 novih agencija centralne administracije u regijama (*voivodships*); 16 agencija regionalne administracije; 308 novih ureda kotara (*powiat*) i 64 ureda gradskih uprava su restrukturirana da preuzmu poslove kotara (*powiat*). Rasformirane jedinice: 49 bivših ureda regija (*voivodships*); 287 bivših ureda državne administracije (*urzędy rejonowe*). 1.989 administrativnih jedinica koje su u prošlom sustavu bile podređene centralnim ministarstvima transformirane su kako slijedi: 392 su postale

dio ureda regija dok su 1.597 inkorporirani u kotareve. Isto tako, 7487 jedinica raznih javnih poslova su prebačene u nadležnost regija i kotara." (Regulski, 2003).

#### Specifičnosti regionalne razine organizacije Republike Poljske

Regionalna teritorijalna organizacije Poljske (slika 11) sastoji se od 16 regija (*voivodship*). "Regije se razlikuju u veličini. Najveća je regija *Mazowieckie* s površinom od 35.000 km<sup>2</sup> i 5,2 miliona stanovnika dok je *Śląskie* samo nešto malo manja. Četiri najmanje regije imaju nešto manje od 1 milion stanovnika. Najmanja regija po površini je *Opolskie* (9.000 km<sup>2</sup>)." (Kulesza i Szescilo, 2012). "Karakteristika teritorijalne organizacije Poljske u odnosu na druge EU države može se prikazati tzv. *menadžmentom raspona* odnosno brojem teritorijalnih jedinica koje pripadaju određenim jedinicama više razine." (Kaczmarek, 2001). Metoda mjerenja podrazumijeva prosječan broj jedinica niže razine koje pripadaju jedinicama više razine. U Poljskoj je odnos 1 (*voivodship*): 3 (*powiats / voivodship*): 7 (*gmina* i sl. zajednica / *powiat*) što se značajno razlikuje od ostalih europskih država s trostupanjskom strukturom. U Njemačkoj je ta relacija 1:27:33, u Belgiji 1:3:59, u Italiji 1:5:70, u Grčkoj 1:4:106, u Španjolskoj 1:3:161, a u Francuskoj 1:4:365. Dakle, u tim državama piramida se formira s malim općinama na dnu i manjim brojem velikih subregija na višoj razini. Imajući u vidu *menadžment raspona* koji je uobičajen u Europi, poljska organizacija ima preveliki broj kotara (*powiat*) kao međurazinu u organizaciji lokalne samouprave." (Kaczmarek, 2016).

S druge strane, poljski sustav korespondira s trendovima europskih sustava subnacionalnih razina u kojima određeni veliki gradovi, posebno glavni gradovi, imaju specijalan status jednak statusu regija te da veliki migracijski i ekonomski centri (gradovi, urbana naselja) poprimaju statuse kotara ili regija. U slučaju Poljske to znači da glavni grad Varšava ima poseban status isto kao što i 66 većih gradova ima ujedno i status grada i kotara. Isto tako, poljski sustav slijedi europsku praksu po kojoj se subnacionalne razine formiraju oko većih gradova i urbanih centara kao sjedišta i snažnih pokretača ekonomskih i društvenih aktivnosti.

### Slika 11. GRAFIČKI PRIKAZ REGIONALNE ORGANIZACIJE REPUBLIKE POLJSKE – VOIVODSHIP



*Izvor: Regulski, J., (2003)*

Kao što je već rečeno, općine i gradovi imaju prvenstvenu zadaću zadovoljiti najvažnije potrebe građana (javne usluge) dok su kotari, kao međurazina, i regije u funkciji pružanja dodatnih usluga građanima, a koje im nisu temeljni prioriteti. Iz dualne naravi poljskih regija (regionalna i državna razna uprave) slijedi i dvojna struktura uprave regije i to kroz funkcije: (a) Maršal regije – vodi izvršno tijelo regionalne uprave i (b) Vojvoda – vodi upravu državne vlasti na regionalnoj razini.

Iz poljskog iskustva i modela proizlaze određeni zaključci vezani uz prednosti uvođenja regionalne subnacionalne razine koje možemo prikazati kao: (i) veća ekonomska snaga regija; (ii) mogućnost strateškog planiranja i izvođenja homogenih projekata (infrastrukturno i ljudski objedinjenih); (iii) dijeljenje zajedničkih razvojnih potencijala; (iv) poštivanje povijesnih okolnosti, gdje god se to uklapa u ekonomsko okruženje, kao dodatne snage razvoja; (v) bolje upravljanje sredstvima proračuna (izbjegavanje fragmentacije financija) za kapitalni razvoj; (vi) stvaranje prepoznatljivog obrasca za razvoj ciljanih ekonomskih aktivnosti i (vii) bolja usklađenost s europskom regionalnom politikom i izvorima financiranja u funkciji smanjivanja regionalnih nejednakosti.

Glavne specifičnosti poljskog modela regionalne organizacijske reforme su: (i) Organizacija subnacionalne razine u tri stupnja u kojima općine i kotarevi (gradovi) obavljaju lokalne dok

regije obavljaju regionalne poslove; (ii) Glavni čimbenik sustava je lokalna razina općine/gradovi koji mogu obavljati sve poslove iz nadležnosti lokalne države dok samo one poslove koji su im striktno određeni i nisu u suprotnosti s općinama mogu obavljati kotarevi; ; (iii) Značajan broj gradova-urbanih centara dobio je status kotara; (iv) Organizacija je poklonila snažnu pažnju razvitku ruralnih prostora kao samostalnih jedinica ili u povezivanju s urbanim centrima gdje je to bilo moguće; (v) Poljske regije, za razliku od većine Europskih regija, nisu politički autonomne ili federalne jedinice nego imaju administrativne nadležnosti pri čemu im je na čelu Vojvoda (*voivodes*) koji je izabran od centralne vlasti dok za poslove regionalne nadležnosti u regijama postoji izabrani predstavnik lokalne vlasti Maršal vojvodstva (*Marszałek województwa*); (vi) Regije su formirane uvažavajući tradicionalne obrasce, ali ne kao pravilo, već kao fleksibilna opcija glavnog modela formiranja koje je bilo na načelima ekonomije razmjera i stvaranja regija oko velikih urbanih centara i (vii) Reforma je bila snažno znanstveno podržana uz javnu raspravu s građanima i institucijama, no provedena je odlučno u *jednom koraku*.

#### Kritike reforme i smjerovi razvoja poljskog sustava lokalne i regionalne samouprave

Iako nakon 25 godina iskustava Poljska reforma predstavlja dobar primjer institucionalne reforme i snažne decentralizacije jedne države postoje i određeni kritički elementi koji se recentno preispituju. Glavni naglasci u kritičkom pristupu svode se na: (a) Potrebu da se glavni grad Varšava izdvoji kao potpuno samostalna jedinica; (b) Preveliki broj kotara (*powiata*) kao međurazine koja ponekad nema jasnu svrhu; (c) Iako se čini da je poljski model financijski decentraliziran ipak to nije tako što pokazuje činjenica da i dalje državne potpore čine značajni dio prihoda lokalne države; (d) Proces dodatnog spajanja ruralnih jedinica s urbanim centrima s kojim imaju dnevne komutacije; (e) Dodatno jačanje samostalnosti većih gradova-urbanih centara; (f) Određena pitanja iz sfere političkog sustava izbornog procesa koji omogućuje blokiranje rada lokalne države u slučaju izražene snažne polarizacije političkih stavova i (g) Daljnja reforma administracije i sustava državne razine kao neophodnog procesa koji mora pratiti promjene lokalne države jer reforma lokalne države, bez istovremene adaptacije sustava centralne države, može izazvati stanje nestabilnosti i konflikta, najčešće na štetu decentralizacijskih procesa.

### **3.4.2 Danska reforma lokalne i regionalne samouprave iz 2007. godine**

Danska reforma lokalne i regionalne samouprave iz 2007. godine nije izuzetak nego pravilo, za što uporište nalazimo u kratkom povijesnom pregledu, u kojem je vidljivo da je prva teritorijalna reforma s ciljem smanjenja teritorijalne rascjepkanosti i jačanja uloge lokalne samouprave započela još 1958. godine i provodila se sljedećih desetak godina. Nakon toga nastavljene su reforme tijekom 1970. godine i nadalje u kojima je izjednačen status između gradova i župa putem jednog tijela-općine; povećao se broj jedinica između 10.000 i 20.000 stanovnika uz istovremeno gotovo potpuno ukidanje lokalnih jedinica manjih od 3.000 stanovnika; definirana su jasna razgraničenja između jedinica lokalne samouprave i okruga, s jedne strane, te između lokalne i središnje države s druge strane; stvoreni su alati i procedure kojima je osiguran kontinuitet prenošenja poslova na razinu okruga i jedinica lokalne samouprave te su restrukturirani i odnosi između središnje i lokalne države u smislu fiskalne raspodjele sredstava koja je pratila funkcionalnu reformu i na kraju, smanjena je uloga države u nadzoru općina i okruga.

Iako se sustav iz 1970. godine zadržao do početka 2000-ih godina, stalna istraživanja te javna rasprava stvorila su okruženje u kojemu su svi dionici sustava na jasan, javan i razložan način promišljali o svim dobrim i lošim elementima postojećeg sustava te se stvarala pozitivna atmosfera u cilju prihvaćanja potrebnih mjera i aktivnosti za daljnji razvoj sustava javne uprave. "Od 1990-ih pa nadalje reforma lokalne države bila je ponovo na dnevnom redu u Danskoj. Dansko Ministarstvo unutarnjih poslova naručilo je nekoliko studija koje su ispitivale relacije između veličine i efikasnosti." (De Ceuninck i Reynaert, 2012). Sve te planirane i koordinirane aktivnosti dovode no novog, i za sada zadnjega, reformskog procesa koji je trajao od 2002. do 2007. godine.

#### Proces reformi od 2002. do 2007. godine

Političke stranke, struka i građani su krajem 2000. godine bili dovoljno involvirani u proces rasprava o planiranoj reformi što je omogućilo da, slušajući i prepoznajući signale građana, gospodarstva, znanosti i političkih elita, danska Vlada krajem 2002. godine imenuje Povjerenstvo za reformu administrativne i upravne strukture Danske. Povjerenstvo je bilo multidisciplinarno i sastajalo se od predstavnika lokalne samouprave, ministarstava te stručnjaka iz različitih područja. Važan element modela je i preuzimanje odgovornosti



političkih stranaka na vlasti: "Vlada je namjerno odabrala model bez političkih predstavnika opozicije." ( Swianiewicz, 2010).

U siječnju 2014. godine Povjerenstvo je donijelo zaključke: "Procjena je Povjerenstva da je potrebna reforma strukture javnog sektora. Slabosti postojeće strukture su djelomično zbog nedostatne veličine jedinica lokalne samouprave i okruga, a djelomično zbog podjele ovlasti između države, okruga i jedinica lokalne samouprave...Povjerenstvo predlaže potpunu reformu javnih sektora uključivo i promjene granica i promjene u distribuciji ovlasti između države, okruga i jedinica lokalne samouprave." (The Danish Ministry of the Interior and Health, 2005). Neki od značajnih problema koje je Povjerenstvo u svom Izvješću naglasilo su: (a) Postojeće administrativne jedinice su premale da realiziraju zadatke koji su potrebni građanima i gospodarstvu; (b) Postoji značajan problem koordinacije između razina uprave; (c) U određenom broju područja podudaraju se ovlasti ili se vode paralelni procesi koji dovode do neefikasnosti. Sastavni dio Izvješća Povjerenstva bio je i prijedlog tri temeljna modela reforme (s podvarijantama) i to: (a) Model tri neposredno izabrane razine (s tri podvarijante: iste ovlasti uz promjenu granica i veličine; jačanje regionalne razine; jačanje lokane razine); (b) Model s dvije neposredno izabrane razine i jednom indirektno izabranom razinom i (c) Model sa dvije neposredno izabrane razine (tzv. državni model: sve ovlasti su u državi i jedinicama lokalne samouprave). Izvješće s preporukama Povjerenstva, ali bez konačne odluke Povjerenstva, upućeno je Vladi na daljnji postupak.

Vlada je Izvješće Povjerenstva uputila na široku javnu raspravu. Nakon javne rasprave stranke pozicije otvorile su raspravu s opozicijom i nakon pregovora vladajuće stranke (Liberalna stranka i Konzervativna stranka) postigle su dogovor s Danskom narodnom strankom koji je rezultirao potpisom Sporazuma o strukturnim reformama. Temeljem tog Sporazuma tijekom ljeta 2004. godine sve jedinice lokalne samouprave su zamoljene da predlože način na koje će provesti odredbe Sporazuma o reformi odnosno da se dogovore o spajanju u nove, veće, jedinice lokalne i regionalne samouprave. "Do siječnja 2005. godine sve jedinice lokalne samouprave poslale su svoje odgovore i planove nadležnom ministarstvu. Zanimljivost je da su od 275 jedinica samo četiri bile u problemima oko spajanja (*Farum, Værløse, Holmsland i Hvorslev*) dok je preostalih 271 jedinica postiglo dogovor."(The Danish Ministry of the Interior and Health, 2005). Nakon primljenih odluka jedinica o spajanju, održanih lokalnih referenduma (na razini postojećih regionalnih jedinica u najvećem broju slučajeva) te arbitraže u tri jedinice lokalne samouprave koje nisu postigle dogovor, vladajuće stranke otvorile su pregovore s

opozicijom koji dovode i do šireg konsenzusa o reformi. Temeljem postignutog političkog dogovora pripremljeni su zakonski dokumenti za provođenje reforme koji su tijekom 2005. i usvojeni u Danskom parlamentu čime je s danom 1. siječnjem 2007. reforma i stupila na snagu. Pregled procesa od prvih ideja do primjene prikazan je u tablici 17.

**Tablica 17. PROCES DANSKE REFORME 2002.-2007.**

<b>2002. (listopad)</b>	Imenovanje povjerenstva i administrativne podrške
<b>2004. (siječanj)</b>	Povjerenstvo predaje zaključke
<b>2004. (siječanj/travanj)</b>	Javna rasprava o reformi
<b>2004. (travanj)</b>	Vlada objavljuje konačan prijedlog reforme
<b>2004. (svibanj/lipanj)</b>	Politički pregovori i međustranačko usuglašavanje
<b>2004. (lipanj)</b>	Postignuta suglasnost i Zakon o reformi usvojen u Parlamentu
<b>2005. – 2006.</b>	Operativno provođenje i lokani izbori 5.11.2006.
<b>2007. (siječanj)</b>	Reforma je na snazi

*Izvor: Sistematizacija autora*

#### Rezultati reforme 2007. godine

Danska lokalna samouprava temelji se na četiri stupa: (i) Supsidijarnost; (ii) Lokalno političko odlučivanje; (iii) Široka samostalnost i neovisnost lokalne razine i (iv) Stručnost u procesu donošenja odluka i financijske odgovornosti. Iz takve *Danske škole decentralizacije* proizlazi i činjenica da je lokalna samouprava odgovorna za više od 50% ukupnih javnih rashoda Danske. Reforma iz 2007. bazirala se na prethodnim temeljnim stupovima te je sadržavala "tri glavna elementa: (i) Reformu ovlasti (ii) Reformu teritorija i (iii) Reformu financija." (Local Government Denmark, Danish Regions i Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009).

Na lokalnoj razini reforma je postavila cilj da jedinice lokalne samouprave trebaju imati najmanje 20.000 stanovnika i sve manje jedinice su se trebale spojiti u nove, veće jedinice, s ciljanim brojem stanovnika. Ostavljena je mogućnost i da se jedinice ne spajaju, ali u tom slučaju su trebale ući u partnerstvo (zajedničko obavljanje određenih nadležnosti) sa susjednim jedinicama, ali onda u veličini od najmanje 30.000 stanovnika. Izuzetak je dozvoljen i za otočne jedinice u smislu broja stanovnika. "Nova karta Danske s 98 jedinica lokalne samouprave kreirana je od: (i) 65 spojenih (udruženih) jedinica; (ii) 33 nepromijenjene jedinice – sedam od tih jedinica ima manje od 20.000 stanovnika i zbog toga su sve ušle u obvezujuće partnerstvo sa susjednim jedinicama pro čemu su pet od tih sedam jedinica su otoci i (iii) 11 jedinica podijeljeno je temeljem rezultata lokalnih referenduma." (The Danish Ministry of the Interior and Health, 2005). Rezultat intenzivnog udruživanja i spajanja jedinica lokalne samouprave je

značajno povećanje jedinica u smislu površine, ali još više u broja stanovnika. "Prije reforme 206 jedinica (od 271) imalo je manje od 20.000 stanovnika, ali nakon reforme samo je 7 jedinica (od 98) imalo manje od 20.000 stanovnika. Prosjek stanovnika po jedinici povećao se, s manje od 20.000 prije reforme, na oko 55.000 stanovnika po jedinici nakon reforme. U razdoblju prije reforme 2007. više do trećine stanovništva (1,9 miliona) živjelo je u jedinicama s manje od 20.000 stanovnika. Nakon reforme samo je manje od 1% (oko 55.000) stanovnika živjelo u jedinicama s manje od 20.000 stanovnika." (The Danish Ministry of the Interior and Health, 2005). Što se tiče površine jedinica lokalne samouprave, i tu je došlo do povećanja prosječne površine (najmanja jedinica je prije reforme imala površinu 159 četvornih kilometara dok se nakon reforme prosječna površina jedinica lokalne samouprave povećala na prosječno 440 četvornih kilometara).

### Specifičnosti regionalne razine organizacije

Na regionalnoj razini reformom je došlo do napuštanja sustava od 14 županija (okruga) koji su spajanjem ujedinjeni u pet novih regija (slika 12).

**Slika 12. KARTA REGIONALNE RAZINE DANSKE PREMA REFORMI 2007.**



*Izvor: The Ministry of the Interior and Health, Copenhagen, (2005)*

Pri spajanju su u najvećem broju slučajeva poštivane granice bivših županija (okruga), a manjih promjena je bilo kod dva bivša okruga i nekoliko granica lokalnih jedinica kao posljedica

rezultata lokalnih referenduma (poštivanje volje građana i birača da promjene pripadnost svoje jedinice unutar regija). Za razliku od napuštenog sustava okruga koji su imali između 0,2 i 0,6 mil. stanovnika, novi sustav regija formiran je s obuhvatom stanovništva između 0,6 mil. stanovnika pa sve do 1,6 mil. stanovnika. Isto tako, u pogledu površina nove regije su veće nego prethodne županije.

Pored procesa stvaranja nove teritorijalne karte subnacionalne razine Danska reforma je imala istovremeno i druga dva cilja i to, promjene u ovlastima između razina (funkcionalna decentralizacija) i promjene u financiranju (fiskalna decentralizacija). U literaturi vezanoj uz Dansku reformu često se rabi izraz "*The largest relocation in the history of Denmark*". Navedeni izraz opisuje veliki broj zadataka, organizacijskih, infrastrukturnih i tehničkih pitanja koje je trebalo riješiti kao posljedicu značajnih primjena u promjeni ovlasti koje su pratile i promjene kadrova, tehnike, IT podrške pa i samih zaposlenika. Generalno, reforma je bila postavljena tako da se jača razina jedinica lokalne samouprave, smanjuju ovlasti regionalne razine te da se određeni zadaci vraćaju nazad na centralnu državu.

#### Kritike reforme i smjerovi razvoja Danskog sustava lokalne i regionalne samouprave

Reforma Danskoga sustava subnacionalne razine iz 2007. godine općenito se smatra primjerom uspjelog projekta. Posebno valja naglasiti da Danska nije stala s novim inicijativama nakon što je reforma stupila na snagu. Naime, u proteklim godinama provode se nova istraživanja kojima se pokušavaju potvrditi dobre strane, ali i otkriti nedostaci, provedenog procesa. Rezultat takve dobre prakse je i niz projekata i aktivnosti kao nastavak reforme iz 2007. godine, kao što su: (i) Jačanje kvalitete javne administracije (reforma od 2007. godine nadalje); (ii) Promjene i usklađenja u sustavu lokalnog i regionalnog financiranja; (iii) Razvoj sustava upravljanja i kodeksa poslovanja u javnom sektoru; (iv) Reforme u sustavu organizacije visokog školstva itd.

U dijelu kritičkog pristupa može se govoriti o relativno malom financijskom efektu nakon procesa amalgamacije jedinica lokalne samouprave, zadržavanju troškova osoblja i režijskih troškova na približno jednakoj razini kao prije reforme. Isto tako, i u danskom primjeru vodi se rasprava o načelima "manje je kvalitetnije" i "veće je efikasnije" s politološkog i ekonomskog aspekta. Određena istraživanja (Moisio, 2012) pokazuju negativna smanjenja vrijednosti niza indikatora lokalne demokracije u novim, amalgamiranim, jedinicama lokalne samouprave. S druge strane, u odnosu na ekonomsku efikasnost sustava, pokazuju se pozitivni pomaci.

Isto tako, pokazuje se da je zdravstveni sustav suviše skup i sofisticiran da bi bio defragmentiran, te se aktivnostima iz 2011. godine pokreće novi reformski proces kojim bi zdravstveni sustav ipak bio centraliziran odnosno transferiran s regionalne razine (koja je zdravstveni sustav preuzela reformom iz 2007. godine) na nacionalnu razinu. Ono što se može kao veoma važno povući iz ovog post-reformskog procesa u Danskoj je usmjerenje javne vlasti i političkih elita za stalnim istraživanjem postojećeg sustava i njegovim stalnim unapređenjem pri čemu se ne samo preveniraju ekonomski i drugi šokovi, već se i konstantno stvara i njeguje atmosfera javne rasprave i konsenzusa o temeljnim pitanjima vezanim uz efikasnost javnog sektora.

### **3.4.3 Irska reforma lokalne i regionalne samouprave iz 2014. godine**

Kratkim pregledom povijesnog razvoja subnacionalne razine Irske uočava se centralistički i državno-orijentirani sustav s relativno slabo razvijenom lokalnom-regionalnom samoupravom, a koji je bio više povijesno i nasljedno ustrojen nego administrativno. "Irski sustav subnacionalne razine uprave srodan je onome što nazivamo *Anglo* ili *Anglo-Američka* porodica (tip) lokalne uprave kao što su kategorizirali *Hesse i Sharpe (1991)* i *Dollery et al. (2008)*. Takvu porodicu lokalne uprave karakteriziraju ne-diskrecione i veoma često statutom ograničene aktivnosti. Za razliku od sustava lokalne uprave nordijskih država koje karakterizira značajna autonomnija od centralne vlasti što uključuje i pravo za dizanje ili spuštanje razine lokanih poreza." (MacCarthaigh, 2013). Pored takvih statičnih i centralno ovisnih karakteristika, lokalna uprava Irske odlikovala se i veoma malim reformskim zahvatima u zadnjih 20-tak godina. Zbog svega navedenoga u istraživanjima Europske komisije iz 2006. godine ustanovljeno je, u odnosu na Irsku, da je: "Irska je jedna od najviše centraliziranih država Europe s lokalnom upravom koja ima mali broj odgovornosti i sukladno tome i male financijske resurse (2,2% prihoda o poreza)." (Ryneveld, 2010).

Irska država, svjesna slabo razvijenog sustava subnacionalne razine što se posebno negativno pokazalo za vrijeme i nakon EU fiskalne krize, izradila je niz istraživanja, izvještaja i programa počevši od 2008. godine nadalje koji su posredno i neposredno predlagali određene reforme na irskoj subnacionalnoj razini. Navedeni dokumenti, te niz drugih prijedloga, dovode do temeljnog dokumenta za reformu irske subnacionalne razine pod nazivom "Ljudi na prvom mjestu" (*engl. Putting People First – Action Programme for Effective Local Government, Department of the Environment, Community and Local Government, 2012*).

U listopadu 2012. godine Ministar za okoliš, zajednicu i lokalnu upravu objavio je program "Ljudi na prvom mjestu." Nakon relativno slabe javne rasprave u javnosti, a puno više rasprave u irskom dvodomnom Parlamentu, 27. siječnja 2014. godine Predsjednik Irske potpisao je Akt o reformi lokalne uprave 2014. (*engl. Local Government Reform Act 2014*) koji je stupio na snagu 1. lipnja 2014. godine, nakon izbora od 23. svibnja 2014. godine, a implementira se u razdoblju od 19 mjeseci.

Irska reforma lokalne uprave iz 2014. godine suštinski i dubinski je administrativno i teritorijalno promijenila subnacionalnu razinu Irske. Organizacija subnacionalne razine Irske prije reforme iz 2014. godine sastojala se od: (a) 26 županija koje su bile administrirane sa 114 lokalnih vlasti, i to: (i) 29 Županijskih vijeća i 5 gradskih vijeća velikih gradova (LAU1 razina: *Dublin, Cork, Limerick, Waterford i Galaway*); (ii) 5 Vijeća općina i 75 gradskih vijeća manjih gradova (niža razina); (b) 8 regija (NUTS3 razina) i (c) 2 regionalna vijeća (NUTS2 razina).

Program "Ljudi na prvom mjestu" i Akt o reformi lokalne uprave Irske iz 2014. godine koji je stupio na snagu 1. lipnja bio je izrađen na temelju nove vizije lokalne uprave u Irskoj: "Lokalna vlast bit će glavni pokretač uprave i javnih servisa na lokalnoj razini – predvodnik ekonomskog, socijalnog i društvenog razvoja, isporučivat će efikasne i kvalitetne javne usluge i zastupat će građane i lokalne zajednice učinkovito i funkcionalno." (DECLG, 2012). Reforma je bila široka i sveobuhvatna, a kao glavni naglasci mogu se izdvojiti:

- strukturna reforma lokalne uprave i regionalne uprave uključujući i raspuštanja određenih tijela te amalgamaciju postojećih jedinica u nove, veće, jedinice;
- snažno smanjivanje troškova subnacionalne razine;
- smanjivanje broja vijećnika u većini jedinica za gotovo 40%, te smanjivanje broja raznih lokalnih jedinica za približno 65% (smanjivanje za 3 gradska i županijska vijeća, smanjenje broja vijeća za 83 jedinice, smanjenje broja vijećnika za 678 dužnosnika – s prijašnjih 1.627 na 949, smanjenje broja organizacijskih regionalnih jedinica s 10 na tri i smanjenje broja regionalnih vijećnika za 228 dužnosnika);
- uvođenje lokalnog poreza na imovinu kao glavnog izvora financiranja kojim upravlja lokalna samouprava;
- jačanje uloge lokalne uprave na području ekonomskog razvoja i planiranja;
- lokalna uprava na razini općina i gradova postaje glavni nositelj razvoja, regionalna uprava je usmjerena na strateško planiranje, dok je određeni dio javnih servisa (javna vodoopskrba) centralizirana na razini središnje države.

Irska reforma iz 2014. godine prvenstveno je bila teritorijalna i strukturalna (institucionalna) reforma koja je rezultirala novom kartom subnacionalne razine Irske bitno drugačijom (racionalnijom) od prethodnog sustava. Nova karta subnacionalne razine s 31 županijom/gradom i tri regije prikazana je na slici 13.

**Slika 13. NOVA KARTA SUBNACIONALNE ORGANIZACIJE IRSKE**



*Izvor: Blair, S., (2014)*

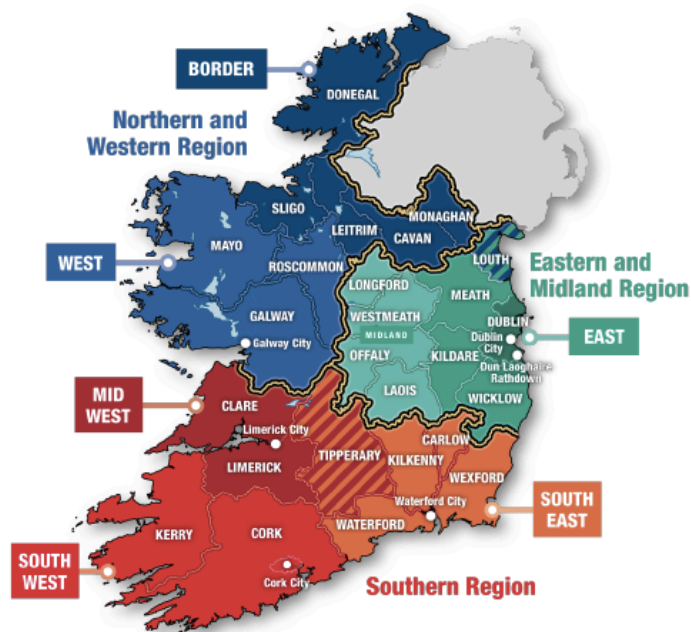
Glavni naglasak reforme iz 2014. godine bio je na poboljšanju koordinacije između raznih organizacijskih jedinica te na poboljšanju u sustavu planiranja i kontrole lokalnih politika, uz razvoj i snažnije uvođenje novih javnih politika vezanih uz lokalni ekonomski rast i razvoj. U tom smislu svaka županija/grad mora imati sustav povjerenstva i savjetodavnih tijela koja sudjeluju u formuliranju i donošenju odluka.

### Specifičnosti regionalne razine organizacije

Institucionalna reforma prvenstveno je bila usmjerena na lokalnu razinu, međutim do promjena je došlo i na regionalnoj razini. Promjene na regionalnoj razini imale su slijedeća glavna obilježja: (a) smanjenje broja organizacijskih jedinica s osam na tri; (b) smanjenje broja

vijećnika s 290 na 62 (vijećnici nisu neposredno izabrani, nego iz svakog županijskog-gradskog vijeća odnosno regije biraju dva vijećnika koji su ujedno i predstavnici regionalnog vijeća); (c) smanjivanje broja zaposlenika u upravi i administraciji novih regija – pored izabranih vijećnika regijama operativno upravlja imenovani Direktor s manjim timom profesionalno zaposlene administracije. Pored navedenih promjena novi regionalni sustav dobio je zadatke vezane prvenstveno uz strateška pitanja na području prostornog planiranja i ekonomskog razvoja te koordinaciju regionalnih operativnih programa za EU fondove. Regionalna vijeća imaju glavni zadatak da izrade šestogodišnje planove prostornog i ekonomskog razvoja regija koji služe kao smjernica za planiranje na lokalnoj razini. Tri osnovane regije (unutar kojih su posebno datirana planska područja za izradu ekonomskih planova razvoja) su: (1) *Eastern and Midland*; (2) *Northern and Western* i (3) *Southern* (slika 14).

**Slika 14. KARTA PLANSKIH PODRUČJA REGIONALNOG PLANIRANJA IRSKE**



*Izvor: Shannon, L., (2016)*

Osim što irski model slijedi trendove u kojima u manjim državama regionalna razina ima zadatke strateškog planiranja, dok lokalna razina postaje glavni motor razvoja i operativnog upravljanja, irski model ima i dodatnu specifičnost i kvalitetu, a to je da u izradi strateških planova, neovisno što se rade s razine regija, u operativnom planiranju polaze od sustava *Gateway and Hub* čvorišta koji se razvijaju na policentričnim osnovama pri čemu ne slijede striktno granice regija već slijede racionalne (ekonomske prije svega) smjerove razvoja prostora i zajednice.



### Kritike reforme i smjerovi razvoja Irskog sustava lokalne i regionalne samouprave

Reforma lokalne države Irske iz 2014. godine nedvojbeno je duboka promjena i značajan doprinos decentralizaciji države koja je povijesno bila centralno organizirana. Reforma iz 2014. godine prije svega je bila institucionalna i strukturalna, a u manjoj mjeri i fiskalna, iako je uvođenje Poreza na imovinu značajna novina u sustavu. U tom dijelu leži i glavna kritika reforme odnosno funkcionalnu i teritorijalnu reformu u dovoljnoj mjeri nije pratila i fiskalna reforma što je dovelo do daljnjeg zaostajanja lokalne države u odnosu na sposobnost da vlastitim izvorima prihoda podmiri odgovarajuću razinu pripadajućih javnih usluga. Dio tog nedostatka otklonjen je snažnim financiranjem fondova s razine središnje države, no takav sustav dovodi do moguće netransparentnosti i nejednakih mogućnosti pristupa svakoj od lokalnih zajednica zajedničkim sredstvima. Upravo u tom smjeru, dakle povećanju fiskalne samostalnosti lokalne države, te smanjivanju centralnih transfera prema lokalnoj državi Irska i promišlja daljnje promjene sustava svoje subnacionalne razine.

### **3.5 Usporedba odabranih pokazatelja regionalne razine Republike Hrvatske i Europske unije**

Republika Hrvatska je povijesno, politički, društveno i ekonomski oslonjena na područje Europe odnosno Europske unije kao političke supranacionalne organizacije. U tom smislu Hrvatska se uspoređuje, ali i natječe s europskim okruženjem, a jačanje ekonomskih, društvenih, tehnoloških i drugih trendova na području EU prelijeva se i na našu državu. Neovisno o specifičnostima svake od EU država, a s ciljem mjerenja dostignutog stupanja razvoja i ustroja subnacionalne razine, nastavno je kratko prikazana usporedba odabranih regionalnih pokazatelja Hrvatske s državama članicama EU.

Usporedba podataka za države EU 28 i Hrvatske u odnosu na fragmentaciju subnacionalne razine prema zadnjim dostupnim OECD podacima<sup>68</sup> izvedena je nastavno u tabličnim i grafičkim prikazima.

---

<sup>68</sup> Key Data on Local and Regional Governments in the European Union, OECD 2018.

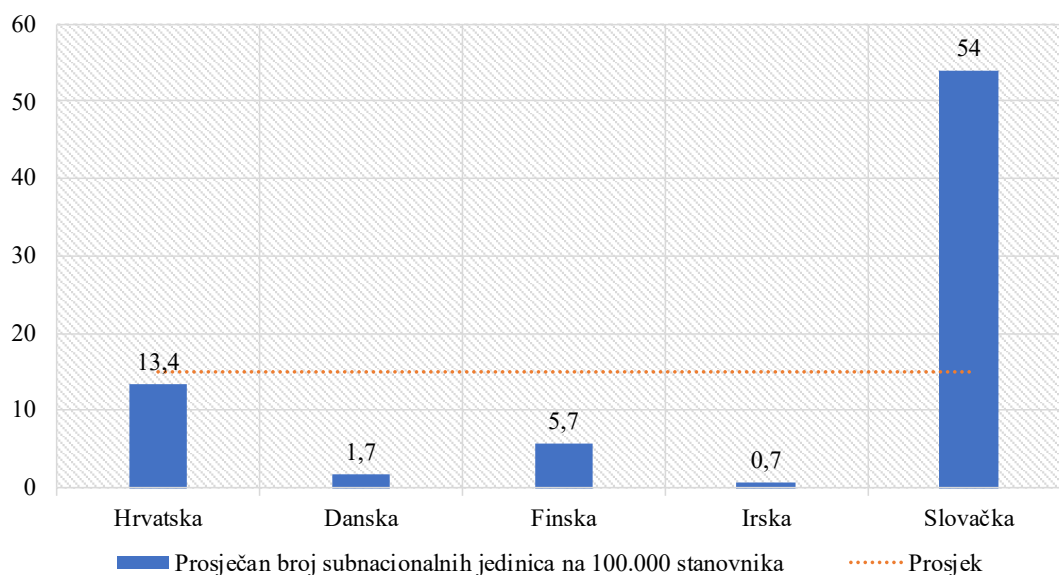
**Tablica 18. USPOREDBA HRVATSKE I EU U ODNOSU NA FRAGMENTACIJU SUBNACIONALNE RAZINE**

2016-2017	Prosječan broj stanovnika po subnacionalnoj jedinici	Prosječan broj subnacionalnih jedinica na 100.000 stanovnika	Prosječna je površina subnacionalne jedinice (km <sup>2</sup> )
EU-28	5.867	17,0	50
RH	7.472	13,4	102

*Izvor: OECD, (2018)*

Prema podacima iz tablice 18 vidljivo je da Hrvatska ima pozitivne pokazatelje u odnosu na prosjek država EU 28 vezano uz fragmentaciju subnacionalne razine. Pokazatelji Hrvatske u usporedbi s državama sa sličnim brojem stanovnika (Danska, Finska, Irska i Slovačka) prema kriteriju prosječan broj subnacionalnih razina na 100.000 stanovnika prikazan je na slici 15.

**Slika 15. FRAGMENTACIJA SUBNACIONALNE RAZINE HRVATSKE I USPOREDIVIH EU DRŽAVA (broj jedinica/100.000 stanovnika)**

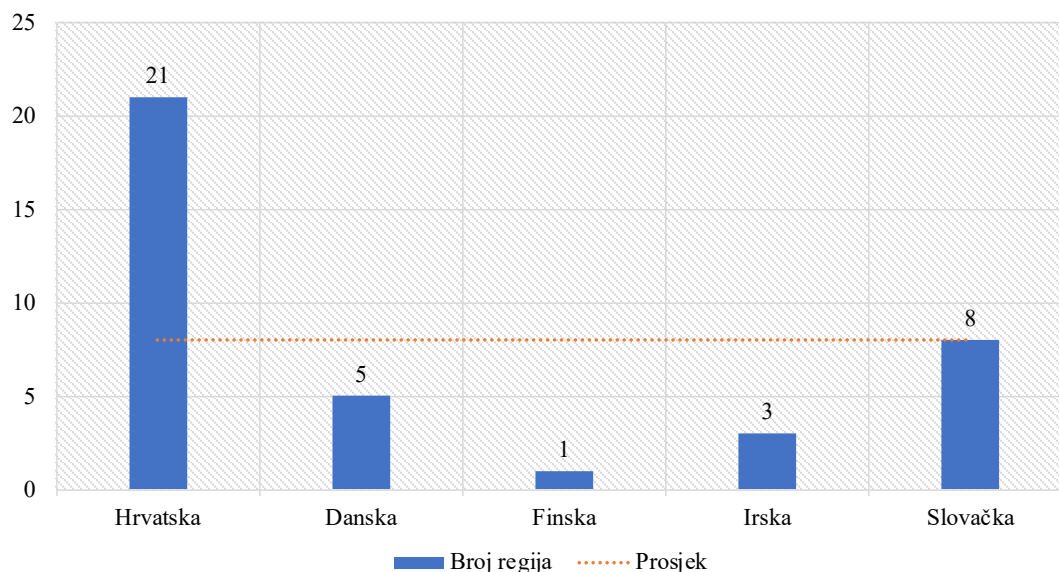


*Izvor: Sistematizacija autora*

Kao što je vidljivo Hrvatska prema kriteriju prosječan broj subnacionalnih jedinica na 100.000 stanovnika u usporedbi s približno sličnim državama po broju stanovnika, ima značajno veći stupanj fragmentacije jedinica lokalne i regionalne samouprave (izuzev Slovačke koja znatno odstupa od svih usporedbi).

Usporedba sustava regionalne organizacije Hrvatske i istih usporedivih država prema broju stanovnika prikazana je nastavno na slici 16.

**Slika 16. USPOREDBNA REGIONALNE ORGNIZACIJE HRVATSKE I USPOREDIVIH EU DRŽAVA (broj regionalnih jedinica)**



*Izvor: Sistematizacija autora*

Hrvatska sa ukupno 21 regionalnom jedinicom ima značajno veći broj regionalnih jedinica od promatranih usporedivih država. Dakle, u komparaciji s približno sličnim državama po broju stanovnika, a uvažavajući prethodno izvedene nalaze, Hrvatska ima značajno veći stupanj fragmentacije subnacionalne razine.

Usporedba podataka o kretanju promjena u fragmentaciji subnacionalne razine država EU i Hrvatske za godinu 2012. u odnosu na 2018. prikazana je u tablici 19.

**Tablica 19. PROMJENE U FRAGMENTACIJI SUBANCIONALNIH RAZINA EU I RH (2018/2012)**

2012/2018	Broj jedinica prvog stupnja	Broj jedinica drugog stupnja	Broj jedinica trećeg stupnja
EU 2012	93.943	961	239
EU 2018	87.182	969	263
RH 2012	555	-	20+1
RH 2018	555	-	20+1

*Izvor: Sistematizacija autora*

U odnosu prema 2012. godini 2018. godine broj jedinica prvog stupnja na razini EU smanjen je za 6.761, drugi stupanj veći je za 8 jedinica dok je treći stupanj organizacije subnacionalne države povećan za 24 regionalne jedinice. Smanjenje lokalnih jedinica za približno 8% rezultat je niza reformi koje su poduzete od 2012. godine do danas, a koje su za cilj imale smanjivanje fragmentacije lokalne samouprave. Broj viših organizacijskih razina (prvenstveno regionalnih) u promatranom se razdoblju povećao kao posljedica trendova regionalizacije, suradnje (zajedničkog obavljanja određenih poslova) između jedinica lokalne države i urbanizacije prostora. Istovremeno navedene reforme rezultirale su povećanjima prosječne površine po JLS te posebno povećanjem prosječnog broja stanovnika po JLS. Hrvatska, iako je u proteklom razdoblju provodila određene prilagodbe i promjene sustava (najviše na razini fiskalnih politika i određenim promjenama u preraspodjeli funkcionalnih nadležnosti, i to prije svega s prijenosom određenih poslova države na županije) nije pratila trendove europskog okruženja. U istom usporednom razdoblju Hrvatska je povećala broj gradova za jedan, smanjila broj općina za jednu (prelazak u status grada), a broj županija je ostao nepromijenjen uz Grad Zagreb s posebnim statusom.

Pored negativnih pokazatelja teritorijalno-administrativnih reformi i stanje gospodarske razvijenosti regija RH u odnosu na regije EU pokazuju zaostajanje hrvatskih županija. Pokazatelj stupnja gospodarskog razvoja regija RH u odnosu na regije EU prati se putem pokazatelja koji se generiraju za regije po NUTS klasifikaciji. U odnosu na NUTS 2 regije Hrvatska je podijeljena na dvije grupe i to Kontinentalna Hrvatska i Jadranska Hrvatska. Prema zadnjim dostupnim podacima za 2019. godinu Kontinentalna Hrvatska je bila na 62%, a Jadranska na 59% gospodarske razvijenosti EU<sup>69</sup>. Međutim detaljnija slika bolje se vidi na NUTS 3 razini regija<sup>70</sup> koje su dijelovi NUTS 2 regija (županije).

Istražujući zadnje podatke razvijenosti NUTS 3 regija EU<sup>71</sup> vidljivo je da Danska ima 64% NUTS 3 regija koje imaju veći prosjek BDP-a po stanovniku prema standardu kupovne moći od prosjeka EU, nakon toga slijedi Švedska (62%), a u prve tri države su ušle još Austrija i Nizozemska sa 60%. Regionalne razlike u razvijenosti najizraženije su u Ujedinjenom Kraljevstvu i Njemačkoj (tu značajno iskaču glavni gradovi-centralne regije, no ostatak mreže

---

<sup>69</sup> Mjereno BDP po stanovniku prema standardu kupovne moći – SKM (*engl. PPS* – umjetna valutna jedinica kojem se eliminiraju razlike između razina cijena država EU) (op.a.)

<sup>70</sup> NUTS 3 se sastoji od 1.348 EU regija

<sup>71</sup> Zadnji podaci BDP-a po SKM objavljeni su u 2/2019 i revidirani u 9/2019. (EUROSTAT i HGK) (op.a.)

je prilično ravnomjerno razvijen), dok je prosjek raspona između najmanje i najviše razvijene regije unutar države od 1,8 do 5.6 puta (pri čemu je s obzirom na veličinu teritorija najpovoljnija regionalna distribucija razvijenosti u Finskoj sa indeksom 1,81). Hrvatska je sa svojim NUTS 3 regijama u odnosu na usporedbu sa EU 28 regijama prikazana nastavno u tablici 20.

**Tablica 20. BDP PO STANOVNIKU PO SKM-u U 2019. GODINI**

Rang	Zemlja	NUTS 3 regija	Indeks (EU 28=100)
1	UK	Camden & City of London	1.351
2	UK	Westminster	994
3	DE	Wolfsburg, Kreisfreie Stadt	590
4	DE	Ingolstadt Kreisfreie Stadt	420
5	UK	Tower Hamlets	375
6	DE	München, Landkreis	325
7	FR	Hauts-de-Seine	325
8	DE	Schweinfurt, Kreisfreie Stadt	324
9	FR	Paris	306
10	DE	Frankfurt am Main, Kreisfreie Stadt	298
409	HR	Grad Zagreb	107
844	HR	Istarska	77
922	HR	Primorsko-goranska	73
1092	HR	Dubrovačko-neretvanska	61
1176	HR	Varaždinska	52
1177	HR	Međimurska	52
1200	HR	Zadarska	50
1201	HR	Koprivničko-križevačka	50
1219	HR	Šibensko-kninska	48
1220	HR	Osječko-baranjska	48
1299	HR	Ličko-senjska	47
1230	HR	Splitsko-dalmatinska	47
1231	HR	Zagrebačka	47
1231	HR	Karlovačka	46
1259	HR	Sisačko-moslavačka	44
1274	HR	Bjelovarsko-bilogorska	42
1287	HR	Krapinsko-zagorska	41
1309	HR	Vukovarsko-srijemska	36
1315	HR	Požeško-slavonska	35
1317	HR	Virovitičko-podravska	34
1318	HR	Brodsko-posavska	34
1337	HU	Nograd	28
1338	RO	Vaslui	28
1339	BG	Pleven	27
1340	BG	Kyustedil	27

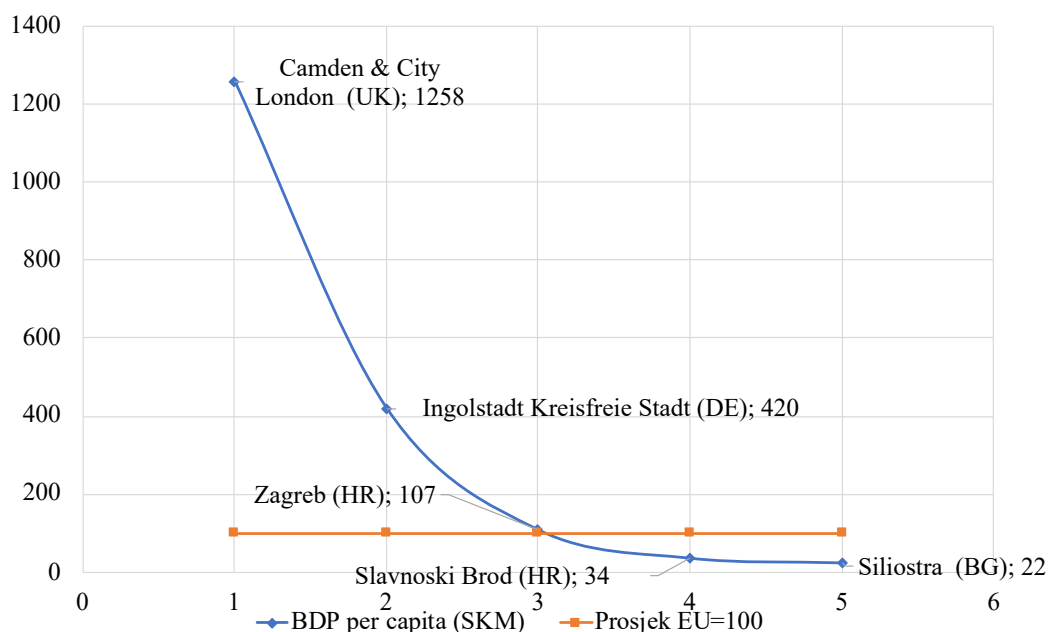
1341	BG	Haskovo	27
1342	BG	Pernik	25
1343	BG	Kardzhali	25
1344	BG	Vidin	24
1345	BG	Silven	23
1346	BG	Silistra	22

Izvor: HGK, (2019)

Klasifikacija u prethodnoj tablici pokazuje da su Hrvatske NUTS 3 regije, osim Zagreba, sve ispod prosjek EU 28 regija. Ono što posebno zabrinjava je da samo Grad Zagreb ulazi u grupu 50% najrazvijenijih regija, unutar grupe tisuću još su ušle Istarska i Primorsko-goranska županija, dok su sve ostale hrvatske županije ispod 1.000-tog mjesta. Pri navedenom pet je hrvatskih županija smješteno u 5% najslabije gospodarski razvijenih NUTS 3 regija EU.

Usporedba najbolje i najlošije plasirane Hrvatske regije (Grad Zagreb i Brdsko-posavska županija) s najboljom i najlošijom EU regijom prikazana je nastavno na slici 17.

### Slika 17. USPOREDBA NAJVIŠE I NAJMANJE RAZVIJENE EU 28 I RH REGIJE



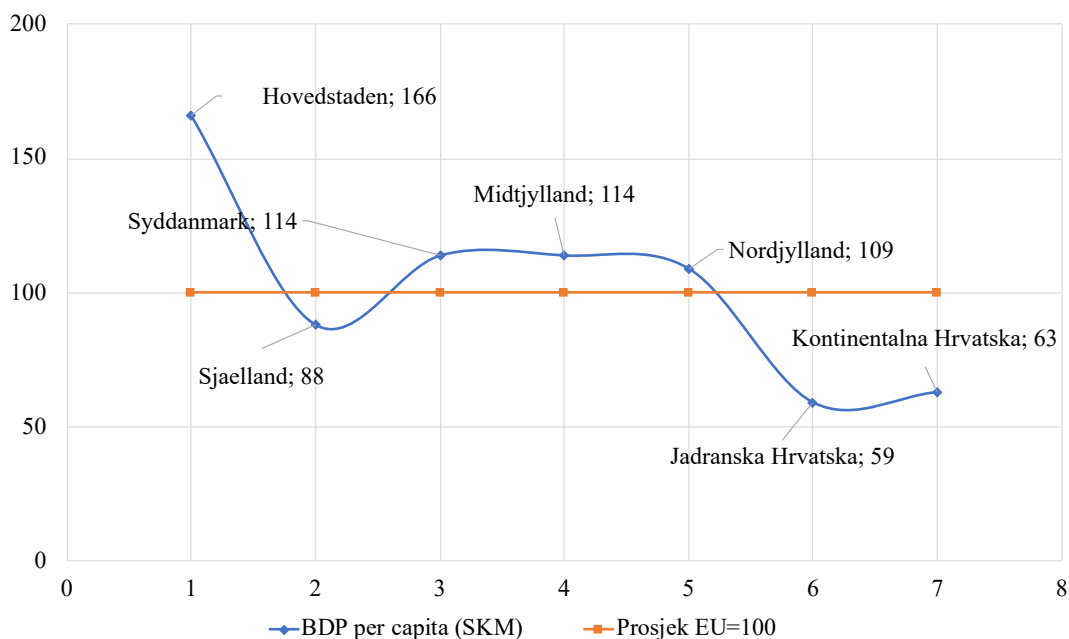
Izvor: Sistematizacija autora prema: EUROSTAT, HGK, (2019)

Od ukupno 1.348 NUTS 3 regija najviše pokazatelje razvijenosti ima *Camden & City London* (UK) sa BDP-om po stanovniku prema SKM 1.251% većim od prosjeka EU (kako se radi o regiji koja obuhvaća Centralni i poslovni dio Londona odstupanje je značajno; zbog boljeg

pregleda prikazana je i Njemačka regija *Ingolstadt* koja je na razini 320%). Najmanje razvijena NUTS 3 regija EU je Siliostroa (BG) sa zaostajanjem od 78% BDP-a po stanovniku prema SKM u odnosu na prosjek EU. Grad Zagreb, najrazvijenija RH regija, ima 7% viši prosjek od prosjeka EU dok Brodsko-posavska županija ulazi u grupu 28 najmanje razvijenih NUTS3 regija EU sa zaostajanjem od 66% od prosjeka EU prema zadnjim pokazateljima iz 2019. godine.

Kako je Danska po kriteriju stanovništva i regionalnoj distribuciji usporediva sa Hrvatskom nastavno je usporedno analizirana regionalna distribucija razvijenosti za NUTS 2 regije (slika 18).

**Slika 18. USPOREDBA NUTS 2 RAZVIJENOSTI REGIJA DANSKE I HRVATSKE**

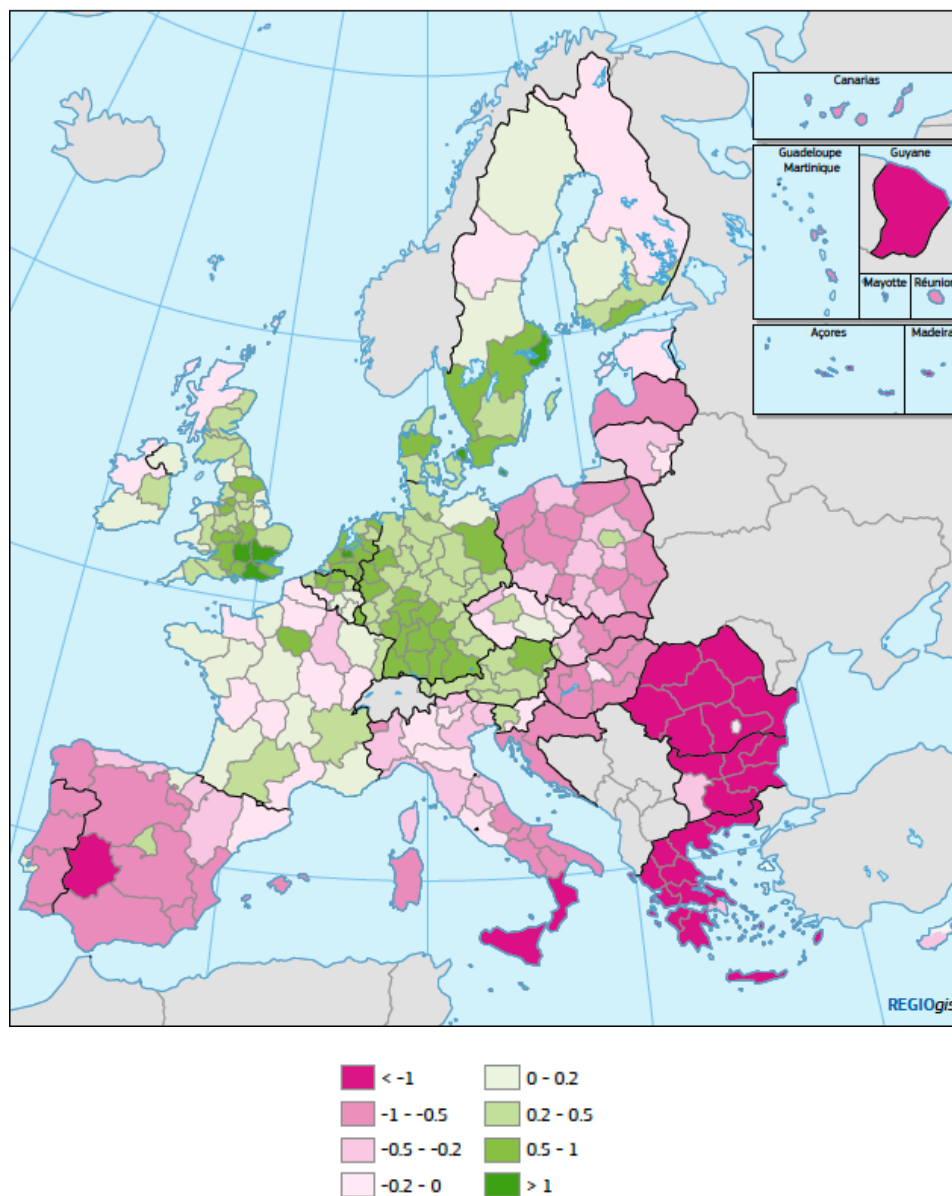


*Izvor: Sistematizacija autora prema: EUROSTAT, (2020)*

Danska kao država s najboljom distribucijom regionalne razvijenosti u EU u odnosu na Hrvatsku pokazuje značajno bolje rezultate ne samo po kriteriju BPP-a po stanovniku prema SKM nego posebno po ujednačenom regionalnom razvoju svih NUTS 2 i NUTS 3 regija. Naime, unutar NUTS 2 Danskih regija 64% NUTS 3 regija ima prosjek razvijenosti veći od prosjeka EU dok je kod Hrvatske samo Zagreb kao NUTS 3 regija 7% iznad EU prosjeka dok ostale NUTS 3 regije značajno zaostaju.

Za potrebe ovog istraživanja u dijelu komparacije hrvatskih regija (županija) s europskim pandanima nastavno su prikazani i pokazatelji u odnosu na Regionalni indeks konkurentnosti 2019 Europske unije<sup>72</sup> (slika ).

**Slika 19. RCI 2019 REZULTATI (z-score, EU28=0)**



Izvor: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Regional-Competitiveness-Index-2019/363v-4uq6> (6.4.2020)

Prethodni rezultati objavljeni su za 2016. godinu, no i aktualni rezultati nastavljaju iste trendove te se i nadalje ističe snažno povoljnija situacija u središnjih EU osi od Austrije preko Njemačke

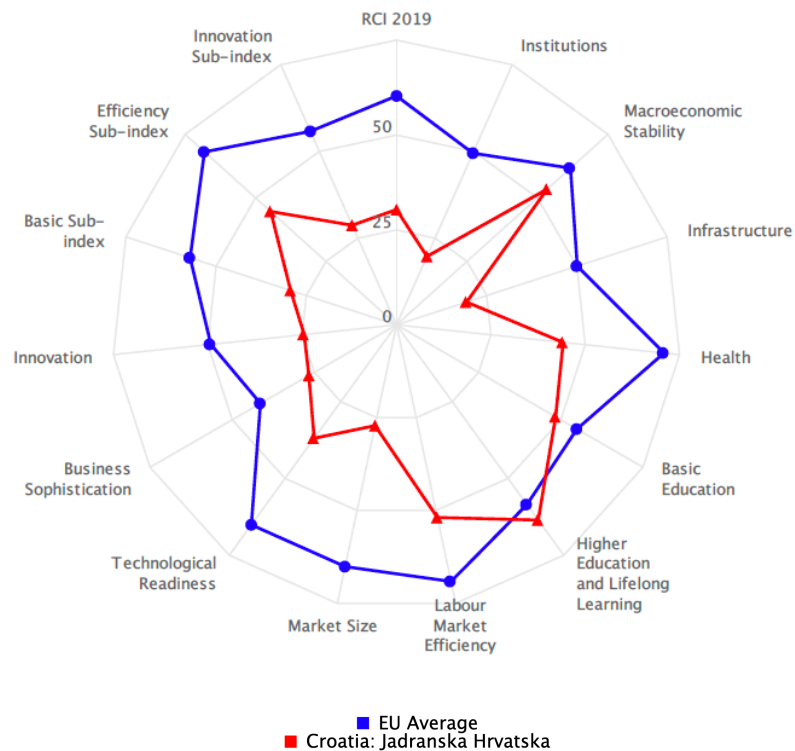
<sup>72</sup> Annoni, O., Dijkstra, L. (2019) *The EU Regional Competitiveness Index 2019*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.



pa do Velike Britanije i Skandinavskih zemlja. Sjeverno-zapadni i jugo-istočni i dijelovi (rubni dijelovi) i dalje zaostaju u izvedbi glavnih mjerenih elemenata. Ponovno je vidljiv i policentrični model u kojem su jaka područja glavnih gradova i metropola glavni pokretači konkurentnosti. Slijedom navedenoga u većini regija sjeverozapadne Europe primjećuju se učinci prelijevanja, dok su oni znatno manje izraženi u istočnim i južnim regijama EU-a. I nadalje su prisutne visoke razine odstupanja unutar pojedine države prouzročeno značajno boljim rezultatima regije glavnoga grada u usporedbi s ostalim regijama u zemlji.

Hrvatske NUTS 2 regije zauzimaju mjesto u donjoj trećini rezultata odnosno pripadaju skupini najlošije rangiranih država članica EU. RCI indeksom analizirano je 268 NUTS 2 regija EU pri čemu Kontinentalna Hrvatska zauzima 216. mjesto, a Jadranska Hrvatska 222. mjesto ( u odnosu na RCI indeks iz 2016. godine Kontinentalna Hrvatska napredovala je za četiri mjesta dok je Jadranska Hrvatska bez promjene u odnosu na rang). Usporedba RCI indeksa NUTS 2 regija RH s prosjekom EU 28 vidljiva je na slikama 20 i 21.

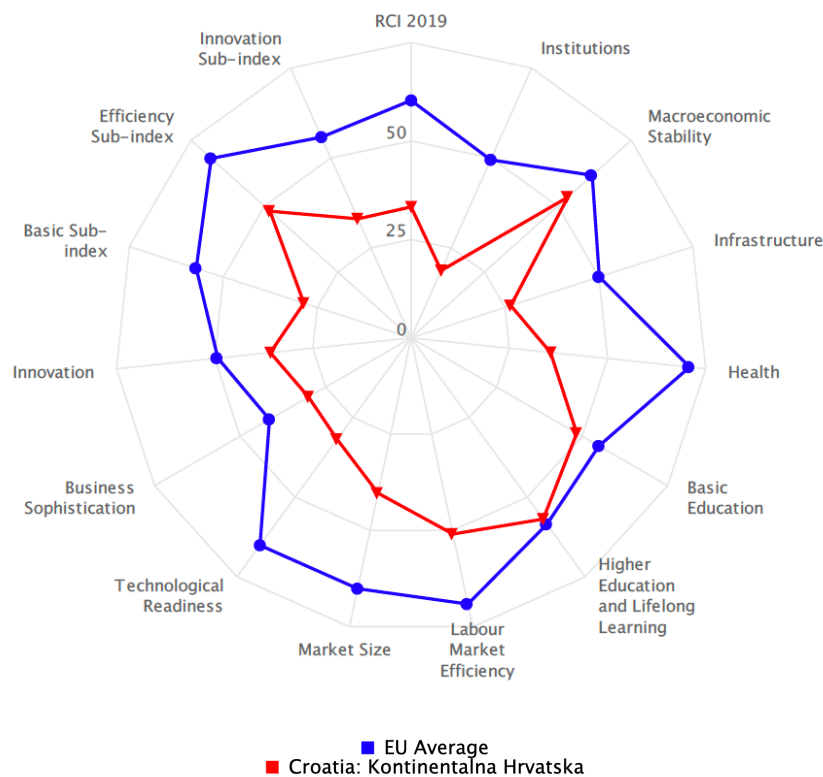
**Slika 20. USPOREDBA RCI 2019 EU 28 I JADRANSKA HRVATSKA**



Izvor: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/regional\\_competitiveness/#4](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/#4) (3.4.2020.)

Jadranska Hrvatska po mjerenju 14 elementa RCI Indeksa ima ispodprosječne rezultate u svim pokazateljima osim pozicije visokog obrazovanja i cjeloživotnog učenja koje je iznad prosjeka EU. Posebno zabrinjava slab rezultat Infrastrukture i Institucija kao internih čimbenika na koje je moguće utjecati.

**Slika 21. USPOREDBA RCI 2019 EU 28 I KONTINENTALNA HRVATSKA**



Izvor: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/regional\\_competitiveness/#4](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/#4)  
(3.4.2020.)

Kontinentalna Hrvatska ima prosječno nešto povoljnije pokazatelje indeksa, no isto tako ispod prosjeka EU osim indeksa visokog obrazovanja i cjeloživotnog učenja koje je na razini EU prosjeka. Vidljiv je i deficit u kvaliteti institucija kao i kod Jadranske Hrvatske.

Tijekom cijelog prikaza odabranih usporednih pokazatelja regionalnog ustroja Hrvatske i EU vidljiv je deficit hrvatskog regionalnog ustroja i s obzirom na ekonomsku izvedbu i s obzirom na regionalnu distribuciju razvijenosti. Isto tako, vidljivo je i odstupanje od recentnih trendova koji se odnose na unapređenje ustroja regionalne državne razine s ciljem povećanja općem učinkovitosti državnog sektora s jedne strane i, što je ključno za naglasiti, s ciljem stvaranja kompetitivnog okruženja i učinkovitih javnih usluga s ciljem poticanja poduzetničkog lokalnog i regionalnog ekonomskog razvoja.

## **4 NOVI MODEL TERITORIJALNO-ADMINISTRATIVNOG I FUNKCIONALNOG USTROJSTVA PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE**

Predmet ovog istraživanja vezan je uz ispitivanje mogućnosti unapređenja postojećeg sustava regionalne subnacionalne razine Republike Hrvatske kao okosnice<sup>73</sup> gospodarskog razvoja države. Prema navedenom, slijedi da je sustav upravljanja javnim poslovima države, a koji se realizira preko središnje i lokalne države sa svim svojim elementima i podsustavima, vezivni i nosivi element (okosnica) za temeljne aktivnosti i zadaće države. Promjena tog vezivnog elementa na koji se naslanja cijeli niz temeljnih zadataka države utječe na cijeli sustav pa stoga zaključujemo da je promjena sustava, neovisno središnje ili lokalne države, značajno pitanje koje može utjecati pozitivno ili negativno na široki spektar aktivnosti države kao zajednice i svakog od pripadajućih pojedinaca. Ako su promjene značajne, tada svakako poprimaju i obilježja reforme. Provođenje određenih aktivnosti koje imaju radikalno značenje, što reforma po svojoj definiciji ima, potrebno je i smisleno samo zbog ostvarivanja ciljeva koji isto tako trebaju imati stratešku važnost jer samo takvi značajni ciljevi mogu opravdati poduzimanje aktivnosti koje imaju značajan utjecaj na zajednicu. U okviru ekonomske politike javna politika usmjerena na određeni prostor (segment) je regionalna politika i ona za glavni cilj ima smanjivanje regionalnih nejednakosti kao temeljnog elementa ujednačenog regionalnog razvoja.

Za potrebe izrade prijedloga novog modela teritorijalno-administrativnog i funkcionalnog ustroja regionalne razine Republike Hrvatske najprije je temeljem dostupnih podataka izvedena usporedna analiza odabranih pokazatelja s ciljem utvrđivanja polaznog stanja. Nakon toga je prikazan pregled odabranih pokazatelja područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske, da bi se zaključno temeljem sinteze aktualnog stanja pristupilo izradi novog modela. U tom smislu primijenjeni su alati ekonomskog modeliranja kojima složenu sliku realnog svijeta pojednostavljujemo putem predočenja međuovisnosti između glavnih varijabli ekonomskog sustava kojega istražujemo. Temeljem rješenja modela (konceptualno, matematički i simulacijski) dolazimo do zaključka i preporuka za unapređenje sustava odnosno do odgovora na problem istraživanja.

---

<sup>73</sup> **okosnica** – "osnovna zamisao, osnovna misao, ono oko čega se skuplja, na što se dodaje ostalo" (<http://hrvatski.enacademic.com/39487/okosnica>) (21.3.2017.)

## **4.1 Usporedna analiza ekonomskih i odabranih komplementarnih pokazatelja subnacionalne razine Republike Hrvatske**

Od samih početaka organizacije i razvoja subnacionalne razine javne uprave Republike Hrvatske početkom 90-ih godina prošlog stoljeća svjedoci smo veoma složenog sustava koji se sastojao od velikog broja općina, gradova, županija pa i kotara u određenim specifičnim razdobljima. No, s obzirom na potrebu da se organizacija sagledava i u odnosu na okruženje, za takvo početno stanje postoji snažno opravdanje jer valja imati u vidu tadašnju ekonomsku i političku, posebno nacionalnu situaciju bivše državne tvorevine, koja je i dovela do Domovinskog rata. Naime, tijekom Domovinskog rata Republika Hrvatska istovremeno je provodila i najveći dio svoje tranzicije gospodarstva te izgrađivala sustav i ljudske potencijale kako središnje tako i lokalne države i sve to pod ključnim utjecajem ratnih sukoba, velikih žrtava i razaranja. Problemi kojima smo sada svjedoci nastaju kasnije, odnosno u razdoblju nakon okončanja Domovinskog rata pa do ulaska u punopravno članstvo u EU. To vrijeme, koje je bilo usmjereno i određeno naporima za ispunjavanje uvjeta za ulazak u punopravno članstvo u EU, nije dovoljno snažno iskorišteno za usklađivanje subnacionalne organizacije Republike Hrvatske s novim ciljevima i novim utjecajima okruženja odnosno sustav se nije prilagođavao već naprotiv, pod utjecajem ekonomije koja je bila temeljena na potrošnji naslonjenoj na financiranje javnim dugom za većinom neefikasne projekte, oportunističkim političkim i ekonomskim pristupom organizaciji sustava javnih politika vezanih uz subnacionalnu razinu iste su postale alat za ostvarivanje određenih unutarnjih neekonomskih i nesocijalnih ciljeva političke elite.

Posljedice navedenog, izgubljenog vremena, u odnosu na subnacionalnu razinu Republike Hrvatske negativne su i doprinose, uz ostale utjecaje, značajnom zaostajanju u socio-ekonomskom položaju Hrvatske u odnosu na trendove EU, a posebno u odnosu na države članice približno istih makro pokazatelja. Pokazatelji za navedeni zaključak prikazani su u tablici 21 koja predstavlja usporednu analizu ekonomskih i odabranih komplementarnih pokazatelja hrvatskih županija.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Izvori podataka u tablici 51 su Državni zavod za statistiku (DZS), Hrvatska gospodarska komora (HGK) i Hrvatska narodna banka (HNB).

**Tablica 21. USPOREDNA ANALIZA EKONOMSKIH I ODABRANIH  
KOMPLEMENTARNIH POKAZATELJA ŽUPANIJA RH**

Županija	BDP po stanovniku, prosjek 2012.- 2014., indeks, RH=100	Indeks razvijenosti 2013. godina	Regionalni indeks konkurentnosti 2013. godina	HGK Indeks, 2017. godina	Stopa registrirane nezaposlenosti (stanje 31.3.2016.)	FDI kumulativno po stanovniku 1993.-2016. (EUR)	Saldo robne razmjene (2016. godina)	Obrazovanost (diplomirani studenti na 1000 stanovnika 2015. godine)	Demografija (projekcija broja stanovnika 2015./2011.)
Virovitičko-podravska	58,30	5,56%	18	67,7	32,70	€ 208,80	475.222,00 HRK	6,40	60,00
Vukovarsko-srijemska	58,40	18,73%	20	77,3	29,70	€ 672,40	-1.271.509,00 HRK	6,60	61,00
Brodsko-posavska	56,60	18,43%	16	71,6	27,10	€ 900,40	554.795,00 HRK	7,20	67,00
Bjelovarsko-bilogorska	67,60	23,29%	15	68	27,50	€ 724,40	-328.933,00 HRK	6,50	61,00
Požeško-slavonska	58,80	33,81%	21	67,9	22,80	€ 602,90	271.999,00 HRK	8,20	51,00
Sisačko-moslavačka	76,30	38,70%	19	79,7	32,30	€ 17,90	1.223.686,00 HRK	6,50	42,00
Osječko-baranjska	79,10	46,07%	11	80,9	28,80	€ 1.131,10	341.107,00 HRK	7,20	75,00
Karlovačka	75,00	56,34%	13	85,8	21,20	€ 1.251,80	558.868,00 HRK	6,70	57,00
Ličko-senjska	76,40	64,82%	17	76	22,30	€ 1.984,60	124.437,00 HRK	6,30	45,00
Šibensko-kninska	78,20	80,93%	14	77,6	22,50	€ 2.561,80	-91.553,00 HRK	9,50	56,00
Koprivničko-križevačka	86,30	59,19%	8	90,7	16,70	€ 787,80	451.928,00 HRK	7,30	79,00
Međimurska	83,50	69,65%	4	91	12,10	€ 732,40	730.616,00 HRK	7,30	83,00
Zadarska	80,00	106,39%	6	91,3	16,00	€ 4.190,20	17.901,00 HRK	7,80	106,00
Krapinsko-zagorska	62,50	73,24%	12	87,1	14,60	€ 1.876,30	787.686,00 HRK	7,30	80,00
Splitsko-dalmatinska	76,70	93,75%	9	80,8	24,10	€ 3.311,10	-1.454.942,00 HRK	8,80	86,00
Varaždinska	82,00	86,34%	2	99,6	9,50	€ 2.540,00	-155.411,00 HRK	7,30	84,00
Dubrovačko-neretvanska	97,80	120,84%	10	92,1	18,30	€ 5.459,90	-352.630,00 HRK	7,80	90,00
Zagrebačka	76,50	124,23%	7	95,2	15,10	€ 5.000,50	-9.356.528,00 HRK	7,60	101,00
Primorsko-goranska	125,80	139,21%	5	105,5	13,00	€ 6.070,60	-3.052.668,00 HRK	8,70	81,00
Istarska	124,20	156,80%	3	127,3	8,40	€ 9.572,30	-1.076.366,00 HRK	6,60	88,00
	82,38	96,91%	16,25	91,5	27,20	€ 3.530,88	495.115,25 HRK	7,80	84,50
	66,33	37,48%	6,75	76,98	14,98	€ 730,40	-533.564,00 HRK	6,60	59,25

*Izvor: Sistematizacija autora prema: DZS, HGK, HNB*

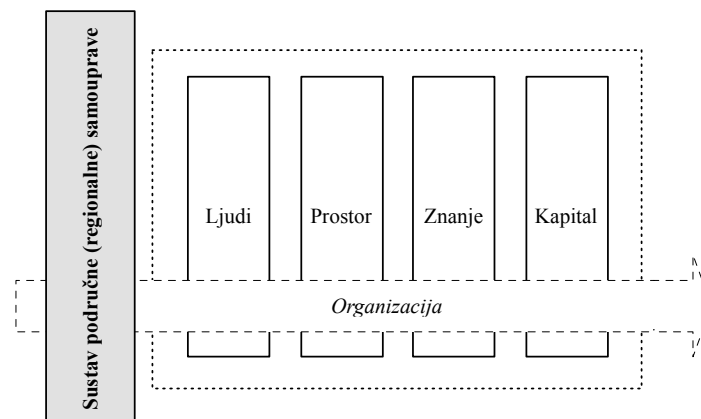
U tablici su zelenom bojom označene županije koje ulaze u treći (gornji) kvartil (županije s najboljim pokazateljima), a crvenom bojom su označene one županije koje ulaze u prvi (donji) kvartil (županije s najlošijim pokazateljima). Kao što je iz tablice 51 vidljivo, a podaci su agregirani istraživanjem u razdoblju 2002. – 2015., u najvećem broju prikazanih pokazatelja regionalna razina Republike Hrvatske grupirala se u dva pola koji se međusobno udaljuju te prostorom između njih koji u najvećoj mjeri stagnira. Od 20 istraženih županija pet najuspješnijih obuhvaća grupu u kojoj se najčešće nalaze Istarska, Primorsko-goranska, Dubrovačko-neretvanska, Varaždinska i Međimurska županija (u određenim pokazateljima tu se često nalaze Zagrebačka i Zadarska županija). U pet županija s najlošijim pokazateljima (prvi kvartil) najčešće se nalaze Virovitičko-podravska, Vukovarsko-srijemska, Brodsko-posavska, Bjelovarsko-bilogorska i Požeško-slavonska županija (značajnije se još pojavljuje Sisačko-moslavačka i Ličko-senjska županija).

Prikazana usporedna analiza, a u odnosu na aspekte koji su ispitani, gotovo su u svim pokazateljima daje negativne rezultate.<sup>75</sup> Iz sistematiziranih podataka može se ustvrditi da sadašnji organizacijski, funkcionalni i fiskalni sustav hrvatskih županija ne utječe na rješenje temeljnog strateškog pitanja (problema) regionalne ekonomike, a to je smanjivanje regionalnih nejednakosti, već naprotiv, omogućava trend raslojavanja i udaljavanja između bogatijih i siromašnijih županija (polovi uspješnih i neuspješnih dodatno se međusobno udaljavaju).

## 4.2 Pregled odabranih pokazatelja područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske u funkciji izrade prijedloga unapređenja sustava

Ljudi i prostor temeljni su uvjeti stvaranja nacionalne zajednice odnosno države. Uz kapital, ljudi i prostor su isto tako i glavni pokretači razvoja gospodarstva (ekonomije) kojima se tijekom razvojnog procesa pridodaju i drugi egzogeni elementi (tehnologija, znanje itd.). Navedeni procesi prenose se *eo ipso* i na niže organizacijske strukture (razine) države. U tom smislu, a imajući u vidu ciljeve istraživanja, potrebno je istražiti pokazatelje subnacionalne odnosno područne (regionalne) razine države prema atributima koji na prikladan način objašnjavaju strukturu sustava. Zavisno od aspekta istraživanja postoji široka paleta mogućih pristupa istraživanju, no kako je za ovaj rad imanentan ekonomski aspekt, u tom području valja i odrediti pokazatelje koji će se istražiti. Usvajajući prethodne premise na slici 22 prikazani su kriteriji za istraživanje iskazani temeljnim elementima strukture subnacionalne razine.

**Slika 22. EKONOMSKA STRUKTURA SUBNACIONALNE RAZINE**



*Izvor: Sistematizacija autora*

<sup>75</sup> Prilog II i III

Sukladno temeljnoj strukturi subnacionalne razine nastavno je izveden kratki pregled odabranih pokazatelja područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske u funkciji izrade prijedloga unapređenja sustava. S ciljem shvaćanja šireg konteksta najprije će biti istražen kratki povijesni pregled sustava koji je predmet interesa, da bi se po tome prišlo detaljnijem pregledu pokazatelja područne (regionalne) samouprave u odnosu na strukturu prostora, komunikacije, regionalno planiranje, demografiju, teritorijalno-organizacijsku strukturu, gospodarsku strukturu (specijalizaciju) i financijske pokazatelje.

#### **4.2.1 Povijesni razvoj područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske**

Službeni naziv za teritorijalnu i samoupravnu jedinicu regionalne razine u Republici Hrvatskoj je *županija*<sup>76</sup> što je utvrđeno člankom 134. Ustava Republike Hrvatske. Počev od 10. stoljeća pa sve do današnjih dana sustav županija najčešći je organizacijski, administrativni, sudski, plemićki, crkveni pa i vojni oblik teritorijalne organizacije na teritoriju koji je u najvećoj mjeri današnje područje Republike Hrvatske.

Tijekom srednjeg vijeka teritorij županija najčešće je bio podijeljen u kotare i distrikte kao pripadajuće niže jedinice, a na čelu im je bio Župan (Veliki župan). Područje županija bilo je određeno značajnijim mjestom – vojnim ili geografski pogodnim uporištem, koje je na sebe vezalo okolno područje koje je, bilo vlastelinski, bilo vojno ili crkveno, ovisilo od središnjeg mjesta-župe. Povijesnim okolnostima sustav županija je bio u određenim razdobljima ukinut ili modificiran kao što je npr. tijekom 12. st. pod utjecajem Ugarske (*komitati* na čelu s *komesom*), tijekom turskih provala kad Turci u osvojenim dijelovima Hrvatske uvode vojne oblasti – *sandžake* dok su u cilju obrane od turskih provala na rubnim područjima formirane Vojne krajine. Sustav županija i kotara s distriktima u većoj ili manjoj mjeri bio je temelj organizacije i u razdoblju Habsburgovaca te u zadnjoj fazi Austro-Ugarske Monarhije.

"U razdoblju Kraljevine SHS (1918. – 1929.) i Kraljevine Jugoslavije (1929. – 1941.), od 1924. godine (zbog otpora na teritoriju bivše države SHS, gdje su funkcionirali ostaci pokrajinskih

---

<sup>76</sup> "Taj se naziv, koji pišući o ustroju hrvatskih zemalja u X. st. prvi spominje Konstantin IX. Porfirogenet (*grč. ζουπανία: županija*), danas u historiografiji uvriježio za označivanje upravno-teritorijalnih jedinica na području hrvatskih zemalja. Iako se u istom značenju povremeno koristio i naziv župa, danas se u hrvatskoj historiografiji njime, a kada je riječ o razdoblju hrvatske povijesti od X. st., označuje administrativna jedinica Katoličke crkve." (<http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=67856>) (4.4.2017.)

vlada) uprava je na regionalnoj razini bila organizirana po oblastima. Ispod razine oblasti zadržala se stara srpska upravno-teritorijalna podjela na okruge, srezove/kotareve i općine. Okrugu kao isključivo državnom organu na čelu je okružni načelnik, a državnoj upravi u srezu/kotaru sreski/kotarski poglavar/načelnik. U srezu/kotaru postoje, osim državnih, i samoupravni organi: sreska/kotarska skupština i sreski/kotarski odbor. Nakon uvođenja kraljeve diktature u siječnju 1929. godine, na regionalnoj razini, umjesto oblasti (ukinute su u listopadu 1929. godine), uvode se banovine, a na nižim razinama kotari i općine." (Blažević, 2010). Nakon početka Drugog svjetskog rata i po uspostavi Nezavisne Države Hrvatske vraća se ustroj po županijskom načelu pri čemu se osnivaju 22 velike župe sa Zagrebom kao glavnim gradom dok su unutar župa niže jedinice bile kotar i na najnižoj razini općina.

Po okončanju Drugog svjetskog rata i stvaranjem NR Hrvatske u okviru Jugoslavije (FNRJ) na području Hrvatske uvodi se sustav oblasti i kotara s vijećima mjesnih narodnih odbora, dok gradovi imaju poseban status. Uz određene promjene (krajem 60-ih godina prošlog stoljeća veća reforma koja ide k smanjenju broja jedinica) koje ukidaju mjesne odbore i oblasti, a uvode gradove i općine te se kotari definiraju kao regionalne jedinice, sve do početka 1970. godine sustav djeluje u sličnom obliku. Ustavom SFRJ iz 1974. godine ukidaju se kotarevi i uvode zajednice općina kao društveno-političke zajednice višeg reda te u tom obliku povijesni razvoj dolazi do aktualnog sustava koji počinje s Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. godine.

Ako bismo pokušali naglasiti osnovne trendove povijesnog razvoja regionalne razine vlasti na području Hrvatske i iz toga izvući moguće smjernice, temeljem ovog kratkog pregleda i dostupne literature<sup>77</sup>, uočava se da je regionalna razina organizacije u svojim samim počecima bila ovisna o vojnoj, vlastelinskoj i crkvenoj vlasti te geografski i infrastrukturno usmjerena na središnja naselja-utvrde ili prirodno važne točke u prostoru. Povijesnim zbivanjima, a prije svega ratnim djelovanjima, stvara se sustav koji je u interesu osvajača koji privremeno zaposjedaju teritorij. Taj interes prvenstveno je vojni, a onda i gospodarski (iskorištavanje prirodnih bogatstava, ljudi i dr. bogatstva teritorija koji je osvojen). Jačanjem veza koje dovode do udruživanja nacionalnih zajednica (teritorija, država) u novu zajedničku državu Jugoslaviju prije, a posebno nakon Drugog svjetskog rata, te promjenama u političkom i gospodarskom sustavu jača politički pogled na teritorijalni sustav koji je uz prirodne, gospodarske i slične

---

<sup>77</sup> Više o povijesnom pregledu regionalnog ustroja na području Hrvatske u npr.: *Blažević, R. (2010). Hrvatske regije i županije u povijesnom ključu*. In J. Barbić (Ed.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (pp. 175–198). Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.



elemente pod snažnim utjecajem politike koja nastoji kroz sustav organizacije teritorija i ljudi utjecati na bitne razlike između naroda koji su formirali zajedničku državu i koji s vremenom sve više pokazuju tendencije otpora prema centralnim točkama moći, prije svega srpskom političkom i vojnom utjecaju. Ukoliko prethodne makro teze sagledamo s aspekta suvremene hrvatske države, tad možemo zaključiti da je iz povijesne perspektive organizacija teritorija bila u cilju vojnih potreba, gospodarskih potreba-iskorištavanje prirodnih bogatstava, utjecaja crkvenih i vjerskih organizacija, te u razdoblju komunističkog režima Jugoslavije u funkciji širenja političke kontrole i ideologije. Sve to ide u prilog tezi da su svi povijesni (politički, vjerski...) sustavi teritorij organizirali prema svojim strateškim ciljevima. Iz navedenog slijedi da bi i suvremeni sustav subnacionalne razine Republike Hrvatske trebao biti koncipiran s ciljem potpore suvremenim strateškim ciljevima na nacionalnoj, a tako i u procesu subordinacije, i na regionalnoj odnosno lokalnoj razini.

#### **4.2.2 Prostorna, komunikacijska (prometna) i planska analiza područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske**

Kako je regija dio neke cjeline u okviru koje se interakcijama odvijaju ekonomski i socijalni procesi, slijedi da je za odvijanje tih procesa neophodno potrebno da na određenom prostoru (koji čine urbana i ruralna naselja s pripadajućim stanovništvom) postoji komunikacija (promet). Isto tako, da bismo stvorili preduvjete za sustavne ekonomske i socijalne procese potrebno je pronaći optimalne obrasce uporabe prostora (interakcija) odnosno osmisliti sustav planiranja koji se, s obzirom da se radi o planiranju u određenom užem prostoru unutar šire cjeline, naziva regionalno prostorno planiranje. Dakle, ruralna i urbana obilježja prostora i pripadajućeg stanovništva, komunikacija na određenom prostoru i mjere za efikasnu uporabu prostora (putem regionalnog planiranja) dijelovi su klasičnih ekonomskih resursa koji će s regionalnog aspekta nastavno biti podrobnije istraženi.

##### **4.2.2.1 Regionalne karakteristike prostora Republike Hrvatske s geografskog aspekta**

Prići istraživanju regionalne organizacije, a pri tome ne koristiti i saznanja s polja geografske znanosti, „može dovesti do zaključaka koji ne korespondiraju sa svim elementima stanja u prostoru što nije u skladu s prihvaćanjem regionalne ekonomike kao grane ekonomike koja uključuje dimenziju prostora u analizu ponašanja tržišta. (Capello, 2007). "Raščlamba nekog prostora na pojedine cjeline – regije, odnosno regionalizacija nekog prostora može se provoditi s različitih polazišta i prema različitim metodama, što ovisi o namjeni, potrebama i ciljevima prostornog diferenciranja". (Magaš, 2013). Kada se prostor promatra s geografskog stajališta,

ističu se dva temeljna načela geografske regionalizacije i to: (i) Uvjetno-homogena odnosno fizionomska regionalizacija (ii) Nodalno-funkcionalna ili gravitacijska regionalizacija.

Uvjetno-homogena regionalizacija određuje regiju temeljem fizionomije prostora koja je pak nastala interakcijom prirodne sredine i društvenog razvoja pa je dakle rezultat koji odražava vrijednost koja je proizašla djelovanjem prirodnih čimbenika (reljef i dr.), klime i ekologije te povijesnog, kulturnog i ekonomskog razvoja.<sup>78</sup> "Uvjetno-homogena ili fizionomska regionalizacija zasniva se na grupiranju gospodarski relevantnih geomorfoloških kriterija, klimatsko-ekoloških obilježja i procesa historijsko-geografskog razvoja izraženih u tipovima naseljenosti u sprezi s etnografskim i gospodarskim značajkama. Time je ona razmjerno bliska postavkama određivanja tzv. tradicionalnih ili povijesnih regija." (Magaš, 2013). Temeljem usvajanja načela uvjetne homogenosti prostora Hrvatska se dijeli na tri uvjetno-homogene fizionomske regije: (i) Panonsko-peripanonska Hrvatska; (ii) Gorska Hrvatska i (iii) Primorska Hrvatska (slika 23).

### Slika 23. UVJETNO HOMOGENA REGIONALIZACIJA HRVATSKE



*Izvor: Magaš, D., (2003)*

<sup>78</sup> Više: Blaće, A., & Vukosav, B. (2016)., str. 2015–2016.

"Nodalno-funkcionalna regionalizacija temelji se na hijerarhijskoj mreži i proizvodno-potrošnom odnosu između središnjih naselja i okolice (Rogić, 1963.). 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. 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" (Blaće i Vukosav, 2016).

U Hrvatskoj je po navedenoj strukturi definirano šest osnovnih tipova centara (makroregionalni, regionalni i četiri subregionalna). Četiri najveće regije (makroregionalni centri) su zagrebačka, splitska, riječka i osječka makroregija. Unutar tih makroregija nalaze se ostali tipovi centara (regionalni, subregionalni) pa sve do najnižeg mikroregionalnog središta (slika 28). Raščlamba prostora temeljem nodalno-funkcionalne regionalizacije prikazana je u tablici 22.

**Tablica 22. NODALNO-FUNKCIONALNA REGIONALIZACIJA HRVATSKE**

Makropodjela		Nodalno-funkcionalna regionalizacija	Centar regije	Tip regionalnog centra	Napomena
Kontinentalna Hrvatska	Panonsko-peripanonski prostor	Zagrebačka regija	Grad Zagreb	Makroregionalni centar	Nacionalno središte
		Varaždinska regija (Varaždinsko-koprivnički kompleks)	Varaždin	Jako regionalno središte	
		Karlovačko-sisački kompleks	Karlovac i Sisak	Subregionalno središte I. reda	Zona Ivanić Grad – Kutina je zona preklapanja sisačkog i zagrebačkog utjecaja
		Bjelovarsko-virovitički regionalni kompleks	Bjelovar i Virovitica	Subregionalno središte I. reda	
		Slavonskobrodsko regija (Brodsko-požeški regionalni kompleks)	Slavonski Brod	Jako regionalno središte	Požega – subregionalno središte II. reda

		Osječka regija	Osijek	Makroregionalni centar	Vukovar i Vinkovci – subregionalno središte I. reda
Jadranska Hrvatska	Hrvatsko primorje i najveći dio Gorske Hrvatske	Riječka regija (Riječko-pulski regionalni kompleks)	Rijeka	Makroregionalni centar	Pula – subregionalno središte I. reda
		Zadarska regija (Zadarsko-šibenski regionalni kompleks)	Zadar	Jako regionalno središte	Šibenik – subregionalno središte I. reda
		Splitska regija (Splitsko-dubrovački centar)	Split	Makroregionalni centar	Dubrovnik – subregionalno središte I. reda

Izvor: Sistematizacija autora prema: Magaš, D., (2013)

Nodalno-funkcionalna regionalizacija temelji se na svojim središtima (čvorovima, *engl. node*) i njihovim gravitacijskim silama. Na slici 24 prikazana je gravitacijska shema glavnih čvorova iz prethodno sistematizirane nodalno-funkcionalne regionalizacije (tablica 22).

#### Slika 24. NAJZNAČAJNIJA NODALNO-FUNKCIONALNA SREDIŠTA HRVATSKE S GRAVITACIJSKOM SHEMOM



Izvor: Magaš, D., (2011)

Značajka nodalno-funkcionalnog pristupa su promjene nastale u okruženju tijekom vremena što rezultira da se određeni centri pod utjecajem ekonomsko-društvenih i prirodnih fenomena

razvijaju ili jačaju svoj status dok drugi pak smanjuju svoj utjecaj. Na razini Hrvatske može se govoriti o jačanju snage npr. Varaždina i Zadra te istovremeno slabljenju pozicija npr. Siska i Karlovca. Dakle, polarizirani pristup regijama pod značajnim je utjecajem tekućih ekonomskih i društvenih fenomena, te stoga uvažavajući navedeni pristup, svakako treba imati u vidu nastale promjene te posebno plan razvojnih intervencija koje su poželjne u prostoru s ciljem jačanja određenih središta. U svjetlu navedene teze svakako je potrebno u planiranju razvoja jačati snažnija subregionalna središta na prostoru Like i gorske Hrvatske, kordunsko-banovskog prostora te dijelova Slavonije što je, između ostaloga, i jedan od zadataka regionalne politike.

#### **4.2.2.2 Urbani i ruralni prostor Hrvatske**

S obzirom da je ovo istraživanje usmjereno na strukturu i modele organizacije i upravljanja regijama kao subnacionalnim razinama u razvojnom smislu, vrijedi (prema Bogunović, 2011) da je regija dio nacionalnog teritorija koji teži biti optimalan okvir za rješavanje sveukupnih potreba stanovništva na tom teritoriju s ciljem povećanja kvalitete života i unapređenju općih potreba stanovništva kao zajednice. Dakle, cilj regionalne politike i podrazumijevajuće organizacije je unapređenje kvalitete života stanovništva u prostoru pa će se s tog aspekta nastavno prići detaljnijoj analizi odnosa stanovništva i prostora kao glavnim medijima za realizaciju regionalnih politika.

Na određenom prostoru stanovništvo obitava u naseljima. Prema definiciji iz Hrvatskog leksikona<sup>79</sup> naselje je "svaka kompaktna skupina nastambi, bez obzira na njihov broj i funkciju, koja služi kao ljudsko obitavalište, mjesto stanovanja, života i rad. stanovništva (pučanstva).<sup>80</sup> Hrvatska se po matrici urbano-ruralne strukture prostora uklapa u europski obrazac sa izraženim značajnim brojem malih naselja. Isto tako, sukladno tendencijama europske ruralno-urbane matrice, izražen je trend porasta broja stanovnika u gradskim naseljima. Prethodna tendencija dovodi do rekonfiguracije standardne urbano-ruralne mreže pri čemu se zbog kretanja stanovništva prema glavnim centrima smanjuje broj stanovnika u manjim naseljima. U primjeru Hrvatske to dovodi do asimetričnosti u prostoru pri čemu snažno jačaju velika

---

<sup>79</sup> <https://www.hrleksikon.info/definicija/naselje.html>

<sup>80</sup> S obzirom na broj stambenih jedinica n. može biti osamljeno, zaselak (5-15 kuća), selo (više od 15 seoskih domaćinstava), gradić (ili prijelazno naselje) i grad. Za nastanak i razvoj nekog naselja temeljni čimbenici su geografsko-prometni, funkcionalni, povijesni i politički. Uobičajena podjela naselja je na seoska, gradska i prijelazna (mješovita) naselja. (op.a)

gradska središnja i centralna naselja<sup>81</sup>, mala naselja se dodatno smanjuju sa negativnim demografskim i drugim pratećim posljedicama dok se ne stvaraju gradovi srednje veličine. Navedeno ukazuje da nema osmišljene politike koja bi stvarala mrežu gradova srednje veličine raspoređene u prostiru tako da s jedne strane odterete probleme centralnih velikih aglomeracija a s druge strane da povezuju mrežu malih naselja kojim bi gradovi srednje veličine trebali osiguravati logistiku razvoja i egzistencije stanovništva. Zbog navedene situacije dolazi do stalnog smanjivanja stanovništva u malim naseljima pod utjecajem kretanja prema ekonomski povoljnijim centrima (veliki gradovi) zbog čega mala naselja nema šanse razviti se u srednje gradove koji imaju ekonomsku snagu dostatnu da upravljaju okolnim područjem što je vidljivo i su podatka da samo oko 10% naselja u Hrvatskoj ima više od 1000 stanovnika. Istovremeno veliki gradovi imaju sve izraženije probleme prometa, stanovanja, ekologije i održivosti te se na taj način, a zbog neodgovarajućih politika, stvara istovremeno više problema u prostoru (zagašenost velikih centara, odumiranje malih naselja, napuštanje prostora i određenih gospodarskih sektora koji su važni za državu u cijelosti kao što je stočarstvo, poljoprivreda, upravljanje šumskim površinama, vodno gospodarstvo itd.)

Za razliku od urbanih područja ruralni prostor Hrvatske karakteriziraju loši gospodarski trendovi, podinvestiranost u temeljnoj infrastrukturi te posebno negativni demografski pokazatelji. Navedeno dovodi do smanjivanja broja stanovnika u ruralnim naseljima i to značajno ispod razina ekonomske učinkovitosti javnog sektora (infrastruktura, zdravstvo, školstvo i sl.). Takva patuljasta naselja imaju veoma male šanse za osiguranje uvjeta za razvoj što posljedično dovodi do migracije stanovništva prema centralnim urbanim naseljima .

U teorijskim pristupima vezanim uz upravljanje prostornom strukturom zadnjih 25 godina izdvojila su se dva dominantna pravca: (i) Model jezgra-periferija temeljena na polovima razvoja gdje se jačanjem veza između razvijene jezgre i slabije razvijene periferije utječe na koheziju cijelog prostora i (ii) Policentrični model koji se temelji na stvaranju više konkurentnih urbanih aglomeracija u prostoru umjesto jedne jezgre. "Teritorijalna EU Agenda 2020 ističe da su policentrični i uravnoteženi teritorijalni razvoj te integralni razvoj funkcionalnih regija ključni elementi postizanja teritorijalne kohezije. Promiče policentričnost na regionalnoj, makroregionalnoj, nacionalnoj i prekograničnoj razini te ulogu malih i srednjih gradova na regionalnoj razini." (Kranjčević, Lukić, Kušen i Klarić, 2014). U *Nacrtu konačnog Prijedloga*

---

<sup>81</sup> U četiri velika gradska naselja (u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku) živi gotovo četvrtina Hrvatske (1 067 772 odnosno 24,92 %) (op.a)

*Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske* navodi se da "održivost prostorne organizacije i dalje treba temeljiti na policentričnom modelu razvoja" te da je u optimiziranju sustava naselja poseban značaj na snaženju "uloge glavnog grada i regionalnih središta u europskom kontekstu te, istodobno, njihovu povezivanju i solidarnoj obvezi prema jačanju uloge srednjih i malih gradova u nacionalnom sustavu naselja" pri čemu su posebno značajne mjere jačanja uloge srednje velikih i malih gradova koji su izuzetno značajni za poticanje razvoja na regionalnoj i lokalnoj razini. Prethodna konstatacija odgovara europskim trendovima te je u tom smislu razvidno da je teritorijalno-administrativni i funkcionalni ustroj regionalne države značajan alat za provođenje prethodno utvrđenih politika s posebnim naglaskom na djelotvornosti i generiranje novih vrijednosti preko proširenih funkcija i ekonomije obujma.

#### **4.2.2.3 Prometna povezanost kao čimbenik regionalnog sustava Republike Hrvatske**

Prometna (komunikacijska) povezanost, u širem smislu, okosnica je suvremene regionalne ekonomike odnosno nacionalne ekonomije u cijelosti. Povezanost se realizira putem izgrađene infrastrukture koja omogućava kvalitetnu dostupnost na određenom prostoru. Utjecaj dostupnosti reflektira se na razvojne potencijale određenog prostora (regije) kao neposredni čimbenik koji, usko gledajući, povećava *komercijalnu vrijednost* regije s aspekta smanjenja transportnih troškova. Dakle, ako određena regija ima visoku dostupnost putem npr. cestovne ili željezničke mreže uz niske transportne troškove, to pozitivno utječe na regionalni ekonomski i populacijski rast odnosno stvaranje aglomeracijskih efekata.<sup>82</sup> Doprinos transportnih politika u okviru prometnog sustava javlja se istovremeno i povezano i na ekonomskoj makro i na mikro razini što uključuje pozitivne efekte na investicije, zapošljavanje, optimizaciju prostorne distribucije radne snage i ekonomskih aktivnosti, jačanje produktivnosti na razini domaćinstva – posljedično i lokalne i regionalne zajednice.

Prometnu povezanost Hrvatske možemo sagledavati s dva pristupa: (i) Vanjskog – veze Hrvatske s okruženjem i (ii) Unutarnjeg – povezanost naselja i prostora međusobno i s važnijim centrima unutar nacionalnog teritorija. Dok se vanjski aspekt prometne pozvanosti može

---

<sup>82</sup> Aglomeracijski efekti u neposrednoj su vezi s ekonomijom razmjera ili obujma i dijele se na dva tipa: (a) Urbanizacijska aglomeracija koja se povezuje s činjenicom da poduzetnici mogu ostvarivati značajne koristi zbog broja i raznovrsnosti poduzeća i kućanstava koncentriranih u urbanim centrima i (b) Lokalizacijska aglomeracija koja ostvaruje koristi isključivo za poduzeća iz istih ili sličnih industrijskih grana koje se nalaze u neposrednoj blizini. Teorijsko opravdanje za ovakve modele bazira se na literaturi vezanoj na Novu ekonomsku geografiju (Krugman, 1991). Ti modeli koriste regionalnu geografiju kao važan čimbenik za ekonomsko odlučivanje i donose važan uvid u lokacijske odabire poduzeća i za regionalni razvoj općenito. Regionalni uspjeh se promatra kao rezultat međugre između aglomeracijskih i decentralizacijskih sila. (op.a)

ocijeniti veoma povoljnim što je posljedica smještaja Hrvatske na lokaciji dodirnih područja velikih i značajnih prostornih cjelina Europe (smjer Alpe – Balkan i dalje Bliski istok, te smjer Mediteran – Podunavlje i dalje Baltik) kod unutarnjih veza postoje izraženi problemi koje možemo sistematizirati kao: (i) Značajan je broj područja sa niskom gustoćom naseljenosti i trendom pada broja stanovnika pri čemu se izdvajaju Ličko-senjska, Primorsko-goranska, Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska i Požeško-slavonska županija te otoci i područja duž državne granice. Posljedično, predmetne regije imaju slabu dostupnost javnog prijevoza, mali udio radne populacije i nedostatak cestovne infrastrukture što ima za vezane posljedice daljnje propadanje i izoliranje ruralnih područja; (ii) Glavni komunikacijski pravci po opterećenosti prometa su između najvećih makroregionalnih centara Hrvatske (Zagreb, Rijeka, Split i Osijek) te na prometnicama koje su dijelovi međunarodnih koridora. Regionalni i lokalni promet snažnije je izražen na području Grada Zagreba i pripadajuće aglomeracije, u Riječkoj, Splitskoj i Zadarskoj aglomeraciji te na području Istre i djelomično sjeverozapadne Hrvatske dok je na najvećem dijelu Slavonije, Lici, Kordunu, Baniji, Gorskoj Hrvatskoj te dalmatinskom zaleđu vidljiv deficit prometnih tokova koji sugerira nedostatak migracijskih aktivnosti stanovništva i prometnih procesa vezanih uz ekonomske aktivnosti gospodarstva.

Navedene ocjene prometne povezanosti Republike Hrvatske neposredno utječu i na djelotvornost aktualnog regionalnog ustroja Hrvatske i to: (i) Republika Hrvatska ima razvijenu cestovnu mrežu u odnosu na EU prosjek, ali i znatno zaostajanje u kvaliteti i mreži lokalnih i regionalnih prometnica u odnosu na moderni sustav autocesta. Upravo lokalne i regionalne ceste glavni su pokretači unutar-regionalne ekonomije te glavna okosnica dnevnih migracija stanovništva i takva situacija nepovoljno utječe na regionalni sustav države; (ii) Željeznička mreža razvijena je u odnosu na EU prosjek, ali svojim tehničkim karakteristikama ne omogućava efikasno povezivanje prema modelu periferija-centar što dodatno nepovoljno utječe na regionalni razvoj; (iii) Nedostatna je i loša povezanost otoka s kopnom što nepovoljno utječe na razvojne i demografske potencijale otoka kao velikog potencijala Hrvatske; (iv) Suvremeni sustav autocesta ima više pozitivnih efekata na međunarodne prometne tokove nego unutarnji razvoj pri čemu je naglašeno i nedovoljno uključivanje lokalnih i regionalnih naselja na mrežu autocesta; (v) Nedostatna financijska i tehnička snaga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razvoj i održavanje postojeće prometne infrastrukture nepovoljno utječe na regionalni razvoj; (vi) Najniža gustoća naseljenosti, kao i najveći pad broja stanovnika, vidljivi su u ruralnim područjima i dijelu Republike Hrvatske sa slabom prometnom povezanošću (Ličko-senjska, Primorsko-goranska, Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska i



Požeško-slavonska županija te otoci i područja duž državne granice). Dakle, aktualna prometna mreža u koju je uloženo i ulažu se značajna sredstva iz državnog proračuna i proračuna javnih poduzeća ne doprinosi u odgovarajućem odnosu smanjivanju regionalnih razlika pri čemu će, ako se nastave takvi trendovi, doći do daljnjeg praznjenja periferije u odnosu na centralne aglomeracije. Uvažavajući suvremene teorije (Krugman, 1991 i dr.) gdje se regionalni uspjeh promatra kao rezultat međugre između aglomeracijskih i decentralizacijskih sila, u Hrvatskom primjeru decentralizacijske sile, koje označava sužavanje lokalnih tržišta pod utjecajem pada stanovništva, nažalost ne pokazuju trend posustajanja.

#### **4.2.2.4 Regionalno planiranje u funkciji upravljanja razvojem subnacionalne razine Republike Hrvatske**

Regionalno planiranje javlja se kao polje znanosti u ranom 20-om stoljeću u Americi i prošlo je kroz razne faze sve do recentnog trenda Novog regionalizma (*engl. New regionalism*). Regionalno planiranje može se sukladno aktualnoj literaturi<sup>83</sup> opisati kao sustavna i integrirana aktivnost u upravljanju fizičkim, ekonomskim, socijalnim i okolišnim promjenama u prostoru. U sklopu ovog istraživanja nastavno smo glavne suvremene trendove regionalnog planiranja, analizirali kroz prizmu regionalnog planiranja u Hrvatskoj. Za potrebe usporedne analize izdvojene su i istražene planske regije koje su proizašle iz potrebe regionalnog planiranja za sektore prometa, turizama, zdravstva, vatrogastva i komunalnog sustava kao nekima od funkcija koje imaju značajnu regionalnu strukturu svojih usluga.<sup>84</sup>

Rezultati istraživanja dovode do zaključka da sustav regionalnog planiranja u odabranim sektorskim sustavima nije na tragu recentnih trendova regionalne znanosti iz područja regionalnog planiranja. Naime, vidljivo je da svaki od sustava regionalnu podjelu prvenstveno određuje kroz subjektivne potrebe, a bez značajnijeg pristupa integriranog, holističkog i mrežnog planiranja. Odabrani sektorski sustavi, ma koliko bili specifični snažno vezani uz regionalnu strukturu svojih usluga, nemaju značajnijih poveznica prema regionalnom upravno-administrativnom ustroju kao temeljnom planskom i upravnom podsustavu unutar pripadajućeg nacionalnog sustava. Dakle, ako nacionalni plansko-upravni regionalni sustav nije povezan sa svojim podsustavima (sektorskim sustavima) i *vice versa* onda prema Teoriji sustava (*engl. Systems Theory*) takav sustav teži k stanju maksimalne entropije odnosno možemo govoriti o

---

<sup>83</sup> Glasson & Marshall (2007); Hadjimichalis & Hudson (2014); Johnson (2015); Silva (2015) i dr.

<sup>84</sup> Detaljna analiza prikazana je kao PRILOG IV ovog rada.

sustavu bez upravljanja. Da bismo upravljali sustavom, potrebno je osigurati jače povezivanje podsustava s pripadajućim nadsustavima odnosno u ovom primjeru potrebna je snažnija integracija sektorskih sustava koji imaju regionalnu strukturu svojih usluga s pripadajućim regijama. Ovakav zaključak dovodi nas do ocjene da aktualni regionalni ustroj Republike Hrvatske nije s planskog aspekta horizontalno i vertikalno usklađen te time ne osigurava potrebnu visoku razinu djelotvornosti.

### **4.2.3 Demografska analiza područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske**

Demografska strategija države jedno od temeljnih pitanja kojima se oblikuje dugoročna održivost svake nacionalne zajednice pri čemu se kao ključna značajka demografskih procesa izdvaja dugoročnost, i to kako u nastajanju tako i u efektuiranju budućih učinaka tih procesa. Takva karakteristika demografije zahtijeva pomno pripremljenu i dugoročno održivu populacijsku politiku. Broj stanovnika neke države, a posebno veličina kontingenta radno-sposobnog stanovništva na ukupnom i specifičnom-regionalnom području uvjetovano je, prema većini dostupnih relevantnih istraživanja, s dvije grupe glavnih odrednica: (i) demografske odrednice i (ii) ekonomsko-socijalne odrednice.

Istraživanja s područja demografskih politika u Hrvatskoj pokazuju dugotrajni trend negativnih populacijskih pokazatelja pri čemu su to očekivani pokazatelji nepovoljnih prošlih kretanja, a što se sukladno karakteristikici dugoročnih učinaka demografije rezultira u recentnom razdoblju. Imajući u vidu da i aktualni pokazatelji nisu pozitivni, slijedi da je pred Republikom Hrvatskom izgledna strateška demografska kriza. Projekcije broja stanovnika Republike Hrvatske, u koje nisu uključene brojke vezane uz iseljavanje iz Hrvatske nakon popisa iz 2011. godine, prikazane su u tablici 23.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Prema istraživanjima prof.dr.sc. A. Akrap

**Tablica 23. PROJEKCIJE BROJA STANOVNIKA**

Županija	2011	2021	2031	2041	2051
Republika Hrvatska	4.284.889	4.151.550	3.964.385	3.723.497	3.456.866
Kontinentalna Hrvatska	2.872.954	2.777.391	2.641.138	2.466.390	2.269.464
Grad Zagreb	790.017	796.835	787.113	771.259	752.066
Zagrebačka	317.606	324.867	327.532	325.986	321.871
Krapinsko-zagorska	132.892	128.879	123.207	115.566	106.798
Varaždinska	175.951	172.553	166.621	158.221	148.008
Koprivničko-križevačka	115.584	111.481	106.128	99.124	91.206
Međimurska	113.804	111.459	107.488	101.644	94.256
Bjelovarsko-bilogorska	119.764	109.920	99.028	86.295	72.738
Virovitičko-podravska	84.836	78.281	70.764	61.451	51.217
Požeško-slavonska	78.034	69.809	61.067	50.754	39.601
Brodsko-posavska	158.575	148.032	136.727	122.576	106.496
Osječko-baranjska	305.032	293.087	276.336	254.088	229.136
Vukovarsko-srijemska	179.521	165.647	150.177	131.398	110.394
Karlovačka	128.899	116.311	102.913	88.661	73.893
Sisačko-moslavačka	172.439	150.230	126.037	99.367	71.784
Jadranska Hrvatska	1.411.935	1.374.158	1.323.251	1.257.109	1.187.400
Primorsko-goranska	296.195	287.181	272.590	255.036	238.860
Ličko-senjska	50.927	43.577	36.630	29.710	22.715
Zadarska	170.017	173.513	176.267	178.038	179.715
Šibensko-kninska	109.375	97.548	85.973	73.520	61.194
Splitsko-dalmatinska	454.798	446.244	434.294	415.360	392.471
Istarska	208.055	205.481	199.256	190.885	182.207
Dubrovačko-neretvanska	122.568	120.614	118.241	114.560	110.238

*Izvor: HGK, (2017b)*

Podaci prikazani kao projekcija za razdoblje od 2011. do 2051. godine su izrazito pesimistični jer pokazuju manjak stanovništva 2051. godine u odnosu na 2011. godinu od 828.023 stanovnika odnosno više od 23%. Temeljem porasta/smanjenja ukupnoga broja stanovnika do 2051. godine županije su razvrstane u pet skupina: prva s dvije županije s porastom broja stanovnika (Zadarska i Zagrebačka); druga s osam županija koje imaju smanjenje ukupnoga broja stanovnika od 0 do 20 % (Grad Zagreb, Dubrovačko-neretvanska, Istarska, Splitsko-dalmatinska, Varaždinska, Međimurska, Primorsko-goranska, Krapinsko-zagorska); treća sa šest županija koje imaju smanjenje broja stanovnika između 20 i 40 % (Koprivničko-križevačka, Osječko-baranjska, Brodsko-posavska, Vukovarsko-srijemska, Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska); četvrta s pet županija koje imaju smanjenje broja stanovnika između 40 i 60 % (Karlovačka, Šibensko-kninska, Požeško-slavonska, Ličko-

senjska, Sisačko-moslavačka)" (Wertheimer-Baletić i Akrap, 2014).<sup>86</sup> Navedene projekcije pored starenja stanovništva pokazuju i trend odseljavanja stanovništva pri čemu je u 2015. godini broj odseljenih u inozemstvo bio 133,5% veći u odnosu na 2011. godinu, dok je broj odseljenih u drugu županiju bio 17,2% veći. Ovi pokazatelji ukazuju na negativnu redistribuciju stanovništva, ne samo izvan Hrvatske nego i unutar Hrvatske, što dodatno stvara neravnomjernosti u prostornom razvoju države.

Kao što je već navedeno, demografske i ekonomsko-socijalne odrednice ključne su za populacijsku politiku. Unutar grupe ekonomsko-socijalnih odrednica izdvaja se važnost prostorne komponente razvoja. Prostorna komponenta razvoja podrazumijeva da se sustavnim politikama osigura podjednaka distribucija naselja u prostoru koja svojim socijalnim i društvenim funkcijama mogu osigurati uvjete za život lokalne zajednice s jedne strane, a s druge strane mogu ekonomski poduprijeti politike ekonomskog rasta i razvoja za potrebe lokalnih poduzetničkih inicijativa. Ukoliko prostorna komponenta razvoja ne prati prethodne uvjete može doći do neravnomjernosti u razmještanju i strukturi stanovništva pri čemu su gubitnici nedovoljno razvijene lokalne zajednice koje pod tim uvjetima ostaju bez stanovništva koje migrira prema velikim i razvijenim centrima. Sve navedeno dovodi do stanja u kojemu određeni dijelovi teritorija imaju ograničene mogućnosti gospodarskog razvoja pod utjecajem negativnih demografskih čimbenika. Jedno od mogućih, i znanstveno prihvaćenih, rješenja za problem neravnomjernog razmještanja stanovništva u prostoru te za jačanje demografskih potencijala je da gradovi postanu (ili ojačaju svoj trenutni položaj) nositelji regionalnog razvoja, a posebno gradovi srednje veličine (10.000 -25.000 stanovnika). Naime upravo su gradovi tip naselja koji svojim ekonomskim, kulturnim, socijalnim, obrazovnim, sigurnosnim i drugim funkcijama osiguravaju zadržavanje stanovništva kako u samom gradu tako i u okolnim manjim (satelitskim) naseljima, te se na taj način stvara dugoročno održiva razvojna mreža. Ako navedene teze prihvatimo kao polazište za strategiju (politiku ili akciju), slijedi da je gradove potrebno osposobiti da preuzmu odgovornosti kako bi realizirali svoj zadatak. S obzirom da je pretpostavka za navedeno odgovarajući upravni (organizacijski, financijski) i teritorijalni ustroj koji omogućava vertikalnu i horizontalnu koordinaciju cjelokupnog državnog upravnog sustava sa svim pripadajućim podsustavima, promišljanje i uspostavljanje organizacije i općeg modela

---

<sup>86</sup> Prema: Hrvatska gospodarska komora. (2017b). Županije - razvojna raznolikost i gospodarski potencijal. Zagreb: HGK - Sektor za financijske institucije, poslovne informacije i ekonomske analize.

subnacionalne razine jedna je od značajnijih pretpostavki realizacije cijele strategije koja mora biti prije svega razvojno koncipirana.

#### **4.2.4 Teritorijalno-organizacijska struktura područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske**

Teritorijalni i organizacijski sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj temelji se na Ustavu iz 1990. godine ("Božićni Ustav) kojim se građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Od tog ključnog datuma u suvremenoj hrvatskoj povijesti pa do današnjih dana teritorijalno-organizacijska forma lokalne države prošla je nekoliko faza koje, prema (Koprić, 2010a), možemo podijeliti u tri temeljne faze. "Prva faza obuhvaća razdoblje 1990.-1993., druga 1993.-2001., a treća 2001.-2010." (Koprić, 2010a).

Stvaranjem samostalne Republike Hrvatske, a temeljem Ustava iz 1990. godine, ukinut je dotadašnji sustav općina i njihovih zajednica, te su prestale važiti socijalističke odredbe bivše države o upravno-teritorijalnom ustroju i najavljen je novi zakon o lokalnoj samoupravi. Ustav iz 1990. godine administrativno je podijelio Hrvatsku na županije, kotare, gradove i općine (NN 56/90) pri čemu su kotari, gradovi i općine određeni kao jedinice lokalne samouprave, a županije kao jedinice lokalne uprave i samouprave. Izborima održanim početkom veljače 1993. godine u potpunosti je dokinut teritorijalno-administrativni ustroj bivše države. Izmjenama zakonske regulative, te donošenjem Zakona o područjima županija, gradova i općina iz 1992. godine Republika Hrvatska je podijeljena na 21 županiju uključujući i Grad Zagreb, 69 gradova i 421 općinu čime je ugašeno zatečenih 114 općina bivše države. Zbog političke odluke (temeljene na unutar i vanjsko-političkim utjecajima i u uvjetima Domovinskog rata) ustrojena su u područjima koja su u to vrijeme bila okupirana i dva kotara s posebnim samoupravnim položajem.<sup>87</sup> Predmetnim Zakonom Županija je bila određena kao upravna i samoupravna jedinica što je značilo da su, uz županijske odjele, djelovali i županijski uredi, dekoncentrirana tijela središnje države, a sve pod nadležnošću Župana. Godine 1997. Grad Zagreb se izdvaja od zagrebačkog prstena koji postaje Zagrebačka županija, a Grad Zagreb zadržava dvojni status grada i županije. Procesima demokratizacije društva, te pod utjecajem Europske povelje o

---

<sup>87</sup> U Županiji sisačko-moslavačkoj ustrojen je Kotar Glina, a u Županiji zadarsko-kninskoj, Kotar Knin.

lokalnoj samoupravi<sup>88</sup>, donesen je *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* iz 2001. godine (NN 033/2001) koji i dalje određuje općinu/grad kao jedinicu lokalne samouprave međutim županija se mijenja isključivo u jedinicu područne (regionalne) samouprave odnosno županija gubi nadležnost nad dekoncentriranim tijelima središnje države (osnivaju se posebni Uredi državne uprave). "Novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. utemeljena je posebna kategorija velikih gradova, a to su oni s više od 35.000 stanovnika. Takvih je 15, bez Zagreba, i to: Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica, Slavonski Brod, Karlovac, Pula, Sisak, Šibenik, Varaždin, Dubrovnik, Bjelovar, Samobor i Vinkovci. Njihov je samoupravni djelokrug proširen s dva dodatna posla, održavanjem javnih cesta te izdavanjem građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za gradnju te provedbom dokumenata prostornog uređenja." (Koprić, 2010b).

Posljednje značajnije izmjene zakonske regulative su donošenje *Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba* (NN 109/07) i izmjena *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (NN 109/07). Predmetnim zakonima uveden je neposredni izbor Načelnika, Gradonačelnika i Župana, utvrđeni su načini opoziva neposredno izabranih čelnika te su ukinuta općinska, gradska odnosno županijska Poglavarstva dok kod predstavničkih tijela nema značajnijih promjena.

#### **4.2.4.1 Teritorij, organizacija i funkcionalna struktura aktualnog sustava područne (regionalne) samouprave**

Aktualna teritorijalna i organizacijska struktura područne (regionalne) samouprave odnosi se na stanje u razdoblju od zadnjih lokalnih izbora iz 2017. godine pa uključivo zadnje izmjene nastale do kraja 2017. godine (slika 25 i tablica 24). U vrijeme za koje je provedeno istraživanje, a kako je prethodno opisano, u Republici Hrvatskoj ustrojeno je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave i to: (i) 428 općina; (ii) 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 u Republici Hrvatskoj ima 555 jedinica lokalne samouprave, 20 jedinica područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb s posebnim statusom što sveukupno dovodi do 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj.

---

<sup>88</sup> Hrvatska nije odmah prihvatila sve odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi već je neke odredbe stavila u tzv. pričuve (što znači da tim odredbama nije bila vezana). Tek u svibnju 2008. Hrvatska je Povelju prihvatila u cijelosti.

**Slika 25. KARTA HRVATSKIH ŽUPANIJA**



*Izvor: HGK, (2017.)*

**Tablica 24. POPIS HRVATSKIH ŽUPANIJA**

I.	Zagrebačka	XI.	Požeško-slavonska
II.	Krapinsko-zagorska	XII.	Brodsko-posavska
III.	Sisačko-moslavačka	XIII.	Zadarska
IV.	Karlovačka	XIV.	Osječko-baranjska
V.	Varaždinska	XV.	Šibensko-kninska
VI.	Koprivničko-križevačka	XVI.	Vukovarsko-srijemska
VII.	Bjelovarsko-bilogorska	XVII.	Splitsko-dalmatinska
VIII.	Primorsko-goranska	XVIII.	Istarska
IX.	Ličko-senjska	XIX.	Dubrovačko-neretvanska
X.	Virovitičko-podravska	XX.	Međimurska
XXI. Grad Zagreb			

*Izvor: Sistematizacija autora*

Temeljni podaci za svaku županiju vezani uz površinu, stanovništvo te broj jedinica niže (lokalne) razine prikazani su u tablici 25.

**Tablica 25. TEMELJNI PODACI ŽUPANIJA RH**

Županija	Površina u km <sup>2</sup>	Stanovnici 2011.		Broj gradova i općina unutar županije		Središte županije	
		Ukupno	Po km <sup>2</sup>	Općine	Gradovi	Grad	Stanovnici 2011.
Zagrebačka	3.060	317.606	103,8	25	9	Zagreb	688.163
Krapinsko-zagorska	1.229	132.892	108,1	25	7	Krapina	4.471
Sisačko-moslavačka	4.468	172.439	38,6	12	7	Sisak	33.322
Karlovačka	3.626	128.899	35,5	17	5	Karlovac	46.833
Varaždinska	1.262	175.951	139,4	22	6	Varaždin	38.839
Koprivničko-križevačka	1.748	115.584	66,1	22	3	Koprivnica	23.955
Bjelovarsko-bilogorska	2.640	119.764	45,4	18	5	Bjelovar	7.024
Primorsko-goranska	3.588	296.195	82,6	22	14	Rijeka	128.384
Ličko-senjska	5.353	50.927	9,5	8	4	Gospić	6.575
Virovitičko-podravska	2.024	84.836	41,9	13	3	Virovitica	14.688
Požeško-slavonska	1.823	78.034	42,8	5	5	Požega	19.506
Brodsko-posavska	2.030	158.575	78,1	26	2	Slavonski Brod	53.531
Zadarska	3.646	170.017	46,6	28	6	Zadar	71.471
Osječko-baranjska	4.155	305.032	73,4	35	7	Osijek	84.104
Šibensko-kninska	2.984	109.375	36,7	15	5	Šibenik	34.30
Vukovarsko-srijemska	2.454	179.521	73,2	26	5	Vukovar	26.468
Splitsko-dalmatinska	4.540	454.798	100,2	39	16	Split	167.121
Istarska	2.813	208.055	74,0	31	8	Pazin	4.386
Dubrovačko-neretvanska	1.781	122.568	68,8	17	5	Dubrovnik	28.434
Međimurska	729	113.804	156,1	22	3	Čakovec	15.147
Grad Zagreb	641	790.017	1.232,5		1	Zagreb	688.163
<b>Hrvatska</b>	<b>56.594</b>	<b>4.284.889</b>	<b>75,7</b>	<b>428</b>	<b>128</b>	<b>Zagreb</b>	<b>688.163</b>

Izvor: Sistematizacija autora prema: Alibegović, J. D., Babić, Z., Botrić, V., Božić, L. i De-Villa, (2010)

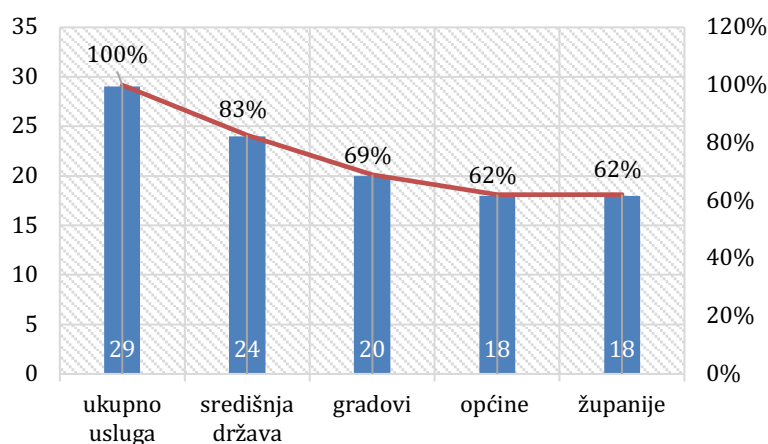
Odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>89</sup> županijama su određeni poslovi (funkcije) regionalnog značaja koji se odnose na: (i) obrazovanje; (ii) zdravstvo; (iii) prostorno i urbanističko planiranje; (iv) gospodarski razvoj; (v) promet i prometnu

<sup>89</sup> NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17



infrastrukturu; (vi) održavanje javnih cesta, (vii) planiranje mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova; (viii) izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikog grada te (ix) ostale poslove sukladno posebnim zakonima.<sup>90</sup> Poslove iz djelokruga županija mogu obavljati i gradovi koji imaju više od 35.000 stanovnika (veliki gradovi) te gradovi središta županija. Isto tako, lokalna samouprava (gradovi i općine) uz propisani postupak, te pod uvjetima da ima osigurano dovoljno prihoda, može preuzeti obavljanje određenih poslova iz djelokruga županije. Uz donošenje potrebnih odluka, Županije imaju mogućnost prijenosa dijela svojih poslova na jedinice lokalne samouprave, ali isto tako i država može temeljem zakona prenositi određene poslove državne uprave na županijsku razinu, pri čemu je država obvezna podmiriti proizlazeće troškove sredstvima državnog proračuna.<sup>91</sup> Na slici 26 prikazane su javne ovlasti subnacionalne razine RH u realnoj raspodjeli.

**Slika 26. UDIO FUNKCIJA PREMA JEDINICI SUBNACIONALNE RAZINE**



*Izvor: Sistematizacija autora prema: Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2019)*

<sup>90</sup> Temeljni zadatak županija kao regionalnih jedinica je obavljanje dodijeljenih javnih poslova. Ako bismo ukupan skup svih obveza županija razvrstali u podskupove strateške razine, tada se svi pripadajući javni poslovi mogu podijeliti u dvije temeljne skupine: (i) Javni poslovi koji se odnose na pružanje tekućih i servisnih usluga građanima i (ii) Javni poslovi koji doprinose razvoju regije. Dok u prvoj skupini govorimo o standardnim servisnim uslugama i poslovima koji prvenstveno održavaju postojeću razinu sustava, kod druge skupine govorimo o poslovima koji putem investicija doprinose razvoju i stvaranju dodane vrijednosti. Prva skupina (skupina servisnih usluga standardnih javnih poslova) jednaka je za sve jedinice i najčešće je propisana odnosnim zakonima i pravilnicima koji utvrđuju kvalitetu, razinu, dinamiku i druge elemente tih usluga. Izvori financiranja za te poslove najčešće su i određeni zakonskim i podzakonskim aktima. Izvođenje tih usluga realiziraju zaposlenici regionalnih jedinica kao neposredni izvršitelji ili, što je češće, kao organizatori tog procesa. Druga, investicijska skupina, najčešće je različita od jedinice do jedinice (zbog različitih ekonomskih, demografskih, prostornih prirodnih i drugih *inputa*) te zbog specifičnih razvojnih planova svake od jedinice. (op. a.)

<sup>91</sup> Vidi Samodol, Žmegač (2017).

Kao što je iz slike 26 razvidno, središnja država od ukupno 29 javnih ovlasti obavlja u raznim kombinacijama 83% od ukupnih ovlasti, na drugom mjestu su gradovi sa 69% i na trećem mjestu općine i županije sa 62% dodijeljenih ovlasti od ukupnog broja javnih ovlasti. Dakle, udio funkcija središnje države potvrđuje tezu o općoj centraliziranosti Republike Hrvatske dok se pokazuje da općine i županije obavljaju podjednaki dio nadležnosti. Navedeno može upućivati na nedovoljnu strukturiranost ovlasti odnosno da županije nisu jasno ustrojene u sustavu i da imaju jedan *miks* ovlasti koji se u područjima s jačim gradovima i općinama smanjuje dok se u županijama sa slabijim stanjem općina i gradova ovlasti županije povećavaju kako bi se smanjio ili nadoknadio deficit općina i gradova. Iz tablice 52 posebno se naglašava struktura ovlasti iz kojih je vidljiv deficit županija u odnosu na investicijske i razvojne programe jer većina ovlasti se svodi na transfer između države i općina i gradova ili na administrativne funkcije bez snažnijih razvojnih potencijala. Isto tako, vidljivo je da županije u sektoru Opći javni poslovi imaju mali utjecaj i ovlasti jer su ti poslovi i dalje centralizirani u središnjoj državi, a isto tako mali utjecaj županije imaju i u sektoru komunalni, prometni i komunikacijski poslovi te samo djelomično sudjeluju u sektoru Ekonomski poslovi, i to većinom u dijelu administracije.

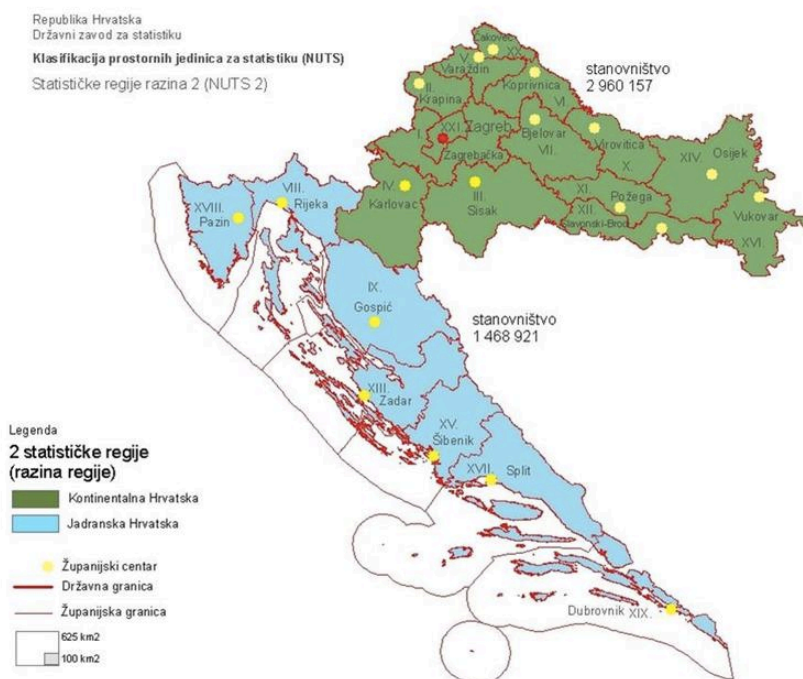
#### **4.2.4.2 Statistička organizacija Republike Hrvatske sukladno NUTS klasifikaciji EU**

Republika Hrvatska, kao punopravna članica EU, uključena je u nomenklaturu prostornih jedinica za statistiku (NUTS). Na temelju članka 43. *Zakona o službenoj statistici* (NN 103/03, 75/09, 52/12), Državni zavod za statistiku u suradnji s nositeljima službene statistike određuje metodološke osnove za provođenje svih statističkih istraživanja pa sukladno navedenome u suradnji s EUROSTATOM i NUTS klasifikaciju. Nakon provedene procedure Europska komisija je u kolovozu 2012. godine prihvatila prijedlog podjele Republike Hrvatske na dvije NUTS 2 regije: (i) Kontinentalnu Hrvatsku i (ii) Jadransku Hrvatsku (slika 27). Korištenje nove klasifikacije za potrebe Kohezijske politike započelo po stupanju Hrvatske u članstvo u EU, odnosno od 1. srpnja 2013. godine.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Tijekom 2017. godine ponovo je počela rasprava o mogućnosti mijenjanja NUTS 2 klasifikacije hrvatskih regija (povratak na tri NUTS regije), međutim kako se NUTS regije mogu mijenjati svake tri godine, eventualne promjene moguće su tek za EU financijsko razdoblje 2020. – 2027. godine. Sukladno navedenom za tekuće EU financijsko razdoblje sve aktivnosti se statistički bilježe kroz dvije NUTS regije Republike Hrvatske.

## Slika 27. STATISTIČKE REGIJE RH NUTS 2 RAZINE OD 2012. GODINE



Izvor: <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/statisticka-klasifikacija-prostornih-jedinica-rh-nuts-2/150> (12.09.2019)

"Kontinentalna Hrvatska obuhvaća prostor na kojem živi 2,87 milijuna stanovnika, s BDP-om 61,67% prosjeka EU 27 (za razdoblje 2008.-2010.). Regija Jadranska Hrvatska ima 1,41 milijuna stanovnika s BDP-om 60,00% EU prosjeka., prema čemu obje regije spadaju u tzv. manje razvijene regije, čiji je BDP po stanovniku manji od 75% prosjeka EU 27 (tablica 26)." (Savić, Bukovac, Spahić i Bobek, 2015).

**Tablica 26. NUTS REGIJE RH – KONTINENTALNA I JADRANSKA HRVATSKA**

KONTINENTALNA HRVATSKA		JADRANSKA HRVATSKA
Grad Zagreb	Virovitičko-podravska	Primorsko-goranska
Zagrebačka županija	Požeško-slavonska	Ličko-senjska
Krapinsko-zagorska	Brodsko-posavska	Zadarska županija
Varaždinska	Osječko-baranjska	Šibensko-kninska
Koprivničko-križevačka	Vukovarsko-srijemska	Splitsko-dalmatinska
Međimurska	Karlovačka	Istarska županija
Bjelovarsko-bilogorska	Sisačko-moslavačka	Dubrovačko-neretvanska

Izvor: Sistematizacija autora prema: DZS

"Intenzitet potpora po regijama definiran je u dokumentu Vlade RH pod nazivom „Karta regionalnih potpora“. Ovim dokumentom definira se maksimalan intenzitet potpora za

sufinanciranje projekata iz fondova EU za svaku regiju, u skladu sa Smjernicama Europske komisije o regionalnim državnim potporama za razdoblje 2014.-2024. Prema navedenoj Karti, Republika Hrvatska podijeljena je u dvije NUTS 2 regije te ima BDP po stanovniku niži od 75% prosjeka zemalja članica EU (EU-27). Svaka regija, s obzirom na razliku u stupnju razvijenosti, ima pravo na različitu maksimalnu stopu sufinanciranja poduzetničkih projekata i to: (i) Kontinentalna Hrvatska: 25%, (ii) Jadranska Hrvatska: 35%. U skladu sa Smjernicama, moguće je maksimalan intenzitet potpore povećati za 20 postotnih bodova (mali poduzetnici), odnosno 10 postotnih bodova (srednji poduzetnici)"<sup>93</sup> (Savić et al., 2015).

#### 4.2.4.3 Fragmentacija lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj

Ako bismo kao početnu točku za analizu kretanja broja jedinica subnacionalne razine u Republici Hrvatskoj uzeli 1993. godinu, kao godinu s kojom je organizacijski napušten stari sustav naslijeđen iz bivše države, tada bi kretanje broja jedinica mogli predstaviti tablicom 27.

**Tablica 27. KRETANJE BROJA JEDINICA SUBNACIONALNE RAZINE REPUBLIKE HRVATSKE (1992.-2019.)**

Godina	Broj gradova	Broj Općina	Broj županija	Datum stanja	Napomena
1992	70	419	21	29. prosinac 1992.	Grad Zagreb zajedno sa Zagrebačkom županijom
1995	75	424	21	22. rujna 1995.	Grad Zagreb zajedno sa Zagrebačkom županijom
1997	121+1	416	20	7. veljače 1997.	Grad Zagreb dvojni status grad + županija, a Zagrebačka županija (prsten) samostalna županija
1997	121+1	417	20	28. studenoga 1997.	
1998	122+1	420	20	20. svibnja 1998.	
1999	122+1	421	20	9. studenoga 1999.	
1999	122+1	423	20	8. prosinca 1999.	
2001	122+1	424	20	24. listopada 2001.	
2002	122+1	425	20	16. srpnja 2002.	

<sup>93</sup> "S obzirom na to da se maksimalno dozvoljeni intenzitet potpora razlikuje u Kontinentalnoj i Jadranskoj Hrvatskoj, Vlada RH je na sjednici 24. travnja 2014. donijela zaključak prema kojem se prilikom određivanja dozvoljenog intenziteta potpora u pojedinom programu vodi računa i o ravnomjernom regionalnom razvoju tako da se potencijalni primatelji iz županija s nižim indeksom razvijenosti ne dovode u nepovoljniji položaj od onih iz županija s višim indeksom razvijenosti, istovremeno vodeći računa o maksimalnom intenzitetu potpora. Prema tome, iako je kartom regionalnih potpora definiran intenzitet potpore za pojedinu regiju, ukupan maksimalan intenzitet potpora za sufinanciranje poduzetničkih projekata i za Kontinentalnu Hrvatsku i za Jadransku Hrvatsku neće prelaziti 45%." (Savić, Z., Bukovac, S., Spahić, I., & Bobek, I. (2015). *Kohezijska politika Europske unije i Hrvatska 2014. - 2020.: Vodič kroz strateški okvir i pregled mogućnosti financiranja*. Zagreb: Hrvatska gospodarska komora)

2003	122+1	426	20	19.veljače 2003.	
2003	123+1	425	20	4. srpnja 2003.	
2003	123+1	426	20	4. studenog 2003.	
2006	126+1	429	20	28. srpnja 2006.	
2013	127+1	428	20	12. veljače 2013.	Aktualno stanje

*Izvor: Sistematizacija autora prema: Statistički ljetopis RH 2018., DZS RH*

Kao što se može vidjeti u tablici 27, broj gradova od 1997. godine do zadnjih promjena iz 2013., godine narastao je za šest, broj općina za 12 dok je broj županija ostao stalan na 20 županija. Tijekom promatranog razdoblja kod općina su primjetna manja kolebanja no, kao i kod gradova, stalni je trend umjerenog povećanja broja jedinica. Kod županija, nakon promjena iz 1997. godine, kada se zagrebački prsten izdvojio od Grada Zagreba i postao samostalna Zagrebačka županija, nije bilo značajnih promjena (osim manjih usklađenja granica)

#### **4.2.5 Indeks specijalizacije gospodarske strukture subnacionalne razine**

Mjerenje specijalizacije (usmjerenosti) gospodarstva na nacionalnoj ili subnacionalnim razinama može se provesti na različite načine koji su određeni ciljem koji se želi postići mjerenjem. Opći pristup je način da se ukupne ekonomske aktivnosti na nacionalnoj razini klasificiraju na određene sektore (djelatnosti), a zatim se utvrđuje da li na određenoj subnacionalnoj razini pokazatelji ekonomske aktivnosti snažno ovise o određenom manjem broju klasificiranih djelatnosti i ako je tako, tada se prihvaća zaključak da subnacionalna razina (regija, grad...) ima specijalizaciju gospodarske strukture prema tim utvrđenim djelatnostima. Za razliku od mjerenja specijalizacije, koncentracije i industrijske lokacije unutar gospodarskih (proizvodnih) sektora koji se najčešće mjere putem modela *Krugmanovog indeksa specijalizacije*, *Balassin indeksa specijalizacije*, *Herfindahlovim indeksom* i *Ginijevim koeficijentom* za potrebe ovog rada, gdje je cilj utvrditi specijalizaciju regije (županije) u odnosu na standardno klasificirane opće djelatnosti, bit će korišten *Indeks specijalizacije gospodarske strukture (Izi)* kao opći pregledni pokazatelj regionalne specijalizacije.

Indeks specijalizacije gospodarske strukture (*Izi*) (2) mjeri udio neke djelatnosti u ukupnom gospodarstvu neke županije (NUTS 2 regije) u usporedbi s nacionalnim prosjekom (Čavrak, 2011).

$$I_{zi} = \frac{\frac{Z_i}{Z_t}}{\frac{H_i}{H_t}} \quad (2)$$

gdje je:

- Izi* - indeks specijalizacije  
*Zi* - BDP/BDV pojedine regije u promatranj djelatnosti  
*Zt* - BDP/BDV u gospodarstvu regije  
*Hi* - BDP/BDV u promatranj djelatnosti RH  
*Ht* - BDP/BDV RH

U interpretaciji vrijednosti Indeksa *Izi* kaŹemo da ako vrijedi  $Izi > 1$  tada je regija razmjerno specijalizirana u promatranj djelatnosti u odnosu na nacionalni prosjek (Indeks dakle ukazuje na veću ii manju zastupljenost pojedinih djelatnosti u ukupnom gospodarstvu regije u usporedbi s nacionalnim prosjekom) (Čavrak, 2011). Na slici 28 prikazana je matrica specijalizacije gospodarske strukture Źupanija RH temeljem izraĉuna Indeksa *Izi* za Źupanije RH (detaljan izraĉun nalazi se u Prilogu V, a matrica sa slike 28 je izraĉena kao pregled rezultata izraĉuna).

**Slika 28. MATRICA SPECIJALIZACIJA GOSPODARSKE STRUKTURE ŹUPANIJA RH (2014.)**

Źupanije RH	A	B,C,D,E	od ĉega C	F	G,H,I	J	K	L	M,N	O,P,Q	R,S,T,U	
Grad Zagreb					☒	☒	☒		☒		☒	5
Zagrebaĉka	☒	☒	☒	☒	☒			☒				6
Krapinsko-zagorska		☒	☒	☒						☒		4
VaraŹdinska		☒	☒							☒		3
Koprivniĉko-kriŹevaĉka	☒	☒	☒									3
Meĉimurska	☒	☒	☒									3
Bjelovarsko-bilogorska	☒	☒	☒					☒		☒		5
Virovitiĉko-podravaska	☒	☒	☒	☒				☒		☒		6
PoŹeŹsko-slavonska	☒	☒	☒	☒				☒		☒		6
Brodsko-posavska	☒	☒	☒	☒				☒		☒		6
Osjeĉko-baranjska	☒	☒	☒	☒						☒		5
Vukovarsko-srijemska	☒			☒				☒		☒		4
Karlovaĉka	☒	☒	☒	☒						☒		5
Sisaĉko-moslavaĉka	☒	☒	☒	☒				☒		☒		6
Primorsko-goranska		☒	☒	☒				☒			☒	5
Liĉko-senjska	☒		☒						☒	☒	☒	5
Zadarska	☒			☒	☒			☒		☒	☒	6
Źibensko-kninska				☒	☒			☒		☒	☒	5
Splitsko-dalmatinska				☒	☒			☒		☒	☒	5
Istarska		☒	☒	☒	☒			☒				5
Dubrovaĉko-neretvanska				☒	☒			☒				3
	13	14	15	15	7	1	1	13	2	14	6	

Izvor: Sistematizacija autora

Na slici 28 vidljivi su slijedeći glavni pokazatelji:

- Najveći broj specijalizacija (6) imaju županije Zagrebačka, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko posavska, Sisačko-moslavačka i Zadarska;
- Najmanji broj specijalizacija gospodarske strukture (3) imaju županije Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Međimurska i Dubrovačko-neretvanska;
- Najveći broj specijalizacija (15) županije imaju u djelatnosti C (prerađivačka industrija) i F (građevinarstvo);
- Najmanji broj specijalizacija (1) županije imaju u djelatnostima J (Informacije i komunikacije) i K (Financijske djelatnosti i djelatnosti osiguranja);
- Naglasak: čak 14 županija ima izraženu specijalizaciju iz djelatnosti O, P i Q (Javna uprava i obrana; Obvezno socijalno osiguranje; Obrazovanje i djelatnosti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi);
- Najveći broj županija ima specijalizacije gospodarske strukture iz djelatnosti A; B,C,D,E; C; F; L i O,P,Q.

Temeljem prethodnog izračuna (gdje vrijedi:  $Izi > 1$ ) i prikazanih rezultata Indeksa specijalizacije gospodarske strukture  $Izi$  nameću se slijedeći zaključci: (i) Najveći dio županija ima specijalizaciju gospodarske strukture iz primarnih i sekundarnih djelatnosti što ukazuje na zaostajanje u strukturi gospodarskih djelatnosti na štetu djelatnosti s većom dodanom vrijednosti; (ii) Financijske djelatnosti i djelatnosti informacija i komunikacija specijalizirane su samo u Gradu Zagrebu što potvrđuje postojeći trend odvajanja Zagreba od ostatka države u smislu udjela djelatnost sa značajnijom dodanom vrijednosti; (iii) Većina županija ima i snažno izražene specijalizacije iz kvartarnih djelatnosti što s jedne strane potvrđuje njihov pravni status (posljedica upravne organizacije), ali isto tako i daje na znanje da je financiranje iz proračuna značajnije od ostalih djelatnosti koje se formiraju iz poduzetničkih inicijativa; (iv) Županije Jadranske Hrvatske očekivano imaju izražene specijalizacije sukladno potrebama turističkog sektora pri čemu se dodatno izdvaja Istarska županija koja pored tih djelatnosti ima i razvijenu specijalizaciju rudarstva i prerađivačke industrije i (v) Na području cijele Republike Hrvatske uočljivo je odsustvo značajnije specijalizacije iz djelatnosti financija i informacija i komunikacija osim u Gradu Zagrebu.

## 4.3 Konceptualni dio novog modela

S obzirom da se nastavno razrađuje model novog organizacijskog ustroja Republike Hrvatske, najprije će pobliže biti naznačeni glavni elementi koji se koriste pri modeliranju sustava. U najopćenitijem smislu model se može shvatiti kao apstrakciju stvarnoga svijeta.<sup>94</sup> U dijelu izrade konceptualnog modela problema istraživanja najprije će se putem usvojene metodologije odrediti i precizno opisati strateški cilj u funkciji kojega se pristupa promjenama putem dizajna novog modela. Kad je poznat strateški cilj, alatima kompetitivne analize (*engl. Competitive analysis*) prepoznat će se i utvrditi odgovarajuća strategija za rješenje problema te će se na kraju konceptualnog dijela modela identificirati ključni elementi koji utječu na organizaciju i veličinu subnacionalnih područnih (regionalnih) jedinica Republike Hrvatske (glavni problem u predmetu istraživanja) u skladu s utvrđenim strateškim ciljem modela.

### 4.3.1 Određivanje strateškog cilja u funkciji dizajniranja novog modela subnacionalne područne (regionalne) organizacije Republike Hrvatske

U okviru ovog rada provedeno je istraživanje i analiza subnacionalne područne (regionalne) razine Republike Hrvatske prema nekoliko odabranih kriterija: (i) teritorijalno-organizacijska analiza; (ii) funkcionalna analiza; (iii) financijsko-ekonomska analiza; (iv) analiza gospodarskih pokazatelja; (v) demografska analiza; (vi) obrazovna analiza; (vii) prostorno-infrastrukturna analiza, te je izrađen i usporedni prikaz rezultata Hrvatske u odnosu na pripadajuće okruženje Europske unije. Rezultati istraživanja upućuju na dobre strane sustava, te na one koje predstavljaju manju ili veću opasnost za funkcioniranje sustava.

Unutar skupa rezultata istraživanja koji imaju negativne predznake nalaze se ishodi koji su kandidati za strateški cilj u funkciji kojega je i potreba izrade novog modela subnacionalne područne (regionalne) organizacije. Određivanje cilja (ciljeva) preduvjet je za dizajn modela koji najbolje odgovara okruženju i najefikasnije dostiže kriterije koji se smatraju optimalnim rješenjem u odnosu na zadani cilj. Istraživanjem niza studija i strategija izrađenih unutar određenih javnih politika Vlade može se primijetiti *inflacija prioriteta* pod čim podrazumijevamo izuzetno veliki broj prioriteta koji se postavljaju u dokumentima pojedinačno

---

<sup>94</sup> Sikavica, P., Bebek, B., Skoko, H., Tipurić, D., Perić, S. (ur.) (1999), *Poslovno odlučivanje*, Informator, Zagreb, str. 200.



kao i ukupno u objedinjenim politikama vlasti što nas dovodi do situacije koju možemo opisati slijedećom tvrdnjom: Ako postoji veliki broj prioriteta, unutar ograničenog političkog i ekonomskog prostora za realizaciju, onda postoji i velika vjerojatnost da nemamo prioriteta u pravom smislu tog pojma.

#### **4.3.1.1 Metodologija određivanja strateškog cilja u funkciji dizajna odgovarajućeg modela**

Za potrebe ovog istraživanja izrađena je odgovarajuća metodologija nastavno opisana i prikazana algoritmom (slika 29) kojim se od kriterija koji su istraženi određuje onaj ili ona skupina koji su najvažniji za subnacionalni regionalni sustav Republike Hrvatske u cjelini. Metodologija se sastoji od četiri koraka, i to: (Korak 1) Određivanje utjecaja negativnih ishoda kriterija istraživanja na sustav (subnacionalnu, područnu-regionalnu, razinu organizacije); (Korak 2) Pridodavanje atributa koji opisuju utjecaj na sustav svakog od kriterija; (Korak 3) Izrada algoritma za provjere utjecaja i (Korak 4) Izlučivanje jednog ili više strateških ciljeva. Nastavno su prikazani svi koraci u primjeni metodologije s vrijednostima i atributima unutar svakog od koraka.

⇒ **Korak 1: Određivanje utjecaja negativnih ishoda kriterija istraživanja na sustav (subnacionalnu, područnu-regionalnu, razinu organizacije);**

*I – utjecaj bez kojeg nema uvjeta za egzistenciju jedinice subnacionalne razine;*

*II – utjecaj koji je važan za cijeli sustav subnacionalne razine uključivo sustav same jedinice i sustave gospodarstva i pripadnika zajednice-građana;*

*III – utjecaj koji je važan za dijelove sustava same subnacionalne jedinice ili pripadajućih gospodarskih struktura ili pojedinca-građana, ali kvaliteta kojih nije uvjet za funkcioniranje subnacionalne razine (svi ostali izvan skupa I i II).*

⇒ **Korak 2: Pridodavanje atributa koji opisuju razinu djelovanja na sustav svakog od utjecaja;**

*Za tri utvrđena utjecaja (korak 1) pridodaju se atributi koji opisuju njihovu važnost (najvažniji prema manje važnome) i to slijedećim redoslijedom važnosti:*

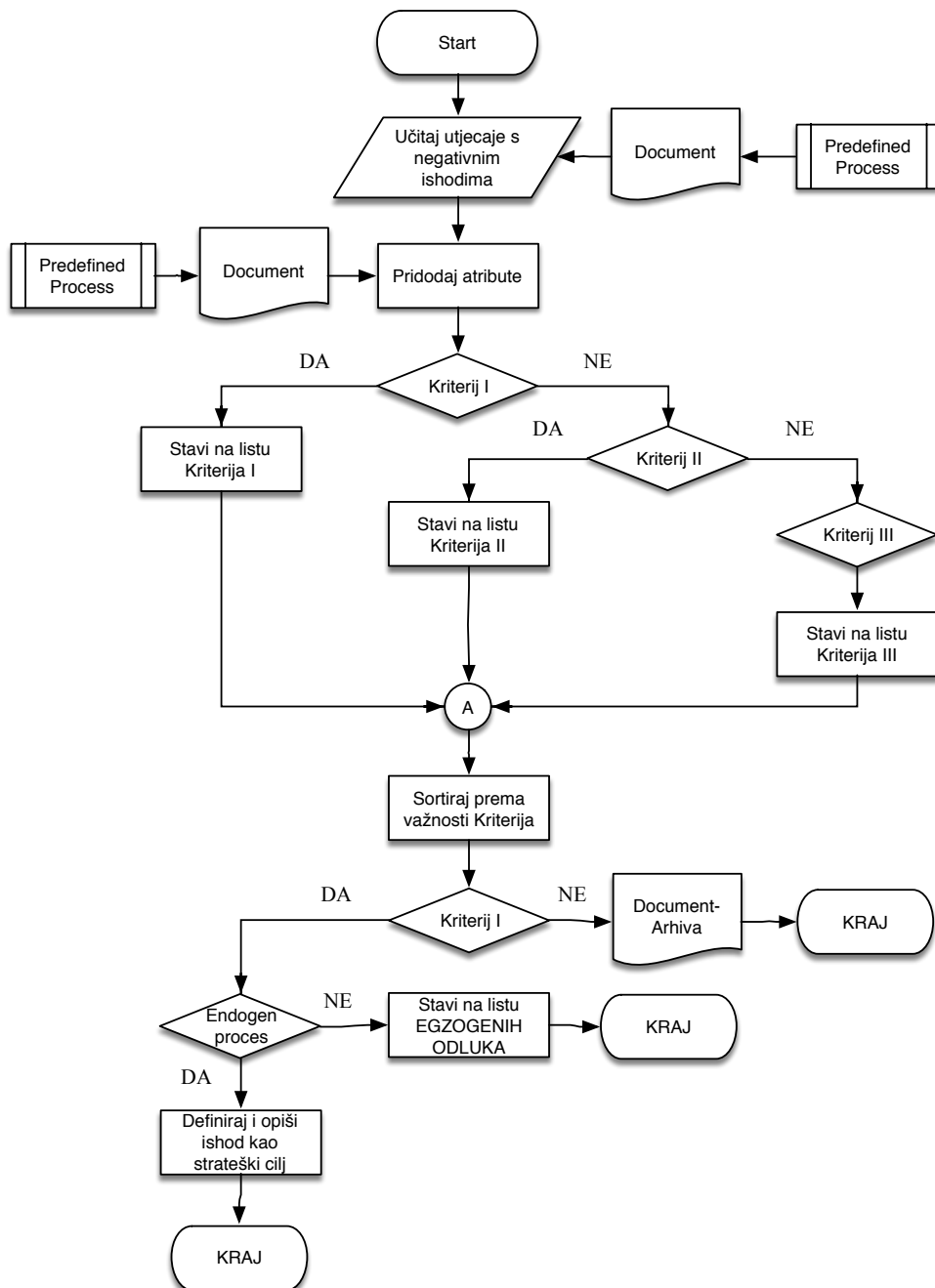
*(1) I – Presudni utjecaj; (2) II – Potpuni utjecaj i (3) III – Djelomični utjecaj.*

⇒ **Korak 3 Algoritam provjere utjecaja;**

*Algoritam za provjeru utjecaja prikazan je na slici 48.*

⇒ **Korak 4. Izlučivanje jednog ili više strateških ciljeva.**

**Slika 29. ALGORITAM ZA UTVRĐIVANJE STRATEŠKOG CILJA NOVOG MODELA PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE RH**



*Izvor: Sistematizacija autora*

Rezultat iteracije prema algoritmu (slika 29) je skup negativnih ishoda koji su razvrstani prema ulaznim kriterijima algoritma čime je omogućeno da ih se definira kao ciljeve s određenim težinskim kriterijima u smislu strateškog prepoznavanja (tablica 28).

**Tablica 28. PREGLED NEGATIVNIH ISHODA UNUTAR KRITERIJA ISTRAŽIVANJA DEFINIRANIH KAO SKUP CILJEVA U FUNKCIJI IZRADE MODELA**

	Utjecaj na sustav – I presudan	Utjecaj na sustav – II potpun	Utjecaj na sustav – III djelomičan
Teritorij (odluka) regije			
Organizacija regije kao javnog sustava			
Funkcije regije kao javnog sustava			
Financije regije kao javnog sustava			
Gospodarstvo (kapital) na području regije			
Demografija (radna snaga) na području regije			
Obrazovanje (znanje i vještine) na području regije			
Infrastruktura na području regije			

*Izvor: Sistematizacija autora*

Temeljem utvrđene metodologije utjecaja kriterija istraživanja subnacionalne područne (regionalne) razine, kriteriji s atributima *I – Presudni utjecaj* su: (i) Teritorij: ukoliko nema pripadajućeg teritorija određenog odlukom središnje države, ne postoji niti subnacionalna jedinica; (ii) Stanovništvo: pripadajuće stanovništvo ključni je čimbenik opstanka i razvoja određenog prostora-teritorija, bez stanovništva kao zajednice i radne snage ne postoji mogućnost stvaranja, opstanka i rasta zajednice u prostoru. Kriteriji s atributima *II – Potpuni utjecaj* su: (i) Gospodarstvo (kapital): drugi dio (uz rad-radnu snagu koja ima strateški atribut) klasične funkcije koje omogućuju gospodarski razvitak; kapital može biti endogen i egzogen (kada se dovodi putem komparativnih prednosti prostora); (ii) Obrazovanje: postojeća radna snaga i endogeni ili egzogeni kapital efikasno se efektuira samo uz određenu razinu znanja i vještina radne snage, pored te funkcije znanje i vještine stanovništva utječu i na opstojnost prostora kao zajednice; (iii) Infrastruktura: uz kapital i znanje treći dio funkcije razvoja gospodarstva. Kriteriji s atributima *III – Djelomični utjecaj* su: (i) Organizacija regija kao javnog sustava: organizacija je bitan čimbenik efikasnog sustava, ali nije s makro aspekta strateški važan za javni sustav koji ima određene posebnosti (npr. monopolni položaj u određenim aspektima); (ii) Funkcije regije: subnacionalna razina-regija mora imati određene ovlasti i funkcije koje su pravni i operativni preduvjet za razvoj prostora; bez pripadajućih

ovlasti-funkcija ne postoji zakonski okvir za djelovanje; (iii) Financije regije kao javnog sustava: kao i organizacija i financijski dio nije presudan s makro aspekta budući da unutar sustava države postoje i drugi modeli financiranja (npr. centralno organizirana država s financiranjem iz centra – nije optimalno rješenje, ali je moguće i egzistira i u nizu uspješnih država).

Dva kriterija koja imaju attribute strateškog utjecaja su teritorij i demografija, a prema algoritmu teritorij je prepoznat kao egzogena sila dok je demografija u značajnoj mjeri i unutarnji problem i nadležnost regije, pa stoga taj ishod postaje glavni strateški cilj budući da je i označen kao temeljni uvjet postojanja i razvoja regije. Sukladno navedenom potrebno je utvrditi da li postoji utvrđen problem s demografijom na subnacionalnoj razini Republike Hrvatske, a kako je prethodnim istraživanjem na to pitanje odgovor pozitivan, slijedi da je demografija kandidat za atribut strateškog cilja prema redoslijedu važnosti kriterija.

#### **4.3.1.2 Opis strateškog cilja**

Iz analize stanja subnacionalne razine Republike Hrvatske slijedi da je od analiziranih pokazatelja strateški najvažniji, za opstojnost regije i države, vezan uz negativna demografska kretanja. Postoji cijeli niz problema koji proizlaze iz provedenog istraživanja, te iz analiza i istraživanja iz drugih sektora i djelatnosti, no činjenica da Republika Hrvatska ubrzano gubi svoje stanovništvo svakako je, uz pitanje nacionalne sigurnosti, najvažniji element državnosti svake države. Dakle, aktivnost javnih vlasti u okruženju negativnih demografskih kretanja mora primarno biti usmjerena da spriječi ubrzano smanjenje broja stanovnika, te da temeljem provedenih javnih politika trend najprije zaustavi, a onda u određenom razdoblju, i preokrene u pozitivnom smjeru jer bez radno aktivnog kontingenta stanovništva nema ekonomske, socijalne niti sigurnosne perspektive što dovodi i do pitanja opstojnosti same države u ekstenzivnom pristupu sagledavanju problema.

Pored općeg trenda depopulacije uočljiv je i trend neravnomjerne distribucije depopulacije pri čemu određeni dijelovi države ubrzano gube stanovništvo dok drugi dijelovi države imaju rast stanovništva temeljem unutarnjih migracija. Smanjivanje populacije dovodi i do smanjivanja ekonomskih aktivnosti te drugih čimbenika koji rezultiraju izraženim regionalnim nejednakostima odnosno regionalnim problemom. Da bi ekonomski razvoj u datom prostoru bio ujednačen potrebne su dvije temeljne pretpostavke: a) podjednaki uvjeti za osiguranja

kapitala (K) i b) podjednaka dostupnost radne snage (R).<sup>95</sup> Dok se kapital osigurava iz ekonomsko-financijskih tijekova koji nisu nužno vezani po nastanku na određenom prostoru, dostupnost radne snage vezana je uz prostor na dva načina: (i) radna snaga koja obitava na prostoru aktivnosti i (ii) radna snaga koja dolazi migracijskim kretanjima. U slučaju (ii) govorimo o unutarnjim i vanjskim (međunarodnim) migracijama. Pri čemu, unutarnje migracije osiguravaju revitalizaciju nacionalnog kontingenta stanovništva, ali uzrokuju nejednoliku distribuciju u prostoru (što je nepovoljno), dok vanjske migracije rješavaju pitanje kontingenta radne snage no, u pravilu, imaju negativan utjecaj na revitalizaciju nacije.

Dakle, strateški cilj je prvenstveno osiguranje organske radne snage (stanovništva) odnosno radne snage iz unutarnjih i migracijskih postupaka koja trajno povećava kontingent radno aktivnog stanovništva što je neophodno zbog cijelog niza temeljnih ekonomskih, socijalnih, sigurnosnih i drugih čimbenika. To stanovništvo mora, kako slijedi iz prethodnih razmatranja, biti približno jednoliko raspoređeno u prostoru kako bi u interakciji s kapitalom (i drugim egzogenim čimbenicima) moglo doći do ekonomskog rasta i razvoja koji je prostorno ujednačen, a do jednolike distorbacije stanovništva u prostoru dolazi samo ako cijeli prostor ima ujednačenu razinu blagostanja kako ne bi došlo do ekonomskih migracija prema žarištima razvoja na štetu postojeće ili nove periferije koja se stvara kao rezultat izraženog regionalnog problema. Ovim dolazimo i do preciznog opisa i definicije strateškog cilja koji možemo utvrditi kako slijedi:

Strateški cilj, u funkciji kojega se pristupa reformi regionalne subnacionalne razine, je prostorno i funkcionalno uravnotežen demografski razvoj Republike Hrvatske.

Naravno, za rješavanje kompleksnog problema demografskog deficita neophodna je široka paleta aktivnosti i javnih politika (socijalna politika, sigurnosna politika, politika javnog zdravstva i niz drugih javnih politika), no za ovo istraživanje primarna je ekonomska politika kao jedan od elemenata u skupu rješenja pa je taj element u fokusu istraživanja pri čemu se mora imati u vidu potrebna koordinacija cijelog sustava.

---

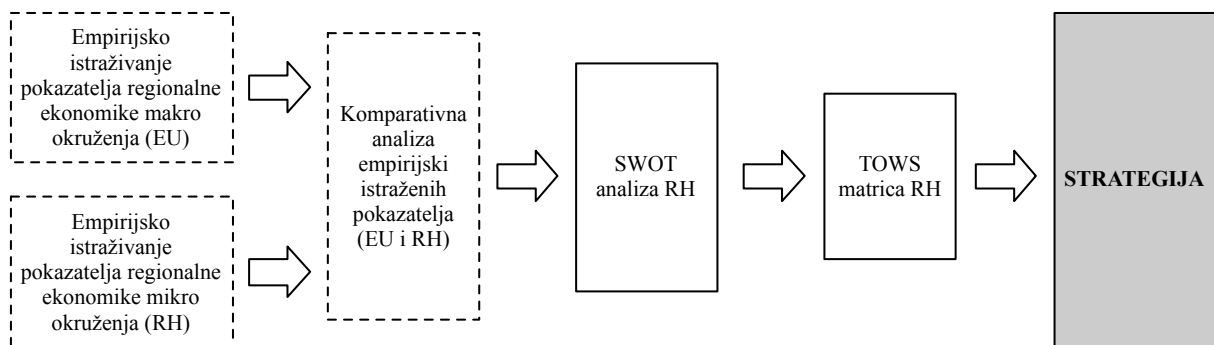
<sup>95</sup> Ovdje naravno dolazi i do endogenih i egzogenih faktora koji se podrazumijevaju (tehnologija, znanje...), no koji dolaze nakon osiguranja pristupa kapitalu i radnoj snazi na određenom prostoru pri čemu se egzogenim čimbenicima može temeljem endogenih prednosti povećati atraktivnost prostora za dolazak kapitala i/ili radne snage što je sastavni dio javnih politika države.

Nakon usvajanja strateškog cilja u funkciji izrade modela potrebno je odrediti odgovarajuću strategiju kojom pristupamo rješavanju problema. Za odabir odgovarajuće strategije bit će korišteni alati i metodologija strateškog menadžmenta i kompetitivne analize.

#### 4.3.2 SWOT i TOWS matrica aktualnog stanja područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske u funkciji odabira odgovarajuće strategije

Za potrebe određivanja optimalne strategije sukladno strateški odabranom cilju, a u funkciji izrade modela, bit će primijenjen postupak odabira strategije prikazan na slici 30.

**Slika 30. METODOLOGIJA ODABIRA ODGOVARAJUĆE STRATEGIJE MODELA**



*Izvor: Sistematizacija autora*

Prema slici 30 vidljivo je da će temeljem empirijskih istraživanja makro i mikro okruženja i njihove komparativne analize najprije biti izrađena SWOT analiza područne (regionalne) samouprave RH u temeljnom obliku. Nakon toga, SWOT analiza transformirat će se u stratešku TOWS matricu. Završno će se temeljem proizašlih rezultata iz TOWS matrice utvrditi optimalna strategija.

#### 4.3.2.1 SWOT analiza – temeljni oblik

Sukladno navedenim teorijskim aspektima za potrebe ovog istraživanja najprije su provedena kvantitativna istraživanja (poglavlje 4) temeljem kojih su izvedeni zaključci koji su bili podloga za ulazne podatke SWOT analize. SWOT analiza stanja regionalnog sustava RH prikazana je na slici 31.

**Slika 31. SWOT ANALIZA STANJA REGIONALNOG SUSTAVA RH – TEMELJNI OBLIK**

		POZITIVNO	NEGATIVNO	
		SNAGE (S)	SLABOSTI (W)	
UNUTARNJI ČIMBENICI	S1	Mali broj stanovnika i manja država omogućavaju efikasnu organizaciju	W1	Nedovoljna politička volja za donošenje odluke o reformi
	S2	Podrška znanstvene i stručne javnosti za reforme	W2	Centralizacija funkcija na državnoj razini
	S3	Dovoljno vremena za pripremu realizacije reforme u odnosu na slijedeću EU financijsku perspektivu	W3	Rast fragmentacije sustava
	S4	Pogodan aktualni Nodalno-funkcionalni sustav	W4	Nedovoljan broj gradova/općina sa razvojnim potencijalom
	S5	Veliki urbani centri žele preuzimanje većih odgovornosti	W5	Raslojavanje između bogatih i siromašnih ima negativni trend (šakre)
	S6	Sredstva EU fondova za regionalni razvoj	W6	Nedovoljno korištenje potencijala EU fondova – posebno od Županija
VANJSKI ČIMBENICI	O1	EU trendovi – snažna urbanizacija i jačanje urbanih središta kao nositelja razvoja (financije, suradnja, znanje...)	W7	Nedovoljni investicijski potencijal županija i gradova /općina
	O2	Pozitivno kretanje stanja javnih financija	W8	Zaostajanja u sustavu obrazovanja kao potpori rasta i razvoja
	O3	Razvoj IT sektora u RH kao potpora procesu	W9	Loš državni sustav planiranja i koordinacija strategija
	O4	Smanjivanje operativnih troškova javne uprave		
	O5	Jačanje policentričnog razvoja kao podrška ruralnom okruženju		
	O6	Dijeljenje poslova, optimizacija i ekonomiziranje		
	O7	Povećanje kvalitete strateškog planiranja		
		PRILIKE (O)	PRIJETNJE (T)	
			T1	Snažni otpori političkih elita na subnacionalnoj razini
			T2	Značajan broj zaposlenih u sustavu županija – socijalni aspekt reformi
			T3	Negativni trendovi demografije
			T4	Problemi u prometnoj mreži i povezanosti dijelova RH
			T5	Nejednolika distribucija stanovništva i naselja u prostoru
			T6	Zaostajanje ruralnih prostora u razvoju

*Izvor: Sistematizacija autora*

SWOT analiza na slici 31 temeljena je na prethodno provedenim kvantitativnim i kvalitativnim istraživanjima, a sve s aspekta izrade modela unapređenja postojećeg sustava regionalne samouprave Republike Hrvatske. Prema izvedenoj SWOT analizi snage i prilike regionalnog sustava imaju snažniju strukturu u odnosu na slabosti i prijetnje (više internih odnosno upravljivih elementa od eksternih-manje upravljivih utjecaja).

Kod prijetnji kao posebno važnog elementa SWOT-a izdvaja se negativni trend demografije (eksterni-teže upravljiv element) i snažni otpor političkih elita (interni-upravljiv element). Kod snaga i prilika izdvajaju se snažan ekonomski utjecaj anticipiranih mjera na regionalni sustav, pozitivan stav urbanih i gradskih jedinica, podrška znanstvene i šire javnosti odnosno ukupno gledajući kod snaga i prilika strukturno je veći broj internih elementa nego eksternih što omogućuje snažnije upravljanje sustavom promjena. Naravno, SWOT analiza je pod utjecajem dinamičkih promjena u okruženju odnosno osjetljiva je na protok vremena između dvije analize što znači da prepoznavanje vremena za akciju i nakon toga proaktivna reakcija daje bolji rezultat odnosno povećava vjerojatnost uspjeha (odgoda akcija nakon SWOT analize može rezultirati da se glavni elementi analize u međuvremenu promjene pod utjecajem internog i posebno eksternog, manje upravljivog, okruženja).

Slijedom usvojene metodologije (slika 30) nastavno će se provesti istraživanje putem preciznijih metoda (TOWS matrica) s ciljem odabira odgovarajuće strategije.

#### **4.3.2.2 TOWS matrica i odabrana strategija**

TOWS matrica stavlja vanjske prilike i prijetnje u odnos prema unutarnjim snagama i slabostima pri čemu se kao rezultat generiraju četiri skupa (kombinacije) mogućih strategija. Te četiri kombinacije (strategije) TOWS matrice nazivaju se: (i) maksimaks; (ii) maksimini; (iii) minimaksi i (iv) minimini.<sup>96</sup> Razvijeni model TOWS matrice stanja regionalne (područne) samouprave Hrvatske prikazan je na slici 32.

---

<sup>96</sup> Maksimaks strategija (S-T strategija) predlaže strategiju i konkretne aktivnosti koje temeljem postojećih snaga (S – *strengths*) utječu na smanjivanje prijetnji (T – *threats*). Minimaksi strategija (W-O strategija) predlaže aktivnosti koje utječu na smanjivanje slabosti (W – *weaknesses*) putem jačanja utjecaja prilika (O – *opportunities*). Maksimini strategija (S-T strategija) daje naglasak na uporabu snaga (S – *strengths*) kako bi se minimizirale prijetnje (T – *threats*). Minimini strategija (W-T) ide k aktivnostima za smanjenje slabosti (W – *weaknesses*) kako bi se došlo u povoljniju poziciju za obranu ili izbjegavanje prijetnji (T – *threats*).



**Slika 32. TOWS MATRICA STANJA REGIONALNOG SUSTAVA RH**

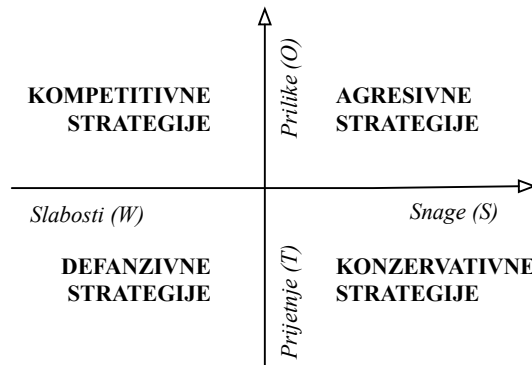
UNUTARNJI ČIMBENICI	SNAGE (S)		SLABOSTI (W)	
		S1	Mali broj stanovnika i prostorno manji državni teritorij omogućava efikasnu organizaciju	W1
	S2	Podrška znanstvene i stručne javnosti za reforme	W2	Centralizacija funkcija na državnoj razini
	S3	Dovoljno vremena za pripremu realizacije reforme u odnosu na slijedeću EU financijsku perspektivu	W3	Rast fragmentacije sustava
	S4	Pogodan aktualni Nodalno-funkcionalni sustav	W4	Nedovoljan broj gradova/općina s razvojnim potencijalom
	S5	Veliki urbani centri žele preuzimanje većih odgovornosti	W5	Raslojavanje između bogatih i siromašnih ima negativni trend (šakre)
	S6	Sredstva EU fondova za regionalni razvoj	W6	Nedovoljno korištenje potencijala EU fondova – posebno od Županija
			W7	Nedovoljni investicijski potencijal županija i gradova/općina
			W8	Zaostajanja u sustavu obrazovanja kao potpora rasta i razvoja
			W9	Loš državni sustav planiranja i koordinacija strategija
PRIJEDNEVI (O)	S-O Maxi-Maxi Strategije		W-O Mini-Maxi Strategije	
O1 EU trendovi – snažna urbanizacija i jačanje urbanih središta kao nositelja razvoja (financije, suradnja, znanje...)	S4 – O1	Iskoristiti pogodan nodalno-funkcionalni sustav za jačanje urbanih središta kao nositelja razvoja	W1 – O1	Jačanje pozicije za donošenje odluke o reformi temeljem argumentacije EU trendova
O2 Pozitivno kretanje stanja javnih financija RH	S3 – O2	Mogućnost osiguranja financija za nacionalni dio financiranja EU projekata	W1 – O2	Iskoristiti povoljno stanje javnih financija za smanjivanje otpora i kompenzacijske mjere u procesu reforme
O3 Razvoj IT sektora u RH kao potpora procesu reforme	S1; S2 – O3	Potencijal IT industrije može se iskoristiti za specijalizaciju aplikacija za regionalnu državu ("smart city" i dr.)	W9 – O3; O7	Razvojem IT industrije poboljšati sustav planiranja i koordinacije. Novi IT proizvodi mogu biti interesantni za međunarodnu trgovinu
O4 Smanjivanje operativnih troškova javne uprave	S5 – O4	Jačanjem uloge urbanih centara i njihovim povezivanjem s okruženjem dodatno se smanjuju operativni troškovi i oslobađaju se dodatna sredstva za razvojne projekte	W3 – O5	Smanjivanjem fragmentacije subnacionalne razine postižu se efekti smanjivanja operativnih troškova i povećanja sredstava za projekte usmjerene na rast i razvoj
O5 Jačanje policentričnog razvoja kao podrška ruralnom okruženju	S1 – O5	Manja država omogućava bolju organizaciju u funkciji smanjivanja regionalnih nejednakosti	W2 – O6	Jačanjem policentričnog razvoja i sposobnosti za preuzimanje ovlasti smanjuje se centralizacija sustava
O6 Dijeljenje poslova, optimizacija i ekonomiziranje	S4; S5 – O6	Optimizacija i ekonomiziranje može se efikasnije provesti na manjem broju jedinica sustava		
O7 Povećanje kvalitete strateškog planiranja	S3; S2 – O7	Kroz povećanje kvalitete strateškog planiranja omogućava se bolja realizacija projekata, a posebno stupanj iskorištenja EU fondova	W9 – O3; O7	
PRIJETNJE (T)	S-T Maxi-Mini Strategije		W-T Mini-Mini Strategije	
T1 Snažni otpori političkih elita na subnacionalnoj razini	S2 – T1	Znanstvenom argumentacijom utjecati na otpore političkih elita	W1; W5 – T1	Snaženjem stručnih argumenata na razini centralne vlasti za reformu smanjivati utjecaj otpora na lokalnoj razini s naglaskom na hitnost rješavanja problema regionalne nejednakosti
T2 Značajan broj zaposlenih u sustavu županija – socijalni aspekt reformi	S5 – T2	Reforma u kojoj dolazi do značajnih organizacijskih promjena dovodi do problema optimizacije ljudskih potencijala. Dio mogućeg viška s razine županija moguće je preuzeti na nove glavne razine upravljanja (gradovi i općine)	W4; W6; W7 – T2	Boljim korištenjem EU sredstava jačati razvojni i investicijski potencijal gradova/općina što omogućuje kvalitetne socijalno–tranzicijske programe
T3 Negativni trendovi demografije	S4; S5 – T3	U prvoj fazi uspostavljeni veliki centri i novi centri u razvoju snažno se povezuju s okruženjem i pružanjem kvalitetnih usluga povećavaju kvalitetu života na demografski kritičnim jedinicama u cilju smanjenja trajnih migracija	W5 – T4	Naglašavanjem potrebe snažnijeg razvoja potencijala gradova/općina brže rješavati operativne probleme s ciljem jačanja demografskih trendova
T4 Problemi u prometnoj mreži i povezanosti dijelova RH	S6 – T4	Jačanje prometne mreže u funkciji povezanosti centar-periferija kao poticaj smanjivanju trajnih migracija u korist dnevnih	W9 – T5	Planiranje na regionalnoj razini mora biti snažno usmjereno na jačanje komunikacija centar-periferija
T5 Nejednolika distribucija stanovništva i naselja u prostoru	S4 – T5	Postojeći nodalno–funkcionalni sustav treba integrirati s periferijom kako bi se poboljšala distribucija stanovništva i naselja u prostoru		
T6 Zaostajanje ruralnih prostora u razvoju	S5; S6 – T6	Veliki urbani centri i novi centri u nastajanju moraju preuzeti funkcije potpore za pripadajući ruralni prostor	W8 – T7	Ulaganje u obrazovanje stanovnika i poduzetnika kao potpora ruralnom razvoju

Izvor: Sistematizacija autora

Unutarnji i vanjski čimbenici su ulazni podaci koji se temelje na SWOT analizi u osnovnom obliku (slika 31), međutim u TOWS matrici sada se model razvija putem četiri kombinacije elemenata kako je prethodno objašnjeno. Iz takvih kombinacija proizlaze i četiri skupine mogućih strategija koje imaju i predložene aktivnosti kako odabranu strategiju i realizirati. Rezultati iz tablice 51 interpretiraju se u odnosu na "četiri moguće strategije koje proizlaze iz relacija glavnih čimbenika, a to su: (i) Kompetitivne strategije; (ii) Agresivne strategije; (iii)

Defanzivne strategije i (iv) Konzervativne strategije." (Czajkowska, 2016). Mogući smjerovi glavnih strategija prikazani su na slici 33.

**Slika 33. MOGUĆI SMJEROVI GLAVNIH STRATEGIJA**



*Izvor: Czajkowska, A., (2016)*

Kompetitivne strategije (W-O) koje bi bilo moguće provesti temeljem TOWS matrice stanja regionalnog sustava Hrvatske temelje se na utvrđenim prilikama čime bi se moglo utjecati na smanjenje izraženih slabosti i time unaprijediti sustav (W-O strategije osjetljive su na vremensku dimenziju budući da se prilike *otvaraju* i *zatvaraju* pod utjecajem okruženja). Suprotnost W-O strategijama su Defanzivne odnosno W-T strategije koje za cilj imaju utjecati na smanjenje utvrđenih slabosti sustava kako bi utjecaj utvrđenih prijetnji bio izbjegnut odnosno što manji. Defanzivne strategije u primjeru matrice za Hrvatsku regionalnu razinu odgovaraju u stvari u najvećem dijelu aktualnom stanju. Pri navedenome se provode manji zahvati u sustavu kako bi se ili reagiralo na krizu koja je nastala ili se pod jasnom neposrednom prijetnjom provode određene aktivnosti da bi se smanjio negativan utjecaj (ekonomska kriza 2010. je primjer defanzivne strategije na regionalnoj razini Hrvatske). Odabir defanzivnih strategija može imati opravdanje ako se brani sustav koji je djelotvoran. Konzervativne strategije imaju za cilj iskoristiti snage sustava da bi se eliminirale odnosno smanjile prijetnje (S-T strategije). U tom smislu S-T strategije teže održavanju *status quo* stanja i ne pružaju priliku za promjene. Temeljem mogućih rješenja TOWS matrica nam sugerira da je u odnosu na pristup reformi područne (regionalne) samouprave opcija odabira agresivne S-O strategije najbliže trendovima i pokazateljima makro okruženje (okruženje EU) u odnosu na područje istraživanja odnosno Republiku Hrvatsku. S-O strategija naslanja se na postojeće dobre strane unutar i izvan sustava područne (regionalne) samouprave te koristeći recentne vanjske prilike, stvara sinergijski efekt na provođenje snažne reforme subnacionalne regionalne razine Hrvatske.

Zaključno, koristeći situacijsku SWOT analizu na početku procesa odabira strategije, te daljnjim razvojem TOWS matrice u drugom koraku procesa određivanja strategije, došli smo do prijedloga strateškog pristupa koji je smješten u S-O kvadrant mogućih strategija odnosno u skupu agresivnih strategija.

### 4.3.3 Identifikacija temeljnih čimbenika koji utječu na organizaciju i veličinu subnacionalnih područnih (regionalnih) jedinica u primjeru Republike Hrvatske

Konceptualni dio modela ovog istraživanja polazi od identifikacije temeljenih čimbenika koji utječu na u na organizaciju i veličinu područne (regionalne) samouprave na primjeru Republike Hrvatske. Identificirani temeljni čimbenici koji utječu u konceptualnom dijelu modela mogu se izraziti već poznatom funkcijom iz izraza (1):

$$D_r = f(P_r, R_r, EF_r, U_r)$$

gdje dizajn regije (D) promatrane kao sustav izražavamo kao funkciju ovisnosti od četiri podsustava, i to: političkog (P), razvojnog (R), ekonomsko-financijskog (EF) i urbanizacijskog podsustava (U). U izvedenom modelu četiri podsustava izražavamo kao kvalitativne varijable prema prikazu u tablici 29.

**Tablica 29. KVALITATIVNE VARIJABLE MODELA**

Podsustav	Kvalitativna varijabla
Politički čimbenici (P)	Centraliziranost sustava
	Participativnost sustava
	Pripadnost povijesnoj skupini
Regionalni rast i razvoj (R)	Kapacitet vođenja javnih politika
Ekonomsko-financijski čimbenici (EF)	Fiskalni kapacitet
Urbanizacijski čimbenici (U)	Stanovništvo
	Mreža naselja
	Komunikacije
	Identitet
	Socijalni kapital

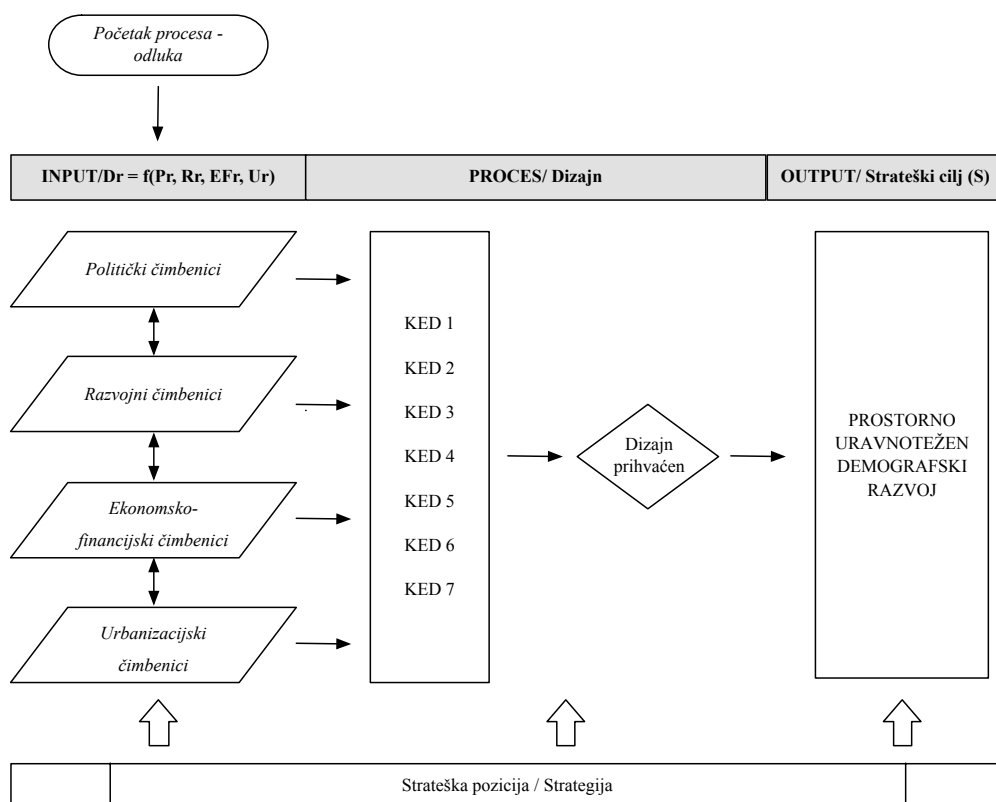
*Izvor: Sistematizacija autora*

Glavni politički čimbenici koji utječu na dizajn sustava subnacionalne regionalne razine odnose se na pitanja vezana uz mjeru centralizacije sustava, participativnost sustava te na političko-povijesne aspekte. U odnosu na regionalni rast i razvoj regionalna ekonomika bavi se

sposobnostima subnacionalnih sustava da razviju postojeće ekonomske aktivnosti, privuku nove aktivnosti te sustavno osiguraju uvjete za dugoročni održivi razvoj. Da bi se ti zadaci mogli realizirati, subnacionalna razina provodi svoje javne politike s odgovarajućim kapacitetima pod kojima podrazumijevamo stručno osoblje i odgovarajuću organizacija. Dakle, subnacionalni sustavi, u našem primjeru regija, trebaju imati osposobljenu upravu (znanje, tehnologija...) koja je sposobna pratiti tekuće promjene oblasti za koje je zadužena, prepoznavati probleme, predlagati rješenja i razvijati samostalne ili integrirane inovativne procese iz nadležne oblasti. Iz navedenoga slijedi da one jedinice koje imaju veći ljudski kapital imaju i bolje institucionalne pretpostavke odnosno kapacitete za definiranje i provođenje javnih politika. U ovakvom pristupu slijedi da je osiguranje kapaciteta za vođenje javnih politika preduvjet za slijedeći korak – osiguranje ekonomsko-financijskih čimbenika. Naime, osiguranje ekonomsko-financijskog okruženja koje ne dolazi na plodno tlo sustava sposobnog da efikasno transformira *input* u ciljani *output* rezultira neefikasnošću sustava. U slučaju javne uprave posljedica takvog sustava je da se za uložena sredstva ne isporučuju rezultati s prinosom na razini sektora što u razvojnom smislu dovodi do zaostajanja u razvoju i jačanja regionalnih nejednakosti te *eo ipsi* slabljenju nacionalnog gospodarstva u cjelini. Urbanizacijski čimbenici u funkciji dizajna sustava subnacionalne razine sastoje se od niza elemenata koji obuhvaćaju prostor, stanovništvo, mrežu naselja, komunikacije, identitet, socijalni kapital i sl. obilježja. Dakle, urbanizacijski čimbenici su kompozitni element u izrazu (1) budući da istovremeno prate i uspoređuju veći broj pokazatelja.

Iz prethodno opisanih temeljnih čimbenika koji utječu na u na organizaciju i veličinu područne (regionalne) samouprave slijedi cijeli proces izrade dizajna (ustroja) novog regionalnog sustava. Prikaz svih ključnih elemenata dizajna modela sa svim ulaznim vrijednostima kao sustavni proces planiranja vidljiv je nastavno na slici 34.

**Slika 34. PROCES IZRADE MODELA NOVOG DIZAJNA SUBNACIONALNE RAZINE RH KAO SUSTAV**



*Izvor: Sistematizacija autor*

Sustavni proces novoga modela prikazan na prethodnoj slici kreće od strateške pozicije koja je određena: (i) Strateškim ciljem – Prostorno i funkcionalno uravnotežen demografski razvoj Republike Hrvatske i (ii) Odabranom strategijom – S-O kvadrant mogućih strategija (Agresivna strategija - jačati i razvijati model reforme. ). Nakon toga iz identificiranih temeljnih čimbenika (kvalitativne varijable) koji utječu na u na organizaciju i veličinu područne (regionalne) samouprave (*input*) izvode se ključni elementi dizajna modela novog regionalnog ustroja Republike Hrvatske. Proces dovodi do simulacije novog dizajna (*transformacija*) koji se na kraju postupaka u *outputu* realizira kao opći model. Ako bi smo sintetizirali cijeli postupak tada proces modela možemo podijeliti u slijedeće glavne etape: (i) Analiza postojećeg stanja; (ii) Zaključci i glavni problemi (ciljevi); (iii) Izdvajanje strateškog cilja koji se želi dostići budućim akcijama, (iv) Utvrđivanje ključnih poluga koje određuju stanje entiteta na koji želimo djelovati; (v) Utvrđivanje glavnih elemenata ustroja novog modela (ključni elementi dizajna) u funkciji dostizanja strateškog cilja; (vi) Izvođenje i opis novog modela. Usvajajući prethodna razmatranja nastavno je detaljnije razrađen odgovarajući proces.

#### **4.3.4 Ključni elementi dizajna novog regionalnog sustava Republike Hrvatske u skladu s utvrđenim strateškim ciljem modela**

U postupku dizajniranja regionalne razine nacionalnog sustava u primjeru Republike Hrvatske istraživanje ukazuje da je prostor Hrvatske: (i) Heterogen u smislu aktualne regionalne organizacije i prostorne pripadnosti s povijesnog aspekta; (ii) Heterogen u smislu prirodno-geografskih elemenata; (iii) Demografski heterogen; (iv) Ekonomski heterogen i (v) Razvojno heterogen. S druge strane, za donošenje odluka o regionalnom razvoju izuzetno je važno da regionalne jedinice budu što je moguće više homogene (prostorno, prirodno-geografski, demografski i ekonomski...) budući da takav okvir omogućava jednostavnije, usmjerenije i efikasnije mjere koje je moguće i podjednako vrednovati u smislu ostvarivanja očekivanih ciljeva. Dakle, s aspekta upravljanja sustavom donositelji odluka teže homogenosti, no kako vidimo iz istraživanja to nije uvijek (ili gotovo uvijek) moguće očekivati.

Mreža regionalnog planiranja sastoji se od heterogenih i homogenih čvorova od kojih je na neke od njih moguće djelovati kako bi težili k željenoj konvergenciji i homogenosti, no na neke od njih zbog samog svojstva to nije moguće. U složenom planskom okruženju regionalne politike (dodatno se usložnjava socijalnim interakcijama i povijesnim datostima) koje uz stanje homogenosti ili heterogenosti s aspekta prostorno-demografskih datosti dodatno ima i egzogenu dimenziju institucionalnih pretpostavki (stupanj razvijenosti) potrebno je optimirati sustav na način da se na većinom heterogenim područjima stvaraju pretpostavke (kapaciteti) za ujednačenu kvalitetu života stanovništva te optimalne uvjete za razvoj ekonomskih aktivnosti temeljenih na komparativnosti prostora i baziranih na ispunjavanju očekivanja poslovnog sektora kao temelja stvaranja blagostanja za zajednicu koja obitava u prostoru.

Iz rezultata istraživanja proizlazi da određivanje ulaznih varijabli koje se temelje na aktualnom izvedenom stanju populacije nije prikladno rješenje u konkretnom slučaju izrade modela regionalne organizacije Republike Hrvatske. Pod pojmom aktualno izvedeno stanje u konkretnom slučaju podrazumijevamo sadašnje izvedene odabrane pokazatelje JLP(R)S Republike Hrvatske, a koje su značajnim dijelom proizašle iz primjene metoda regionalne ekonomske politike u proteklom razdoblju. Naime, istraživanje je pokazalo da stanje lokalne države nije zadovoljavajuće te da trendovi ne pokazuju poboljšanja, već naprotiv. Iz toga se zaključuje da treba intervenirati s promjenama u sustavu. Pored navedenoga, ako se novom modelu reorganizacije pristupa po načelu da se iz izvedenog i apliciranog stanja traži novi okvir,

tada je realni scenarij da se razvijeniji dijelovi populacije spajaju sa slabije razvijenim – ako su ulazne varijable vezane uz stvaranje snažnijeg ekonomskog okvira. U tom slučaju, postoji realna opasnost da se ne aktiviraju usporedne prednosti slabijeg dijela populacije u novom klasteru zbog automatskog i neuvjetovanog prelijevanja sredstava i mjera s razvijenijeg dijela na manje razvijeni. Istovremeno razvijeniji dio klastera tada dolazi u situaciju da zbog prelijevanja sredstava nema dovoljno raspoloživog potencijala za aktiviranje projekata sa značajnom dodanom vrijednošću koji zahtijevaju visoke ulazne troškove i složeniju razinu znanja za pripremu i realizaciju. Dakle, jači gube na fokusu, a slabiji dio klastera ne razvija kompetitivnost kao optimalno dugoročno održivi model. Isto tako, u navedenom modelu nužno se ne uvažavaju (pod snažnim utjecajem isključivo ekonomskih varijabli) prometne, urbane, prirodno-geografske i socijalne komponente koje imaju značajan utjecaj na sustav planiranja te operativno upravljanje prostorom. Iz svega navedenoga slijedi da dizajn subnacionalne razine države, a kada za polazište ima značajnu heterogenost sustava što je slučaj u primjeru Hrvatske, treba bazirati na ulaznim varijablama koje: (a) smanjuju opću i specifičnu heterogenost prostora; (b) omogućavaju preciznije planiranje; (c) ujednačavaju planske elemente u operativnoj primjeni i analizi; (d) učvršćuju stvorene prometno-urbane cjeline odnosno stvaraju planske pretpostavke za efikasnije prometno-urbano i posljedično gospodarsko povezivanje klastera koji teže k homogenosti i (e) uvažavaju izražene nodalne, prometne, urbane, gospodarske i povijesne (tradicionalne) faktore te ih povezuju s homogeno-fizionomskim i klimatskim utjecajima.

Prema rezultatima ovog istraživanja naselje (urbano ili ruralno)<sup>97</sup> je *hub* koji pripadajući stanovnici koriste za daleko najveći dio svojih potreba za javnim uslugama i servisima koji se očekuju od države. Drugi *hub* po redosljedu korištenja je sustav javne državne uprave, a treći je sustav regionalne uprave. Slijedom navedenoga, a istraživanje je pokazalo da je takva raspodjela imanentna državama manje površine i/ili manjeg broja stanovnika (posebno unitarne, a ne federativno organizirane) izvodi se zaključak da najveći dio aktivnosti koje je potrebno realizirati da bi se osigurao ujednačeni razvoj prostora kreće i završava u naseljima pa je onda stoga potrebno i odabranu javnu politiku realizirati u najvećoj mjeri putem naselja što znači da sve druge razine u provođenju ove javne politike trebaju biti u funkciji glavnog provoditelja ove javne politike jer bi svako drugo rješenje očigledno zahtijevalo bitne promjene

---

<sup>97</sup> Stanovništvo određene državne zajednice svoje temeljne potrebe primarno ostvaruje na određenom dijelu teritorija koje neposredno nastanjuje i u najvećoj mjeri koristi za zaštitu, radne aktivnosti, odmor, zabavu i dr. Takvu zajednicu unutar teritorija države nazivamo naselje koje može biti urbanog ili ruralnog tipa. (op.a.)

sustava. Sukladno smjernicama za izradu modela nastavno se utvrđuju ključni elementi dizajna (KED) novog regionalnog sustava Republike Hrvatske prema sistematizaciji prikazanoj u tablici 30.

**Tablica 30. SISTEMATIZACIJA KLJUČNIH ELEMENTA DIZAJNA NOVOG REGIONALNOG SUSTVA RH**

<b>KED 1</b>	<b>Gradovi i općine temeljni su nositelji javnih politika regionalne ekonomike</b>	Mjere regionalne ekonomike u funkciji smanjivanja regionalnih nejednakosti provode se putem naselja (gradova i općina) kao glavnih nositelja operativne realizacije javnih politika u primjeru Republike Hrvatske ⇒ <i>rezultati funkcionalne analize sustava EU i RH.</i>
<b>KED 2</b>	<b>Defragmentacija subnacionalne razine</b>	U fokusu ovog istraživanja nisu primarno gradovi i općine već regije u hrvatskom kontekstu. Međutim, pristup organizaciji regija potrebno je zbog kompleksnosti međudnosa prethodno uskladiti s odlukom o smjeru optimizacije lokalnih jedinica (gradovi i općine) te raspodjeli funkcija između lokalnih i regionalnih jedinica i središnje države i <i>vice versa</i> . U navedenom pristupu javljaju se dvije teze: (i) ako imamo fragmentaciju lokalnih jedinica, tada je više potrebna regionalna razina i (ii) ako imamo defragmentaciju lokalnih razina, tada se potreba za središnjom-regionalnom razinom smanjuje. Teza (i) proizlazi iz činjenice da veliki broj manjih jedinica (pogotovo različitih nadležnosti) treba zbog sustava koordinacije i otklanjanja nemogućnosti efikasnog organiziranja određenih javnih servisa u svakoj od velikog broja jedinica određenu jedinicu više razine koja efikasnije objedinjuje određene javne servise (ekonomija obujma). S druge strane teza (ii) se argumentira činjenicom da smanjivanjem broja jedinica raste ekonomija obujma novih i većih jedinica koje istodobnim sustavom decentralizacije i dobivaju više ovlasti pa sukladno tome nemaju potrebe za koordinativnim jedinicama više razine pri čemu teza vrijedi za državu manje i srednje veličine. Pretpostavka ovog modela u slučaju Hrvatske je opcija (ii) odnosno defragmentacija lokalnih razina ⇒ <i>usvajanje opcije (ii) slijedi iz rezultata ovog istraživanja koji pokazuju jačanje gradova i urbanih konglomerata kao nositelja razvoja. U takvim odnosima regionalna razina ima strateško i plansko značenje te ulogu sinergijskih ekonomskih efekata. Dakle, defragmentirani sustav lokalnih jedinica (gradovi i općine) s decentraliziranim funkcijama rezultira smanjenjem moći i značaja regionalne razine.</i>
<b>KED 3</b>	<b>U okruženju defragmentiranog sustava regionalna razina (županija – regija) preuzima ulogu servisa</b>	Usvajanjem KED 2 slijedi da središnja država i područna (regionalna) razina preuzimaju ulogu podrške, servisa i dopune glavnom nositelju aktivnosti odnosno lokalnoj razini. Iz toga proizlazi načelo da lokalna razina može obavljati sve poslove i aktivnosti decentralizirane države dok regionalna razina može obavljati samo one funkcije koje joj se dodijele u skladu s dizajniranim sustavom uprave. Navedeni pristup pojednostavljuje funkcionalnu usklađenost i smanjuje mogućnosti preklapanja nadležnosti i funkcija.
<b>KED 4</b>	<b>Policentrična urbana matrica kao integrirajući</b>	Promjene urbano-ruralne matrice stanovništva u Europi od 2004. godine pa nadalje ukazuju na trend snažne urbanizacije pri čemu urbani centri i veliki gradovi preuzimaju leadersku ulogu u razvoju.

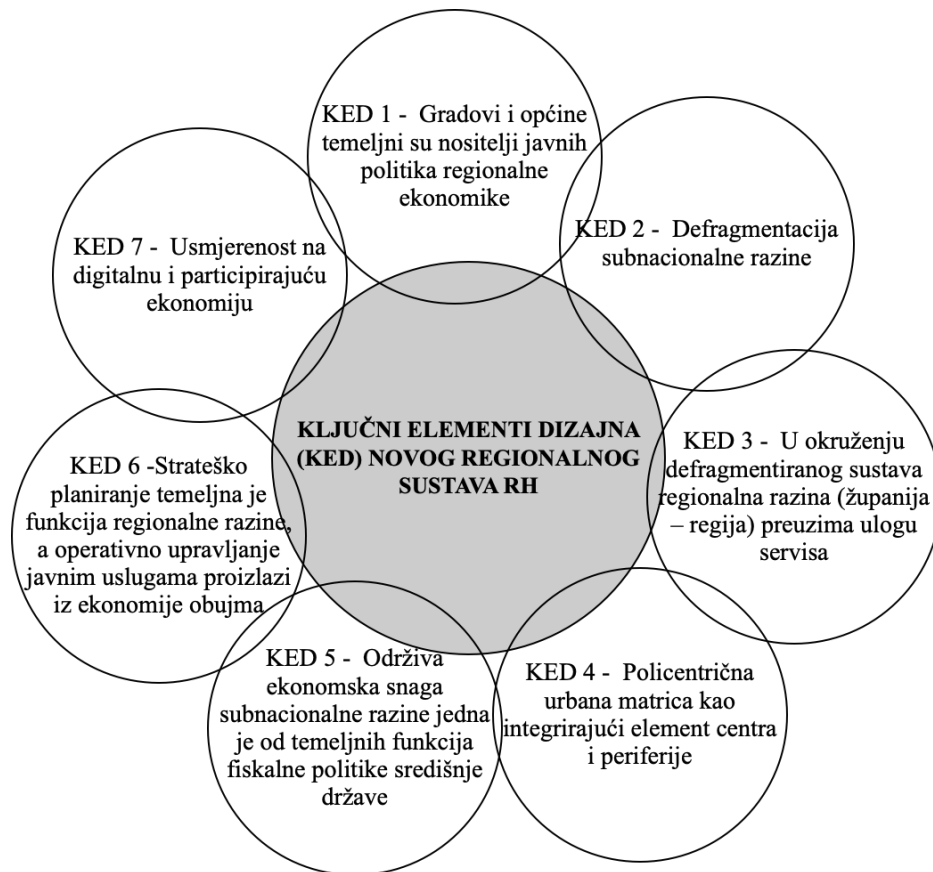


	<b>element centra i periferije</b>	Provedena istraživanja ukazuju i na policentričnost urbane matrice EU što dovodi do zaključka da gradska središta preuzimaju odgovornost za integraciju okolnog (pripadajućeg) ruralnog prostora. Primjer Njemačke dobro ocrtava suvremene trendove razvoja u kojima značajan broj gradova (urbanih središta) srednje veličine pokrivaju cijeli prostor te na taj način ujednačuju ekonomske, socijalne i društvene performanse nacionalne ekonomije. Dakle, uravnotežena i policentrična urbanizacijska matrica koja integrira ruralnu periferiju, obrazac je mreže za ekonomsko i socijalno optimalan dizajn sustava razina ⇒ <i>slijedi iz rezultata ovog istraživanja u poglavlju 3: Regionalna ekonomika i politika i subnacionalna organizacija država članica Europske unije.</i>
<b>KED 5</b>	<b>Održiva ekonomska snaga subnacionalne razine jedna je od temeljnih funkcija fiskalne politike središnje države</b>	Ekonomska snaga i stabilnost regionalne države ključ je i održivog nacionalnog sustava. U tom smislu fiskalna politika središnje države treba biti usmjerena na stvaranje poticaja i okruženja za jačanje javnih politika regionalne države kojima se stvara dugoročno održiv razvojni potencijal temeljen na lokalnoj ekonomskoj snazi. Strategija lokalne ekonomije treba biti uključena u strategiju središnje države, no potrebno je i omogućiti da kada postoje određene lokalne specifičnosti iste budu poticane kako bi s ukupnom snagom jačao i ekonomski okvir nacionalne razine. Ukupni ekonomski okvir nacionalne razine sastoji se od nacionalnih ekonomskih potencijala <i>per se</i> , ali je satkan i od niza lokalnih ekonomskih produkata.
<b>KED 6</b>	<b>Strateško planiranje temeljna je funkcija regionalne razine, a operativno upravljanje javnim uslugama proizlazi iz ekonomije razmjera</b>	Temeljna uloga regionalne razine u dizajnu sustava sukladna KED od 1 do 5 je strateško planiranje kao primarna funkcija te operativno upravljanje funkcionalnim uslugama koje proizlaze iz ekonomije obujma i/ili specifičnosti usluga kao sekundarna funkcija. Prema navedenom proizlazi da regionalna razina priprema, izrađuje i ažurira strateške planove za nadležno područje koji objedinjuju lokalne planove odnosno transmisija su planiranja u odnosu na središnju državu. U odnosu na operativno upravljanje uslugama, regionalna razina planira i upravlja onim javnim servisima koje nisu preuzele lokalne razine (pravo prvenstva), koje su lokalne razine i regionalna razina sporazumno utvrdile da se obavljaju na regionalnoj razini, koje su središnja država i regionalne razine utvrdile da je optimalno da se obavljaju na regionalnoj razini (a nisu u portfelju lokalne razine). Kako je regionalna država razina strateškog planiranja, ona mora obuhvaćati homogene geografske-prirodne-prometne-društvene prostore. Homogenost pripadajućih prostora proizlazi iz potrebe strateškog planiranja koje zahtijeva određenu usklađenost <i>inputa</i> te zbog realizacije preuzetih javnih servisa koji moraju imati snažnu dostupnost prema korisnicima.
<b>KED 7</b>	<b>Usmjerenost na digitalnu i participirajuću ekonomiju</b>	Provoditi proces reforme dizajna određenog dijela javnih sustava, a da se ne primjenjuju alati digitalne ekonomije, strateška je pogreška imajući u vidu razvitak tehnologije i mogućnosti koja ona pruža. Upravo razina lokalne države dobar je primjer gdje je moguće snažnim IT procesima podržati upravljački sustav, ali i jačati ulogu javnosti kroz participaciju građana u planiranju, realizaciji i evaluaciji javnih politika.

*Izvor: Sistematizacija autora*

Sažeti prikaz ključnih elementa dizajna (KED) novog regionalnog sustava Hrvatske može se predočiti i grafički na način (slika 35).

**Slika 35. KLJUČNI ELEMENTI DIZAJNA NOVOG REGIONALNOG SUSTAVA RH**



*Izvor: Sistematizacija autora*

Dizajn kreće od usvajanja gradova kao temeljenih nositelja sustava, nakon toga dolazi do neophodne defragmentacije subnacionalne razine s ciljem jačanja ekonomije obujma gradova što pak posljedično rezultira novom (servisnom) funkcijom regionalne razine. Takav sustav nadalje jača policentričnu urbanu matricu odnosno povezanost lokanih centara i satelitskih naselja. Cijeli sustav je podržan jasnim funkcijama i potrebnim fiskalnim resursima pri čemu je veoma jasna strateška podjela glavnih protagonista modela – regije preuzimaju koordinativnu i funkciju strateškog planiranja dok gradovi preuzimaju upravljanje operativnim javnim uslugama i razvojnim politikama. Dakle dizajn je precizan, razgraničen i onemogućava u značajnoj mjeri preklapanje i redundanciju te se time postiže djelotvornija upravljivost sustava.

## 4.4 Matematičko-statistički dio novog modela

Nakon što je usvojen konceptualni dio modela koji daje smjernice za određivanje ulaznih elemenata izrađuje se matematički dio modela. Uzimajući u obzir prethodne rezultate ovog istraživanja koji ukazuju na multidimenzionalnost problema istraživanja, matematičko-statistički model bit će izrađen u dvije iteracije kako bi se osigurala veća preciznost očekivanih rezultata koji će biti predstavljeni metodom scenarija<sup>98</sup> kao SCENARIJ 1 i SCENARIJ 2. Izrada modela u dvije varijante na tragu je i rezultata prethodnog istraživanja literature koji ukazuju na dva glavna pravca u dizajnu subnacionalne razine i to „manje je kvalitetnije“ i „više je bolje“.

U iteraciji I (SCENARIJ 1) najprije će temeljem ulaznih varijabli biti izvedena klaster analiza entiteta. S obzirom na svojstva klaster analize kao metode, te na svojstva objekta istraživanja – entiteta, prva iteracija će biti određivanje makro podjele područja koje se analizira. Izrada grupiranja (podjele) putem klaster analize u iteraciji I rezultirat će očekivanim određenim (manjim) brojem makro regija – „više je bolje pristup“. U koraku koji nakon toga slijedi (iteracija II – SCENARIJ 2) primjenom izrađenog matematičkog algoritma bit će modeliran i scenarij s mikro pristupom kojim se očekuje preciznija podjela i određivanje cjelina unutar svake od dobivenih makroregija iz iteracije I što kao očekivani rezultat predviđa veći broj mikro regija – „manje je kvalitetnije pristup.“

### 4.4.1 Primjena Klaster analize u izradi novog modela

Osnovni statistički alati govore nam kako analizirati podatke temeljene na varijabli koja je predmet istraživanja. U društvenim znanostima glavni okvir istraživanja je utvrđivanje odnosa i korelacija između većeg broja varijabli, te je u tom smislu analiza multivarijantnih podataka<sup>99</sup> „jedan od najvažnijih alata u primijenjenim društvenim istraživanjima.“ (Bartholomew, Steele, Moustaki i Galbraith, 2008). Multivarijantna analiza (*engl. Multivariate analysis – MVA*) je područje u kojem egzistira veći broj tehnika i metoda te je u tom smislu i klasifikacija MVA metoda različita, no u literaturi je široko prihvaćena klasifikacija u odnosu na zavisnost varijabli

---

<sup>98</sup> "Scenarij je opis načina na koji bi se budućnost mogla odvijati temeljen na pretpostavkama „ako-onda“, a uglavnom podrazumijeva opis početnog stanja te ključnih faktora i promjena koje vode prema određenome budućem stanju (Alcamo i Henrichs, 2008, ; u Rothman, 2008.) (Kaufmann, 2016)

<sup>99</sup> Multivarijantna analiza podataka je skup matematičkih i statističkih metoda koje su pogodne za analizu podataka i utvrđivanje korelacija pri promatranju većeg broja varijabli koje su u međusobnim odnosima (op.a.)

(glavni predstavnici: Multipla regresija) i međuzavisnost varijabli (glavni predstavnici: Analiza glavnih komponenta; Faktorska analiza).

U izradi modela u ovom istraživanju, a koji ima za cilj od jedne populacije (jedinice lokalne samouprave) odrediti one koje imaju najbliža svojstva po određenim kriterijima što ih svrstava u jedan ili više specifičnih skupova (te skupove možemo atribuirati nazivom županije ili regije), nameće se tehnika multivarijantne analize kao odgovarajuća statistička metoda. U konkretnom problemu kojim se rješava definiranje odgovarajućih administrativnih jedinica regionalne razine u literaturi i empirijskim istraživanjima može se pronaći u više MVA metoda. Primjena određene MVA metode zavisi i od aspekta s kojeg se pristupa definiranju optimalnog skupa. Kao najčešće primijenjene MVA metode ističu se višestruka regresija (OLS metoda) još od radova autora Oates (1972) preko Alesina i Spolaore (1997, 2003), Knack i Azfar (2000), Charron, Fernandez-Albertos i Laupuenta (2013) i drugih autora koji se bave istraživanjem veličine države s različitih aspekata pri čemu su zavisno od ciljeva analize bile određivane različite ulazne varijable.<sup>100</sup> Faktorska analiza i Analiza glavnih komponenti koriste se zbog pogodnog obrazaca koji omogućuje svođenje velikog broja promatranih varijabli na manji broj faktora. U tom smislu Faktorska analiza<sup>101</sup> glavnih komponenti koristiti se u istraživanjima regionalne ekonomike s aspekta veličine regionalne (lokalne) jedinice i učinkovitosti, i to: ekonomija veličine (Baumol i dr., 1988); ekonomija obujma (Caves i dr., 1980). i ekonomija grupiranja (Shy, 2001) pri čemu se preko optimalne učinkovitosti dolazi i do rješenja optimalne veličine regionalne (lokalne) administrativne jedinice. U primjeru analize i iznalaženja optimalnoga rješenja veličine regionalne razine Republike Hrvatske MVA metode primijenjene su u više istraživanja pri čemu se posebno izdvajaju Bakarić-Rašić, I. (2005) *Primjena faktorske i klaster analize u otkrivanju regionalnih nejednakosti* (faktorska i klaster analiza) i autori Lovrinčević, Ž., Marić, Z., Rajh, E. (2005) *Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku?* (klaster analiza). U zadnjih nekoliko godina kao jedno najopsežnijih istraživanja je ono Ekonomskog instituta iz Zagreba: *Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj* (Alibegović, Babić, Botrić, Božić, i De-Villa, 2010)<sup>102</sup> Navedeno istraživanje koristi

---

<sup>100</sup> U svojim ekonometrijskim modelima vezanim uz istraživanje regionalne razine OECD standardno koristi višestruku regresiju (OLS metoda) npr. Bartoloni, D. (2015): *Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions*. OECD Regional Development Working Papers 2015/02

<sup>101</sup> U regionalnoj ekomici koristi se primarno eksplanatorni model faktorske analize – opisuje međusobnu povezanost varijabli sa faktorom (op.a)

<sup>102</sup> Grupa autora, Voditeljica projekta: Alibegović Jurlina, D.

Faktorsku analizu glavnih komponenti kao podlogu (faktorske bodove) za ulazne varijable klaster analize (primijenjena je metoda nehijerarhijskog klasteriranja, *k-menas metoda*). Navedena studija dolazi do rješenja od šest klastera. Faktorski bodovi definiraju se iz aktualnog stanja regionalne razine što primjenom odabrane metodologije rezultira jačanjem korelacija između budućih klastera sustava temeljem optimizacije aktualnih ulaznih varijabli. Odnosno novi model iz 320 opažanja sve svodi na šesnaest ulaznih varijabli pri čemu su aktualne skupine javnih funkcija glavni kriterij za objedinjavanje županija u veće prostorne cjeline. Glavna kritika na model je da su aktualne javne funkcije rezultat postojećeg zakonskog rješenja te da nisu nužno optimalno (učinkovito) ustrojene s obzirom na ekonomiju obujma, ekonomiju veličine i ekonomiju grupiranja.

Kako je klaster analiza široko primjenjiva u analizi podataka više pojedinačnih entiteta koji su u odnosima s drugim entitetima (korelacija s okruženjem) te omogućava da se temeljem utvrđenog smjera i jačine veza stvaraju novi entiteti više razine navedena tehnika se primjenjuje u širokom rasponu ekonomskih problema vezanih uz istraživanje tržišta, ponašanja kupaca, istraživanju aglomeracija te općenito u problemima vezanim uz pronalaženje neke vrste obrasca između većeg broja podataka koji te podatke povezuje (grupira). Klaster analiza je multivarijantna tehnika kojom se sustavno grupiraju objekti u skupine koje su određene njihovim osobinama (atributima). Posebnost klaster analize u odnosu na ostale slične tehnike je da ulazne varijable nisu plod empirijskog istraživanja nego se koriste varijable koje zadaje sam istraživač.<sup>103</sup> Procedura klaster analize svrstava slične objekte u klaster, pri čemu je u posljednjih četrdesetak godina od kada je klaster analiza u fokusu znanstvene i stručne javnosti razvijen cijeli niz različitih metoda i pristupa, a kao neki od glavnih pristupa izdvajaju se: (a) Particijski algoritmi – stvaranje različitih particija koje se onda vrednuju prema određenim kriterijima; (b) Hijerarhijski algoritmi – stvaranje hijerarhijskih grupa određenih podataka prema definiranim kriterijima; (c) Klasteri utemeljeni na gustoći – sličnost se određuje temeljem konekcija i funkcija gustoće; (d) Mrežno orijentirani klasteri i (e) Modelski orijentirani klasteri. Međutim, u svim pristupima sličnost<sup>104</sup> određenih objekata temelj je klaster analize. Nakon određivanja ulaznih varijabli i svih prethodnih radnji pristupa s formiranjem klastera. Formiranje klastera izvodi se putem dva glavna pristupa: (i) Hijerarhijske metode i (ii)

---

<sup>103</sup> Isto naravno ne isključuje empirijski pristup, ali ga i ne uvjetuje (op.a.)

<sup>104</sup> Tri su metode određivanja sličnosti u klaster analizi: mjere korelacije, mjere udaljenosti i mjere udruživanja. (Devčić, Pražić, & Župan, 2012)

Nehijerarhijske metode. Hijerarhijske metode izgrađuju hijerarhijsku strukturu koju nazivamo *dendogram* pri čemu je na početku procesa broj klastera jednak broju ulaznih vrijednosti (objekata) ( $n$ ) nakon čega se utvrđuju najbliži objekti od kojih se stvara klaster pri čemu se ukupan broj klastera smanjuje za jedan ( $n - 1$ ). Postupak se ponavlja  $n - 1$  puta dok se svi objekti ne nađu unutar jednog klastera. Za razliku od hijerarhijskih metoda gdje je vidljivo da nema unaprijed određenog broja klastera, u nehijerarhijskim metodama podrazumijeva se unaprijed određen broj klastera. Najpoznatiji nehijerarhijski algoritam je *k-means* metoda. Konačan rezultat klaster analize je podjela objekata u skupine u skladu s definiranim ciljevima istraživanja.

Uporaba klaster analize ima široku primjenu u medicini, biologiji, prostornom planiranju i planiranju općenito, prometnim studijama, ekologiji, istraživanjima tržišta itd. Uz sve prednosti metode, klaster analiza ima i određene nedostatke koji se prije svega ogledaju u ulaznim varijablama koje su korištene kao podloga za utvrđivanje sličnosti (zahtjeva pažnju istraživača) te posebno što konačan broj klastera značajno ovisi o subjektivnim odlukama istraživača.

Temeljem glavne premise klaster analize, a koja je određivanje klastera unutar grupe odnosno šire pripadajuće populacije, metoda se nameće kao odgovarajuća metoda između većeg broja MVA metoda za potrebe ovog istraživanja odnosno izradu modela koji ima za cilj od jedne populacije (jedinice lokalne samouprave) odrediti one koje imaju najbliža svojstva po određenim kriterijima što ih svrstava u jedan ili više specifičnih klastera (te klastere možemo atribuirati nazivom županije ili regije).

#### **4.4.2 Određivanje varijabli modela**

S obzirom da će se do konačnih rješenja predstavljenima scenarijima doći kroz dvije iteracije, potrebno je odrediti ukupan skup relevantnih varijabli te koja će se grupa varijabli koristiti u određenoj iteraciji. U prvoj iteraciji (klaster analiza) određivanju grupa pristupa se s makro aspekta da bi se kroz drugu iteraciju trebalo preciznije opisati završni skup rješenja. Iz prethodne premise slijedi i određivanje varijabli kako je nastavno prikazano.

U iteraciji I varijable za izvođenje klaster analize su one čiji atributi opisuju makro strukturu i međusobnu makro interakciju entiteta. Iz prethodno provedenog istraživanja ima više kandidata, no kao najpovoljnije nameću se varijable izražene putem vrijednosti prometne povezanosti, tradicionalnih i povijesnih interakcija i novostvorenih nodalno-urbanih čvorova.

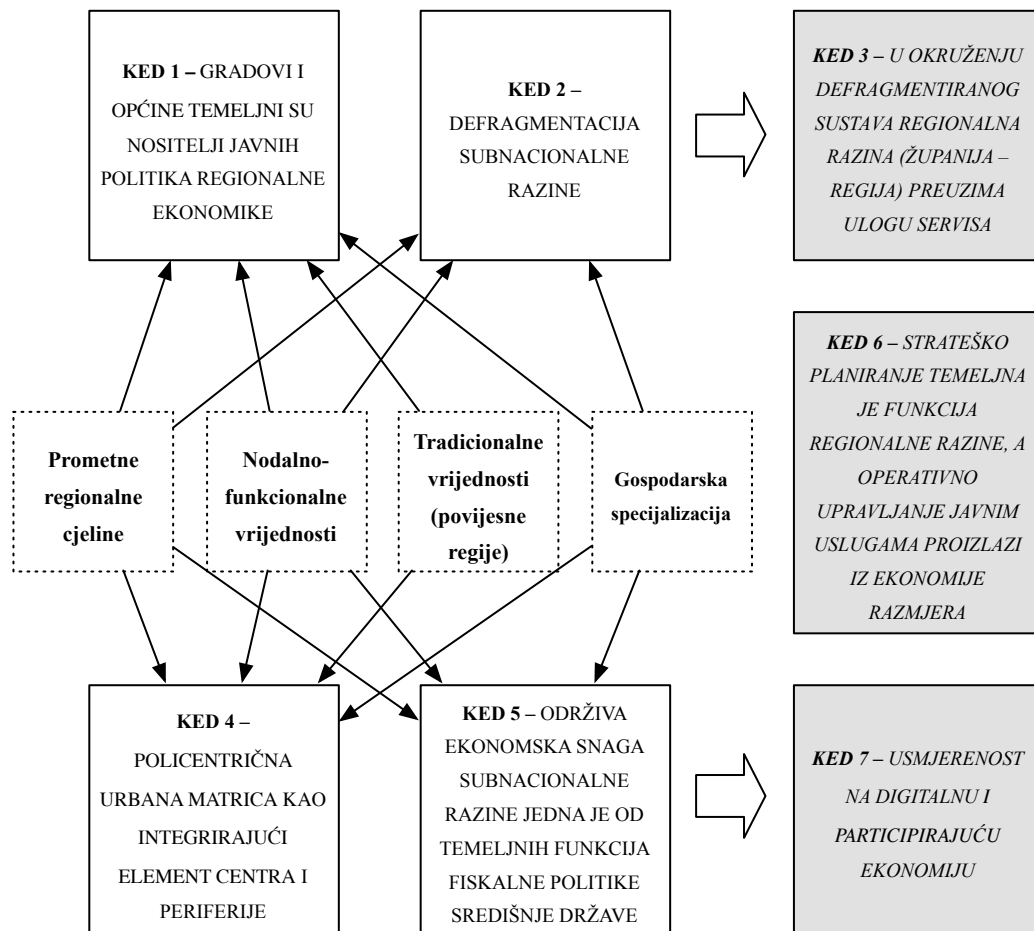
Navedene varijable opisuju i daju vrijednosti međusobnog kretanja ljudi i roba (prometna povezanost i interkonekcija), opisuju povijesni i tradicionalni okvir razvoja prostora kao jedan od značajnih makro utjecaja na grupiranje predmetnih entiteta, te na kraju, putem nodalno-urbanih čvorova manifestiraju se aktualni ekonomski događaji u prostoru i socijalizaciji. Nastavno, u iteraciji II kao ulazna varijabla razmatra se gospodarska specijalizacija postojećih subnacionalnih jedinica (županija). Kako županije u aktualnoj organizaciji imaju veoma malu operativnu ulogu u realizaciji gospodarskih aktivnosti, indeks specijalizacije gospodarske strukture, kao varijabla modela u drugoj iteraciji, je u stvari izraz aktivnosti koje se izvode na razini gradova i općina koji su i entiteti našeg modela. Kako prema poznatoj definiciji *Indeks specijalizacije gospodarske strukture (Izi)* mjeri udio neke djelatnosti u ukupnom gospodarstvu neke županije (NUTS 2 regije), u usporedbi s nacionalnim prosjekom isti se nameće kao odgovarajuća varijabla temeljem koje će se izvesti završno grupiranje entiteta. Naime, dok se s varijablama iz klaster analize grupiranje entiteta izvodi s makro pristupa (kompozitne varijable klaster analize imaju makro strukturu) u završnom grupiranju potrebna je varijabla koja omogućava preciznije mjerenje povezanosti entiteta. Gospodarska struktura i moć određenog prostora jedan je od ključnih elemenata regionalne ekonomike i politike i temelj teorija rasta i regionalnog razvoja. Stanje i stupanj dostignutog gospodarskog razvoja omogućava donošenje strateških planskih odluka koje usmjeravaju postojeću strukturu prema daljnjem razvoju, dodaju nove elemente i pravce razvoja gospodarstva, rad na reinženjeringu postojeće gospodarske strukture te koordiniraju nacionalne strateške smjernice s regionalnim i lokalnim akterima. Dakle, s obzirom na navedeno, dostignuta specijalizacija gospodarstva na određenom prostoru bitan je element za donošenje odluke o grupiranju sustava u određene kompatibilne i komparativne entitete (grupe) koje tako definirani omogućavaju kvalitetniju i efikasniju analizu, planiranje i realizaciju mjera u sustavu.

Odabrane varijable temeljem prethodnog argumentiranja su: (i) Prometno-regionalne cjeline; (ii) Nodalno-funkcionalne vrijednosti; (iii) Tradicionalne vrijednosti (povijesne regije) i (iv) Gospodarska specijalizacija. Odabrane varijable trebaju biti i u skladu s ključnim elementima dizajna modela (KED), te moraju i utjecati na ostvarivanje ključnih zadataka i ciljeva samoga modela pa je prije konačnog prihvaćanja varijabli potrebno ispitati i ispunjavanje tih uvjeta.

Na slici 36 prikazani su međusobni odnosi odabranih varijabli i ključnih elemenata dizajna (KED 1 do 7). Kao što je vidljivo, sve varijable su kompozitnog karaktera pa iz toga slijedi da imaju široki spektar korelacije s KED 1, 2, 4 i 5. KED 3, 6 i 7 su posljedični elementi

dizajniranja (KED 3) odnosno strateški ciljevi dizajna (KED 6 i 7) pa prema tome varijable ispunjavaju istraživani uvjet.

**Slika 36. KORELACIJE ODABRANIH VARIJABLI I KLJUČNIH ELEMENATA DIZAJNA MODELA**



*Izvor: Sistematizacija autora*

Prethodno provedenim istraživanjima u ovom radu već je potvrđeno da dizajn subnacionalne razine države, a kada za polazište ima značajnu heterogenost sustava što je slučaj u primjeru Hrvatske, treba bazirati na ulaznim varijablama koje: (a) smanjuju heterogenost prostora; (b) omogućavaju preciznije planiranje; (c) ujednačavaju planske elemente u operativnoj primjeni; (d) učvršćuju stvorene prometno-urbane cjeline odnosno stvaraju planske pretpostavke za efikasnije prometno-urbano povezivanje klastera koji teže k homogenosti i (e) uvažavaju izražene nodalne, prometne, urbane, gospodarske i povijesne (tradicionalne) faktore te ih povezuju s homogeno-fizionomskim i klimatskim utjecajima. Temeljem navedenoga u tablici 31 ispitani su utjecaji varijabli na ciljeve i zadatke modela.



**Tablica 31. UTJECAJ VARIJABLI NA CILJEVE I ZADATKE MODELA**

Ključni zadatci na koje varijable trebaju utjecati	Odabrane varijable i ocjena doprinosa zadatcima			
	<i>Gospodarska specijalizacija</i>	<i>Prometne regionalne cjeline</i>	<i>Nodalno-funkcionalne vrijednosti</i>	<i>Tradicionalne vrijednosti (povijesne regije)</i>
Smanjivanje heterogenosti prostora	[Bar chart showing high impact]			
Preciznije planiranje	[Bar chart showing high impact]			
Ujednačavaju planske elemente u operativnoj primjeni	[Bar chart showing high impact]			
Učvršćivanje stvorenih prometno-urbanih cjelina odnosno stvaranje planskih pretpostavki za efikasnije prometno-urbano povezivanje klastera koji teže k homogenosti		[Bar chart showing high impact]		
Uvažavaju izražene nodalne, prometne, urbane, gospodarske i povijesne (tradicionalne) faktore te ih povezuju s homogeno-fizionomskim i klimatskim utjecajima.		[Bar chart showing high impact]		

*Izvor: Sistematizacija autora*

Iz prethodne tablice razvidno je da sve odabrane varijable odgovaraju ključnim zadatcima na koje trebaju utjecati sa svrhom ostvarivanja cilja modela. Očekivano, najmanji utjecaj je varijable tradicionalnih vrijednosti, no to je rezultat samog karaktera tradicionalnih vrijednosti koje se manifestiraju kao perceptivne ili vernakularna regije.

#### **4.4.3 SCENARIJ 1 – Klaster analiza regionalne teritorijalno-organizacijske mreže Republike Hrvatske (makro aspekt modela)**

U ovom istraživanju kao metoda za matematički dio modela izabrana je klaster analiza (*engl. Cluster Analysis*). Naše smo entitete (općine i gradove) grupirali<sup>105</sup> u skupine.<sup>106</sup> Tehnika

<sup>105</sup> "Osnovna zadaća tehnike grupiranja u skupine je identifikacija grupa unutar neke populacije objekata. Pretpostavka je da na početku procesa grupiranja u skupine nije poznat konačni broj grupa unutar populacije, niti koji objekt pripada kojoj grupi. Grupe se moraju formirati na način da sadrže samo objekte sličnih svojstava. Prema tome, metodologija tehnike grupiranja u skupine mora odgovoriti na tri temeljna pitanja: kako mjeriti sličnost između objekata, kako formirati klastere te kako utvrditi konačan broj klastera." (Hair et al., 2010).

<sup>106</sup> U Hrvatskoj istraživači rjeđe koriste za ovu tehniku ime grupiranje u skupine, češća je uporaba imena: klaster analiza, cluster analiza, taksonomska analiza (op.a.)

grupiranja u skupine je zapravo heuristička u smislu kako je heuristički postupak definirao K. Popper, a to znači dolaženje do znanstvenog rješenja ili otkrića putem pokušaja i pogriješka, nagađanjima i opovrgavanjima. Uvodni dio grupiranja u skupine (scenarij 1) izveden je uz pomoć računalnog programa SPSS<sup>107</sup> verzija 23, a definitivni raspored grupa (scenarij 2) napravljen je primjenom matematičkog algoritma u koraku II. "Metodologija tehnike grupiranja u skupine uključuje šest koraka: (1) Određivanje ciljeva klaster analize; (2) Određivanje istraživačkog obrasca; (3) Određivanje pretpostavki; (4) Formiranje i procjena broja klastera; (5) Interpretacija klastera i (6) Procjena klaster analize i profiliranje klastera." (Hair, Black, Babin, i Anderson, 2010).

Nakon definiranja ciljeva potrebno je odrediti istraživački obrazac koji uključuje izbor i procjenu uzorka za klaster analizu, detekciju relevantnih varijabli, izbor metode mjerenja sličnosti te procjenu potrebe standardiziranja varijabli. Formiranju klastera pristupa se nakon određivanja ulaznih varijabli. Ulazne varijable za klaster analizu regionalne teritorijalno-organizacijske mreže Republike Hrvatske prikazane su u tablici 32. Navedene varijable odgovaraju uvjetima za dizajniranje sustava koji, kao što je prethodno utvrđeno, u primjeru Hrvatske ima značajno izraženu heterogenost.

**Tablica 32. ULAZNE VARIJABLE KLASTER ANALIZE**

Ulazna varijabla	Vrijednost	Izvor
Tradicionalne (povijesne) regije	1 – 38	Magaš, D. (2013). Geografija hrvatske. Zadar: Sveučilište u Zadru
Nodalno-funkcionalna regionalizacija	1 – 9	Magaš, D. (2013). Geografija hrvatske. Zadar: Sveučilište u Zadru
Prometne regionalne cjeline	1 – 5	Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske 2017. – 2030. <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Hrvatska je podijeljena u pet funkcionalnih regija koje odražavaju veći dio dnevnih migracija. "Najčešći pristup određivanju funkcionalnih regija temelji se na analizi podataka o stanovništvu koje putuje na posao i u škole jer dnevne migracije mogu poslužiti kao kvalitetna osnova za određivanje stupnja drugih oblika interakcije." (Ministarstvo mora prometa i infrastrukture, 2013).

*Izvor: Sistematizacija autora*

Kako su varijable po svojoj prirodi kompozitne, prije postupka grupiranja u skupine smo ih standardizirali. Upotrijebili smo *z-vrijednosti* kao tehniku standardizacije varijabli. Standardizirali smo tri varijable koje smo upotrijebili kao kriterije za grupiranje naših entiteta:

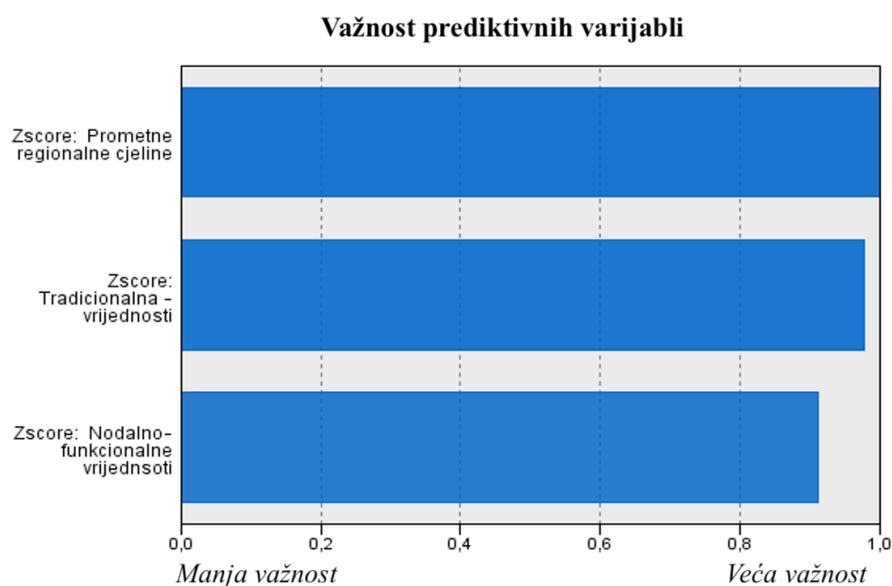
<sup>107</sup> SPSS (*engl. Statistical Package for the Social Sciences*) – Statistički paket za društvene znanosti

(1) Nodalno-funkcionalne vrijednosti; (2) Prometne regionalne cjeline i (3) Tradicionalne vrijednosti (povijesne regije).

Za procjenu broja grupa upotrijebili smo dvostupanjsko grupiranje (*engl. Two Step Cluster Analysis*) koje nam je omogućilo optimalno grupiranje u grupe naših entiteta prema definiranim varijablama. Prednost ove tehnike je u slučaju našeg istraživanja u tome što nam tehnika određuje broj grupa u koje se entiteti povezuju, što je bio cilj našeg istraživanja.

Na temelju ponuđenih varijabli, analiza je grupirala entitete u pet optimalnih skupina (PRILOG VI) pri čemu je grupiranje ocijenjeno sukladno standardnoj skali kao optimalno i prihvatljivo (*Cluster Quality: Good*). U ocjeni prediktivnosti varijabli (slika 37) sve su tri varijable gotovo podjednako prediktivne pri grupiranju grupa, što je naravno za očekivati, obzirom da je model ocijenjen kao dobar.

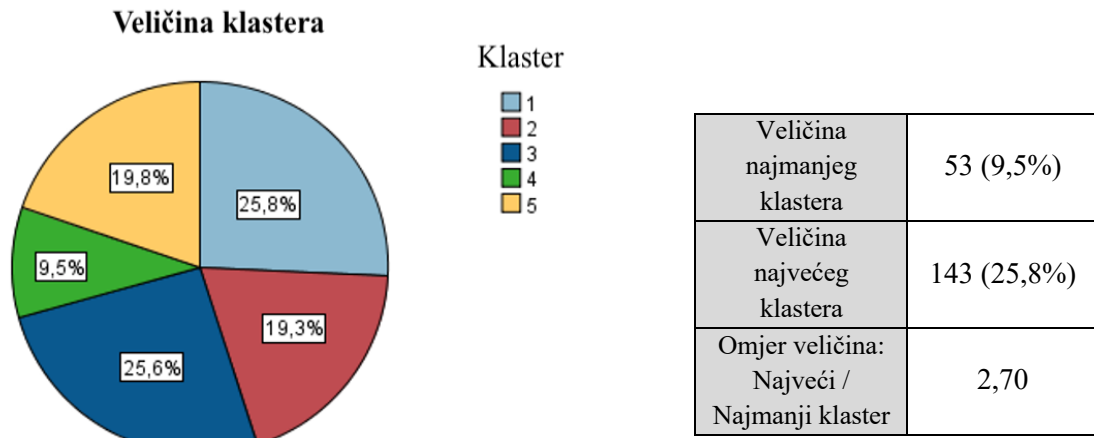
**Slika 37. OCJENA PREDIKTIVNOSTI ODABRANIH VARIJABLI ANALIZE**



*Izvor: Sistematizacija autora*

Iz rezultata grupiranja, kako je već navedeno, proizašlo je pet skupina koje predstavljaju regije koje objedinjuju pripadajuće entitete (gradove i općine). Najveća skupina, koja zahvaća 25,8% cjelokupne mase obuhvatila je u svoju skupinu 143 entiteta, a u najmanjoj skupini koja zahvaća 9,5% mase naših entiteta nalaze se 53 entiteta. Kako se vidi iz slike 38, dvije najveće skupine su relativno blizu prema opsegu, zatim su blizu i slijedeće dvije skupine, a najmanja skupina je i najudaljenija.

**Slika 38. VELIČINA KLASTERA – REGIJA**



*Izvor: Sistematizacija autora*

Na slici 38 vidljivo je da je veličina najmanjeg klastera-regije ima vrijednost od 9,5% (53 jedinice) od ukupne grupe (5 klastera / 100%) dok najveći klaster ima vrijednost od 25,8% (143 jedinice), a njihov međuodnos je 2,7. Pri navedenom, od pet klastera četiri su približno jednaka (dva imaju vrijednost 25,5 i 25,8, a slijedeća dva imaju vrijednosti 19,3 i 19,8) što možemo interpretirati kao značajnu sličnost novih entiteta dok samo jedan od pet entiteta značajnije odstupa. S obzirom na heterogenost prostora i entiteta koji su istraživani rezultat se može ocijeniti kao zadovoljavajući u smislu veličine opsega svakog od entiteta i međusobnoj korelaciji po opsegu.

#### **4.4.4 SCENARIJ 2 – Modeliranje sustava subnacionalne razine matematičkim algoritmom temeljenom na gospodarskoj specijalizaciji subnacionalnih jedinica (mikro aspekt modela)**

U prvoj iteraciji varijable za izvođenje klaster analize bile su one čiji atributi opisuju makro strukturu i međusobnu makro interakciju entiteta. Putem vrijednosti prometne povezanosti, tradicionalnih i povijesnih interakcija te novostvorenih nodalno-urbanih čvorova entiteti su grupirani u pet grupa.

Nastavno, u drugoj iteraciji ulazna varijabla temelji se na gospodarskoj specijalizaciji postojećih subnacionalnih jedinica (županija). Prethodno smo već definirali da *Indeks specijalizacije gospodarske strukture (Izi)* mjeri udio neke djelatnosti u ukupnom gospodarstvu neke županije (NUTS 2 regije) u usporedbi s nacionalnim prosjekom. Temeljem izračunatog

*Izi* indeksa izveden je odgovarajući matematički algoritam za potrebe izrade modela sustava u scenariju 2.

Matematički algoritam<sup>108</sup> izrađen je temeljem *Izi* indeksa, a skup pravila koji ga opisuje veže se uz prepoznavanje onih entiteta (grad i općina) koji imaju najveći broj istih rezultata prema gospodarskoj specijalizaciji. Algoritam je izveden za svaku od pet makro regija koje su proizašle kao rezultat iz SCENARIJA 1. U izrazu (4) prikazan je algoritam na primjeru jedne od pet regija (u primjeru regija Istočna Hrvatska).

*Definirajmo skup svih općina i gradova (jedinica) u određenoj regiji (npr. za Istočnu Hrvatsku  $n = 153$ ):*

$$A = \{X_1, X_2, \dots, X_n\}$$

*Gdje su  $X_i$  uređene 11-rke oblika:*

$$X_i = (a_1, a_2, \dots, a_{11}) \rightarrow a_i \in \{0, i\} \rightarrow i \in \{1, 2, 3, \dots, 11\}$$

*Npr. za Slavonski Brod:  $X_k = (1, 2, 3, 4, 0, 0, 0, 8, 0, 10, 0)$ .*

*Definirajmo skup svih mogućih uređenih 11-rki sa znamenkama  $0, 1, 2, \dots, 11$ :*

$$E = \{Y_j\} \rightarrow Y_i = (b_1, b_2, \dots, b_{11}) \rightarrow b_i \in \{0, 1, 2, \dots, 11\} \rightarrow k(E) = 12^{11}$$

*Odredimo presjek skupova  $A$  i  $E$ :*

$$P = A \cap E \rightarrow P = \{P_1, P_2, \dots, P_t\} \rightarrow P_j = (c_1, c_2, \dots, c_{11}) \rightarrow c_j \in \{0, j\} \rightarrow j \in \{1, 2, 3, \dots, 11\} \rightarrow k(P) = t \quad (4)$$

*Npr. kod Istočne Hrvatske  $t = 4$ , a skup  $P$  ima oblik:*

$$P = \{(1, 2, 3, 4, 0, 0, 0, 8, 0, 10, 0), (1, 0, 0, 4, 0, 0, 0, 8, 0, 10, 0), (1, 2, 3, 0, 0, 0, 0, 8, 0, 10, 0), (1, 2, 3, 4, 0, 0, 0, 0, 10, 0)\}$$

*Napišimo ga u obliku uređene četvorke:*

$$Q = ((1, 2, 3, 4, 0, 0, 0, 8, 0, 10, 0), (1, 0, 0, 4, 0, 0, 0, 8, 0, 10, 0), (1, 2, 3, 0, 0, 0, 0, 8, 0, 10, 0), (1, 2, 3, 4, 0, 0, 0, 0, 10, 0))$$

*Definiramo funkciju  $f$ :*

$$f: A \rightarrow \{1, 2, \dots, t\} \rightarrow f(X_i) = j \Leftrightarrow X_i = Q_j$$

*Npr. neka je  $X_1$  Slavonski Brod  $\rightarrow f(X_1) = 1$ , a  $X_{60}$  Županja  $\rightarrow f(X_{60}) = 2$ , itd.*

<sup>108</sup> Koristi se pojam matematički algoritam zbog jasnoće izričaja budući da se pojam algoritma s, u prvo vrijeme matematičkog polja znanosti, s vremenom proširio i na razna druga područja (informatika, ekonomija...) gdje se pod tim pojmom uobičajeno podrazumijeva točno opisan redoslijed i skup pravila koja se koriste za postizanje ciljanog rezultata (op.a.)

Izvođenjem algoritma (6) na svakom od pet regija iz SCENARIJA 1 dolazi se do slijedećih rezultata:

- Regija 1 iz SCENARIJA 1 dodatno je podijeljena na četiri nove podregije
- Regija 2 iz SCENARIJA 1 dodatno je podijeljena na dvije nove podregije
- Regija 3 iz SCENARIJA 1 dodatno je podijeljena na tri nove podregije
- Regija 4 iz SCENARIJA 1 dodatno je podijeljena na četiri nove podregije
- Regija 5 iz SCENARIJA 1 dodatno je podijeljena na tri nove podregije.

Dakle, uvođenjem dodatne varijable na rezultate iz SCENARIJA 1 putem primjene matematičkog algoritma (6) izvedeni su novi rezultati koji su varijanta modela u SCENARIJU 2. Rezultati SCENARIJA 2 daju ishod u kojemu je subnacionalna razina Republike Hrvatske grupirana u 16 regija. Navedeni rezultat potvrđuje planiranu metodologiju prema kojoj SCENARIJ 1 s pet regija ima makro pristup, a SCENARIJ 2 sa 16 regija ima mikro pristup u procesu modeliranja.

Nastavno u istraživanju bit će izveden završni dio procesa modeliranja odnosno rezultati modela bit će simulirani putem računala u završni oblik.

## **4.5 Simulacija novog modela**

Rezultati provedenog postupka modeliranja koji su predočeni s dva scenarija u ovom dijelu istraživanja biti će simulirani putem odgovarajućih računalnih alata i programa<sup>109</sup>. Simulacija novih modela biti će izvedena grafički i deskriptivno putem tekstualnog opisa i brojčanih vrijednosti.

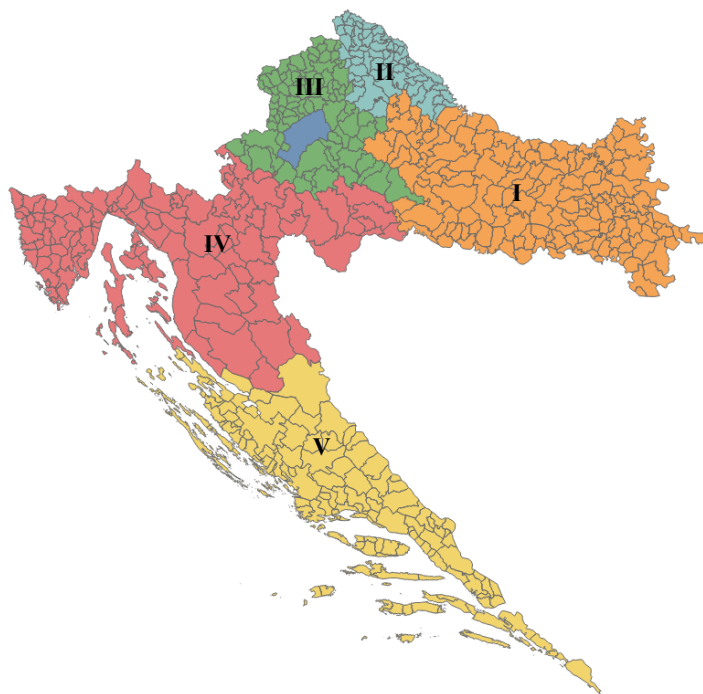
---

<sup>109</sup> Grafički dio simulacije izveden je uporabom programske platforme TABLEAU – Tableau Desktop, Tableau Prep, Tableau Online i Tableau Server (<https://www.tableau.com>), a dodatni izvori podataka su službene baze podataka Udruge gradova RH (<http://www.udruga-gradova.hr>), Ministarstva financija i Državnog zavoda za statistiku RH.

### 4.5.1 Simulacija novog modela prema SCENARIJU 1

Primjenom klaster analize SCENARIJ 1 rezultirao je s podjelom Republike Hrvatske na pet regija, pri čemu Grad Zagreb i nadalje zadržava svoj postojeći status (metodološka postavka istraživanja). Grafički prikaz rezultata SCENARIJA 1 vidljiv je na slici 39.

**Slika 39. SIMULACIJA REGIONALNE ORGANIZACIJE REPUBLIKE HRVATSKE PREMA SCENARIJU 1 NOVOG MODELA**



*Izvor: Sistematizacija autora*

Prema SCENARIJU 1 pet novih regija<sup>110</sup> su: (i) Istočna Hrvatska; (ii) Sjeverozapadna Hrvatska; (iii) Središnja Hrvatska; (iv) Primorsko-goranska Hrvatska i (v) Srednje i južno primorje. Grafički prikaz SCENARIJA 1 novog modela prikazuje rezultate matematičko-statističkog dijela modela. Simulaciju modela možemo sažeto opisati kako slijedi:

- Iz prikaza je vidljivo da je model grupirao postojeće gradove i općine u pet grupa
- S obzirom na ulazne varijable prva grupa obuhvaća područje istočne Hrvatske odnosno Slavoniju do ruba područja na granici sa središnjicom Hrvatske i zagrebačkim okruženjem, te sjeverozapadnog područja Podravine i dalje prema Varaždinu, Međimurju itd.

---

<sup>110</sup> U modelu je pet novih regija označeno nazivima sukladno nazivlju *Magaš, D.* (Geografija Hrvatske, 2013.) pri čemu su nazivi radno-istraživačkog karaktera bez intencije da se uvedu u službeno nazivlje što je podložno posebnim upravno-pravnim procedurama.

- Druga grupa, koja je i prostorno najmanja, obuhvaća očigledno koherentno područja Varaždina i Međimurja odnosno sjeverozapadne Hrvatske
- Treća grupa je prostor središnje Hrvatske odnosno prostor koji okružuje područje Grada Zagreba sa svih pravaca i logična je prometno-urbanizacijska matrica nastala temeljem centripetalnih sila glavnog centra
- Četvrta grupa obuhvaća prijelazni dio Hrvatske i spoj s Istrom i Kvarnerom te područjem Like.
- Konačno, peta grupa obuhvaća Dalmaciju s otocima sve do Dubrovačkog primorja.
- Može se zaključiti da je klaster analiza rezultirala logičnim grupiranjem koje je temeljem varijabli formiralo nove grupe na način da su homogene sile, izražene prvenstveno kroz prometnu i urbanizacijsku matricu, povezale prostor na taj način gledajući u homogene skupine.

Kvantitativni prikaz novih regija detaljnije je razrađen u tablicama 33 do 35 nastavno.

**Tablica 33. TEMELJNI PODATCI SIMULACIJE ZA NOVI MODEL REGIJA PREMA SCENARIJU 1**

Regija	Oznaka	Popis stanovništva 2011.	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj JLS	Prihod <i>per capita</i>
Grad Zagreb		790.017	641	1	8.126,20 HRK
Istočna Hrvatska	I	944.732	15.713	153	2.525,10 HRK
Sjeverozapadna Hrvatska	II	318.400	2.948	60	2.865,13 HRK
Središnja Hrvatska	III	584.247	6.047	89	2.797,47 HRK
Primorsko-goranska Hrvatska	IV	790.735	18.292	122	4.928,33 HRK
Srednje i južno primorje	V	856.758	12.951	131	4.432,62 HRK

*Izvor: Sistematizacija autora*

U odnosu na broj stanovnika tri regije iz novog modela i Grad Zagreb imaju oko 800.000 stanovnika, jedna regija ima nešto manje od 600.000 stanovnika dok je Regija II Sjeverozapadna Hrvatska s najmanje stanovnika odnosno nešto više od 300.000. Dakle, od šest regionalnih jedinica (pet regija i Grad Zagreb) četiri jedinice imaju podjednaki broj stanovnika. Ako promatramo prihod *per capita* (izraženo kao omjer broja stanovnika i prihoda poslovanja JLS), vidimo da, pored Zagreba koji odskače, imamo dvije grupe podjednakih regija.



**Tablica 34. FUNKCIJSKI RASHODI – AGREGIRANI PODACI JLS ZA SVAKU REGIJU IZ SCENARIJA 1**

('000 HRK)

Regija	Opće javne usluge	Javni red i sigurnost	Ekonomski poslovi	Obrana	Obrazovanje	Unapređenje stanovanja zajednice	Rekreacija, kultura i religija	Zaštita okoliša	Zdravstvo	Socijalna zaštita
<b>ZG</b>	790 261	17 347	973 556	1 987	589 594	1 493 112	470 589	163 986	77 442	370 771
<b>I</b>	581 037	35 713	356 547	518	116 423	609 921	213 984	92 679	11 381	106 222
<b>II</b>	178 187	16.363	118 124	1 068	85 106	196 525	105 452	34 387	2 323	28 546
<b>III</b>	346 955	38.190	331 185	395	141 949	392 301	158 310	39 704	5 320	65 403
<b>IV</b>	839 525	70.051	603 535	1 436	231 998	913 436	423 467	218 674	23 644	151 882
<b>V</b>	767 928	71.849	479 434	1 728	175 639	790 076	319 796	161 721	10 003	198 346

*Izvor: Sistematizacija autora*

U odnosu na funkcijske rashode u tablici 34 prikazani su isti kao agregatni podaci od svih gradova i općina (JLS) koji u postojećem obliku sada pripadaju novim regionalnim jedinicama.

**Tablica 35. PRIHODI – AGREGIRANI PODACI JLS ZA SVAKU REGIJU IZ SCENARIJA 1**

('000 HRK)

Regija	Prihodi poslovanja 2017	Porezni prihodi 2017	Prihod od imovine 2017	Transferi 2017	Prijenos EU sredstava	Kom. Naknada i pristojbe 2017	Prodaja i donacije 2017	Kazne i ostalo 2017
<b>ZG</b>	6 419 837	4 592 509	416 704	356 948	6 825	995 423	1 779	56 473
<b>I</b>	2 385 541	866 972	208 976	925 693	41 699	355 694	15 488	12 718
<b>II</b>	912 259	434 808	104 326	206 151	8 417	159 291	2 525	5 159
<b>III</b>	1 634 412	902 757	84 558	317 931	16 377	316 778	7 978	4 410
<b>IV</b>	3 897 002	1 741 379	380 594	594 616	15 840	1 117 313	31 804	31 295
<b>V</b>	3 797 685	1 632 229	425 363	700 889	21 872	977 855	36 228	25 120

*Izvor: Sistematizacija autora*

Prihodi poslovanja u tablici 35 su agregirani podaci gradova i općina koji u postojećem obliku sada pripadaju novim regionalnim jedinicama. Posebni su izvedeni i podaci o EU sredstvima koji su dio Transfera gdje su vidljiva značajnija odstupanja između jedinica što je u dobroj mjeri i plod subjektivnih aktivnosti svake od jedinica.

#### 4.5.2 Simulacija novog modela prema SCENARIJU 2

Matematičkim algoritmom iz izraza (4) koji je izveden na svakoj od novih pet regija iz SCENARIJA 1 došlo je do daljnje podjele prostora na ukupno 16 novih regija. Rezultati SCENARIJA 2 simulirani su na grafičkom prikazu slike 40.

**Slika 40. SIMULACIJA REGIONALNE ORGANIZACIJE REPUBLIKE HRVATSKE PREMA SCENARIJU 2 NOVOG MODELA**



*Izvor: Sistematizacija autora*

Iz slike 40 vidljivo je da je primjenom algoritma nastalo 16 novih regija koje su grupirane temeljem varijable vezane uz Indeks gospodarske specijalizacije. S obzirom na površinu koja je bila obuhvaćena, osim specifičnosti vezanih uz područje Dubrovnika i okruženja, dijelova Međimurja i Varaždina i izdvajanje Zadra kao centripetalne urbanizacijske točke koja je očigledno nastala ubrzanim razvojem u zadnjih 20-ak godina, SCENARIJ 2 pokazuje zadovoljavajuće odnose i međusobne korelacije novih grupa.

Međutim, budući da model ima multidimenzionalne značajke koje za operativnu primjenu modela zahtijevaju i postavke koje omogućavaju kvalitetnije operativno upravljanje, simulaciju iz SCENARIJA 2 moguće je i potrebno dodatno optimizirati kako bi krajnji rezultat bio snažnije

usmjeren u funkciji ispunjavanja strateškog cilja. U tom smislu s prostornog, organizacijskog, urbanog i komunikacijskog aspekta u SCENARIJU 2 predlažu se slijedeće tri izmjene:

1. Regija pod oznakom 3 dijeli se na dvije cjeline. Jedna je usmjerena prirodno na posavsku ravan i pripadajući prometno-infrastrukturni koridor X, dok je druga cjelina vezana uz podravski koridor i sjevernu granicu prema Mađarskoj;
2. Regije 5 i 6 prirodno, urbanizacijski, ekonomski i povijesno čine zajedničku grupu (Varaždinsko-međimurski prostor) i
3. Regije 7, 8 i 9 koje prirodno i ekonomski gravitiraju prema Zagrebu dijele se na dvije cjeline odnosno sjeverozapadnu grupu i istočnu grupu koje u cijelosti okružuju Zagreb kao središnji državni centar.

Ma kako razlike između gospodarske specijalizacije između entiteta bile male, algoritam je prema svojoj logici napravio precizno grupiranje, no da bi se došlo do operativno primjenjivog modela izvršene su naznačene promjene. Navedenim intervencijama dolazi se do konačnog rješenja koje predlaže podjelu Republike Hrvatske na 15 regija. Prikaz završne verzije SCENARIJA 2 s 15 regija vidljiv je na slici 41.

**Slika 41. SIMULACIJA REGIONALNE ORGANIZACIJE REPUBLIKE HRVATSKE  
PREMA SCENARIJU 2 NOVOG MODELA NAKON INTERVENCIJE**



*Izvor: Sistematizacija autora*

Kvantitativni prikaz novih regija detaljnije je razrađen u tabličnim prikazima od 36 do 38 nastavno.

**Tablica 36. TEMELJNI PODATCI SIMULACIJE ZA NOVI MODEL REGIJA  
PREMA SCENARIJU 2**

Oznaka Regije	Popis stanovništva 2011.	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj JLS	Prihod <i>per capita</i>
Grad Zagreb	790.017	641	1	8.126,20 HRK
I	179.521	2.453	31	2.635,63 HRK
II	305.032	4.154	42	2.703,08 HRK
III	84.836	2.024	16	2.459,29 HRK
IV	255.579	4.441	41	2.289,20 HRK
V	83.394	1.584	14	2.522,81 HRK
VI	329.837	3.226	64	2.835,17 HRK
VII	358.518	3.073	65	2.727,20 HRK
VIII	250.662	3.752	29	2.862,59 HRK
IX	235.558	6.539	33	3.070,72 HRK
X	296.195	3.588	36	5.427,20 HRK
XI	208.055	2.813	41	6.378,59 HRK
XII	50.927	5.353	12	4.694,18 HRK
XIII	170.017	3.647	34	4.691,56 HRK
XIV	564.173	7.524	75	4.062,22 HRK
XV	122.568	1.781	22	5.778,36 HRK

*Izvor: Sistematizacija autora*

Simulacija pokazuje ujednačenost u odnosu na broj stanovnika (zagrebačko i splitsko područje odstupa značajnije pozitivno, dok je područje Bjelovara i Virovitice na drugom kraju spektra odnosno najmanje po broju stanovnika). Isto tako, i površina jedinica te prihod *per capita* se nalazi u održivim međusobnim omjerima uz značajnija pozitivna odstupanja za Grad Zagreb. Ostale regije su grupirane u dva segmenta koji se mogu opisati kao kontinentalne regije s manjim prihodima *per capita* i jadranske regije s višim istovrsnim prihodima.

**Tablica 37. FUNKCIJSKI RASHODI – AGREGIRANI PODACI JLS ZA SVAKU REGIJU IZ SCENARIJA 2**

('000 HRK)

Oznaka Regije	Opće javne usluge	Javni red i sigurnost	Ekonomski poslovi	Obrana	Obrazovanje	Unapređenje stanovanja zajednice	Rekreacija, kultura i religija	Zaštita okoliša	Zdravstvo	Socijalna zaštita
ZG	790 260	17 347	97 3556	1 598	589 593	1 493 112	470 589	163 986	77 442	370 771
I	106 726	4 207	7 0614	141	21 614	116 249	46 603	16 023	2 352	22 063
II	219 721	12 447	12 0776	112	29 823	219 401	84 164	29 789	5 712	33 438
III	54 542	3 368	3 7173	124	5 396	60 161	12 069	4 515	1 921	8 327
IV	129 348	9 842	8 3478	97	42 293	152 100	49 883	337 418	969	29 743
V	47 399	4 016	24 049	39	14 943	49 533	16 851	4 818	57	7 987
VI	185 217	17 103	125 446	1 068	86 149	201 234	106 433	35 407	2 323	29 517
VII	216 202	24 211	218 929	313	82 522	198 557	94 068	25 581	2 811	41 575
VIII	147 026	15 071	125 389	88	60 737	201 511	67 674	16 895	2 879	27 521
IX	170 975	12 933	113 791	511	28 963	182 736	36 542	40 519	1 091	33 269
X	317 981	25 102	270 272	106	88 457	338 374	203 977	84 371	11 834	67 038
XI	275 498	26 682	175 139	145	111 566	358 568	170 418	70 336	9 695	45 029
XII	75 072	5 334	44 333	674	3 012	33 757	12 529	23 449	1 024	6 544
XIII	165 076	10 655	93 604	347	28 382	216 612	65 709	56 785	3 502	24 606
XIV	479 978	48 821	323 063	1 316	130 294	454 889	183 439	58 788	4 096	135 636
XV	122 873	12 374	62 767	66	16 963	118 575	70 647	46 148	2 406	38 104

*Izvor: Sistematizacija autora*

Kao i u prethodnom SCENARIJU 1 i ovdje su prikazani aktualni podaci gradova i općina koji u novom modelu pripadaju novim regionalnim jedinicama (podaci su za 2017. godinu).

**Tablica 38. PRIHODI – AGREGIRANI PODACI JLS ZA SVAKU REGIJU IZ SCENARIJA 2**

('000 HRK)

Oznaka Regije	Prihodi poslovanja 2017	Porezni prihodi 2017	Prihod od imovine 2017	Transferi 2017	Prijenos EU sredstava	Kom. Naknada i pristojbe 2017	Prodaja i donacije 2017	Kazne i ostalo 2017
ZG	6 419 837	4 592 509	416 704	356 948	6 825	995 422	1 779	56 472
I	473 150	118 858	40 116	240 920	7 575	63 651	5 178	4 426
II	824 527	372 005	77 719	242 846	16 987	121 957	6 899	3 101
III	208 637	609 052	25 885	82 729	3 499	37 642	647	827
IV	585 071	201 001	46 405	251 795	7 981	82 755	1 422	1 692
V	210 387	89 592	12 413	68 263	5 355	37 222	1 109	1 788
VI	935 144	439 638	106 312	218 302	8 416	163 063	2 646	5 181
VII	977 751	576 561	34 573	186 346	2 948	170 827	6 234	3 209
VIII	717 544	345 976	54 434	158 572	13 729	154 644	1 855	2 062
IX	723 332	317 109	32 668	199 056	2 282	168 897	3 293	2 308
X	1 607 510	757363	199 668	191 984	4 847	425 942	11 299	21 253
XI	1 327 098	591 585	122 714	128 214	8 015	463 275	14 523	6 788
XII	239 060	75 322	25 545	75 362	695	59 198	2 687	946
XIII	797 646	325 626	72 253	153 325	4 463	241 544	1 659	3 238
XIV	2 291 798	1 038 153	189 200	418 553	13 738	598 781	28 482	18 627
XV	708 242	268 449	163 909	129 011	3 672	137 531	6 086	3 255

*Izvor: Sistematizacija autora*

S obzirom da u SCENARIJU 2 dolazi do promjena koje su slabijeg intenziteta nego u SCENARIJU 1, smisleno je i napraviti komparativnu analizu određenih kvantitativnih pokazatelja aktualnog stanja i stanja prema simulaciji iz SCENARIJA 2 (slika 41). Pokazatelji izvedene analize prikazani su u tablici 39.

**Tablica 39. MJERE DISPERZIJE IZMEĐU POSTOJEĆEG I SIMULIRANOG MODELA**

Mjere disperzije	Postojeća organizacija (20 županija i Grad Zagreb)	Nova organizacija SCENARIJ 2 (15 regija i Grad Zagreb)
OMJER IZMEĐU NAJVEĆE I NAJMANJE VRIJEDNOSTI (stanovništvo)	<b>8,03</b>	11,8
OMJER IZMEĐU NAJVEĆE I NAJMANJE VRIJEDNOSTI (površina)	7,34	<b>4,75</b>
PROSJEČAN BROJ STANOVNIKA PO JEDINICI	174.744	<b>232.991</b>
– Koeficijent varijacije za stanovništvo (V)	55%	<b>54%</b>
PROSJEČNA POVRŠINA PO JEDINICI (km <sup>2</sup> )	2.797	<b>3.730</b>
– Koeficijent varijacije za površinu (V)	44%	44%

*Izvor: Sistematizacija autora*

Iz pregleda pokazatelja mjera disperzije u tablici 39 vidljivo je da od šest mjerenja u četiri, bolje pokazatelje ima novi model (iako su disperzije podataka značajne u svim mjerenjima), u jednom su pokazatelji približno slični dok je samo u omjeru između najmanje i najveće vrijednosti za stanovništvo nešto bolji pokazatelj postojeće organizacije.

#### **4.5.3 Organizacijski prikaz novog modela**

Novi model polazi od dva moguća rješenja: (a) SCENARIJ 1 koji podrazumijeva radikalnu promjenu i stvaranje pet velikih regionalnih cjelina umjesto aktualnih 20 i (b) SCENARIJ 2 koji podrazumijeva defragmentiranje postojećih 20 županija na novih 15 regionalnih cjelina (smanjenje jedinica za 25%). Međutim, iz jednog i drugog scenarija proizlazi da su gradovi i općine temeljni nositelji regionalnog rasta i razvoja, a regionalne jedinice trebaju imati servisnu, i u manjoj mjeri, koordinativnu ulogu. Iz takvog pristupa, a nakon što smo usvojili prostorno-geografski kontekst reforme, potrebno je naznačiti glavne organizacijske i funkcionalne elemente novog modela.

Funkcionalno-organizacijska struktura koju je potrebno uspostaviti za implementaciju modela može se opisati prema glavnim elementima kako slijedi:

- Gradovi i općine temeljni su nositelji regionalnog rasta i razvoja, te operativnih funkcija lokalne i regionalne samouprave.
- Županije (regije) su prvenstveno strateške jedinice za planiranje te u manjoj mjeri koordinativne jedinice. U operativnom smislu Županije upravljaju onim operativnim javnim poslovima koje je efikasno na taj način organizirati zbog učinaka ekonomije obujma, zbog tehnologije obavljanja određene javne djelatnosti ili zbog ispravljanja nedostatka u obavljanju javnih poslova.
- Gradovi i općine obavljaju sve temeljne ili decentralizirane funkcije, a Županije samo one koje se na njih prenesu ugovorom.
- Djelatnosti koje zbog svoje tehnologije realizacije trebaju obavljati županije su: (i) Vatrogasna zaštita (efikasna uporaba ljudi i tehnike, učinci u objedinjavanju nabave, učinci u održavanju, pokrivanje prostora koji obuhvaća veći broj gradova i općina, specifičnost ljudskih resursa, potreba i obveza koordinacije na svim razinama uključivo i nacionalnoj...); (ii) Domovi za starije i nemoćne; (iii) Đački domovi i (iv) Obrana i sigurnost.
- Sa županija i gradova se na nacionalnu razinu vraćaju osnivačka prava i operativno funkcionalno upravljanje bolnicama (mreža bolnica, oprema i ljudski resursi trebaju biti nacionalno optimirani i organizirani), te osnivačka prava osnovnih i srednjih škola (mreža škola pokriva područja koja su šira od gradskih i općinskih područja, efikasna uporaba ljudskih resursa, obveza ujednačavanja školskog standarda...) – pri čemu operativno infrastrukturno upravljanje i održavanje ostaje na gradovima i općinama.

Prikaz raspodjele javnih ovlasti prema funkcijama, a sukladno novom modelu, vidljiv je nastavno u tablici 40.

**Tablica 40. RASPODJELA JAVNIH OVLASTI PREMA FUNKCIJAMA U NOVOM MODELU**

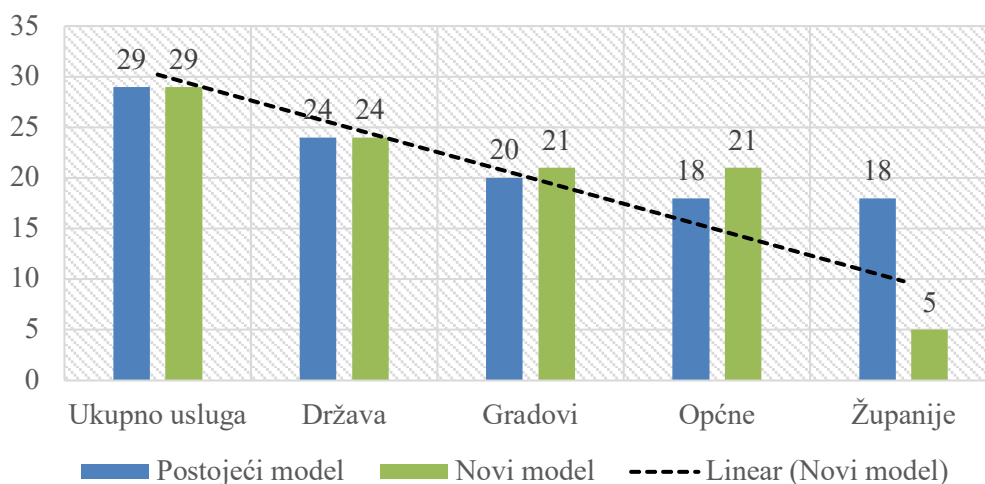
Rb	Javni poslovi	Središnja država	Lokalna država		
			Općine	Gradovi	Županije
<b>1</b>	<b>Opći javni poslovi</b>				
11	<i>opći upravni poslovi</i>	x	x	x	
12	<i>reguliranje osobnih dokumenata građana i tvrtki</i>	x			
13	<i>obrana</i>	x			
14	<i>javni red i sigurnost</i>	x			
15	<i>granični i carinski poslovi</i>	x			
16	<i>zaštita od požara</i>	x	x	x	x
17	<i>zaštita i spašavanje</i>	x	x	x	x
<b>2</b>	<b>Ekonomski poslovi</b>				
21	<i>opći ekonomski poslovi i trgovina</i>	x			
22	<i>poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo i lov</i>	x	x	x	
23	<i>naftna industrija i energetika</i>	x	x	x	
24	<i>rudarstvo, industrija i graditeljstvo</i>	x	x	x	
<b>3</b>	<b>Komunalni, prometni i komunikacijski poslovi</b>				
31	<i>vodoopskrba i odvodnja</i>	x	x	x	
32	<i>čistoća</i>		x	x	
33	<i>javna rasvjeta</i>		x	x	
34	<i>promet</i>	x	x	x	
35	<i>komunikacije i veze</i>	x	x	x	x
<b>4</b>	<b>Zdravstvo</b>	x	x	x	
<b>5</b>	<b>Socijalna skrb</b>	x	x	x	x
<b>6</b>	<b>Obrazovanje</b>				
61	<i>predškolski odgoj i obrazovanje</i>		x	x	
62	<i>osnovno obrazovanje</i>	x			
63	<i>srednjoškolsko obrazovanje</i>	x			
64	<i>visokoškolsko obrazovanje</i>	x			
65	<i> cjeloživotno obrazovanje</i>	x	x	x	
<b>7</b>	<b>Uređenje naselja i stanovanje</b>				
71	<i>zaštita okoliša</i>	x	x	x	
72	<i>stanovanje</i>	x	x	x	
73	<i>opći razvoj zajednice</i>		x	x	x
74	<i>kultura</i>	x	x	x	
75	<i>sport i rekreacija</i>		x	x	
76	<i>religija</i>	x	x	x	

*Izvor: Sistematizacija autora*

Nakon primjene novog modela izrađen je i usporedni prikaz raspodjele javnih ovlasti prema funkcijama između aktualnog modela i modela iz ovog istraživanja (slika 42)



**Slika 42. USPOREDBA JAVNIH OVLASTI PREMA FUNKCIJAMA AKTUALNOG I NOVOGA MODELA**

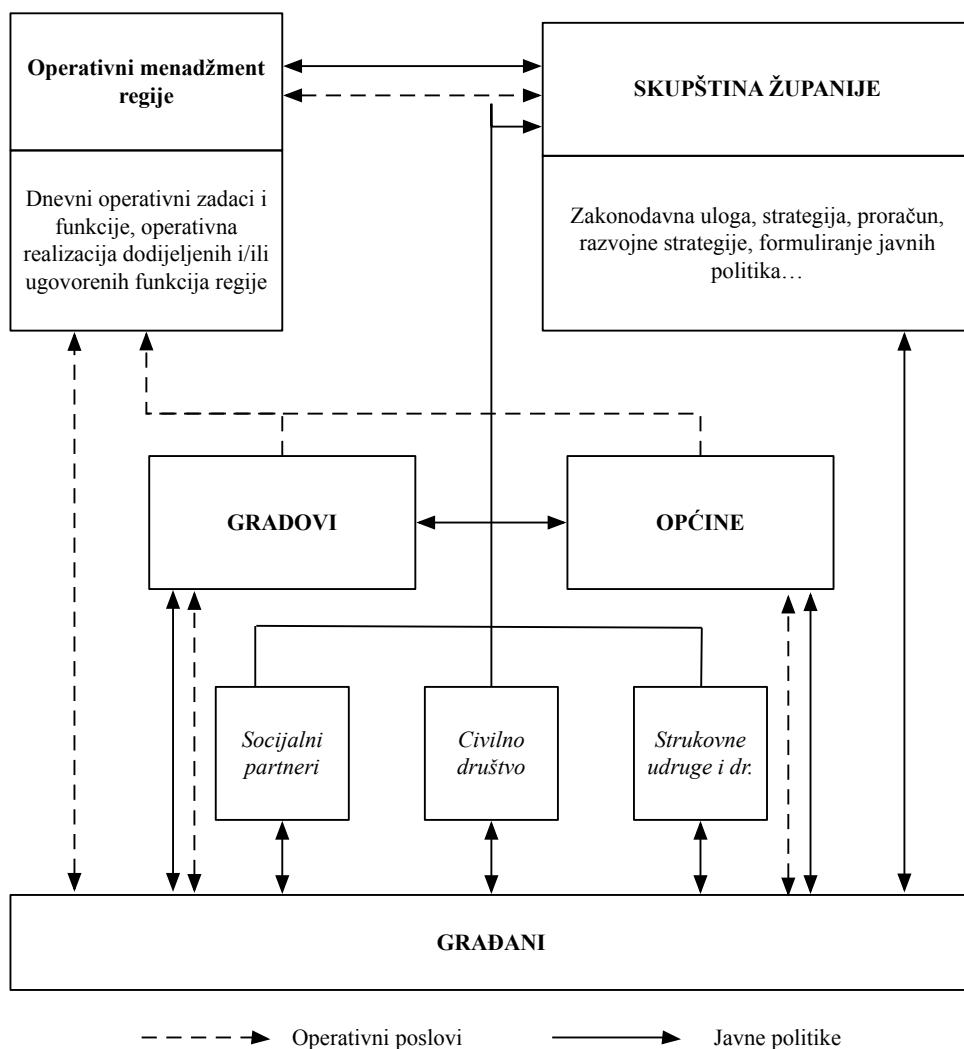


*Izvor: Sistematizacija autora*

Na grafičkom prikazu vidljiv je trend decentralizacije odnosno u skupu jednakih javnih funkcija novi model maksimalno jača ovlasti gradova i općina dok istovremeno dolazi do snažnog smanjivanja operativnih funkcija županija.

Rezultat svih navedenih promjena u novom modelu dovodi do nove organizacijsko-funkcionalne strukture županija. U toj strukturi realiziraju se ulazne varijable modela na način da županije postaju strateške planske jedinice koje dio operativnih funkcija obavljaju putem manjeg broja profesionalnih zaposlenika educiranih za rad u javnoj upravi dok im je glavni zadatak formiranje javnih politika. Građani, kao glavni korisnici lokalne i regionalne uprave, imaju veoma jasno utvrđene kanale u kojima su gradovi i općine, te specijalizirane ustanove kojima upravlja operativni menadžment regije, potpuno i neposredno u funkciji građanima. S druge strane, građani i civilno društvo pitanja javnih politika konzumiraju neposrednim kanalima putem gradova i općina. U realizaciji javnih politika i operativnih zadataka, gradovi i općine samostalno djeluju u skladu sa zakonima, a dio zadataka koji zahtijevaju koordinaciju ostvaruju putem županije kao strateškog i planskog tijela. Sustav nove organizacije prema modelu iz ovog istraživanja prikazan je na slici 43.

**Slika 43. SUSTAV JAVNE UPRAVE I ODNOS GRAD (OPĆINA) I ŽUPANIJA U NOVOM MODELU**



*Izvor: Sistematizacija autora*

Prethodna slika pojašnjava sustav i odnose u novom modelu. Posebno valja naglasiti da je modelom predviđeno da u slučaju aplikacije SCENARIJA 2 (15 regionalnih jedinica) Skupština županije nema predstavnike izabrane putem izbora za tu razinu vlasti već Skupštinu čine prethodno izabrani predstavnici gradova i općina. Oni između sebe biraju Predsjednika Skupštine koji ima ulogu koordinatora i predstavnika županije. U odnosu na Operativni menadžment regije predviđeno je da se takvi timovi sastoje od manjeg broja educiranih i specijaliziranih stručnjaka i zaposlenika kao potpuno profesionalnog dijela sustava. Glavni menadžer (Upravitelj) imenuje se javnim postupkom prema zakonski utvrđenim kriterijima na određeno razdoblje koje se može obnavljati. Upravitelj treba biti licenciran i bez aktivnog učešća u političkim poslovima dakle osoba koja temeljem dobivene licence ima zakonsku i stručnu legitimaciju, a svojim statusom neovisan i maksimalno profesionalan položaj.

Operativni menadžment odgovara Skupštini županije za provođenje javnih politika koje je u skladu sa Zakonima utvrdila Skupština te daje izvješće o dnevnim operacijama. U dijelu dnevnih operacija i javnih operativnih ovlasti i funkcija koje obavlja Županija, Operativni menadžment ima stupanj samostalnosti koji mu omogućuje da efikasno obavlja javne funkcije.

Posebno značajno pitanje u modelu je defragmentacija gradova i općina. Naime, u oba scenarija model podrazumijeva značajne organizacijsko-funkcionalne promjene. U tom smislu u SCENARIJU 1 (makro pristup s pet regija) upravljanje na predloženi način može biti značajno otežano zbog snažne fragmentacije jedinica lokalne samouprave dok je u SCENARIJU 2 postojeća fragmentacija manje značajna na operativnu implementaciju modela. No, neovisno o navedenom, istraživanje pokazuje da je za maksimalno uspješnu reformu regionalne razine potrebno istovremeno ili barem u naknadno određenom planskom razdoblju izvršiti promjene koje dovode do smanjenja broja gradova i općina (defragmentacija lokalne razine).

Zaključno, za efikasnu i smislenu reformu regionalne razine Republike Hrvatske potrebno je u planske aktivnosti svakako uklopiti i preispitivanje opravdanosti postojeće značajne fragmentacije jedinica lokalne samouprave te mjere za defragmentaciju lokalne razine.

#### **4.5.4 Projekcija dinamike operativne aplikacije novog modela**

Reforma sustava subnacionalne organizacije Republike Hrvatske složeni je proces koji bi trebao biti pažljivo promišljen, precizno pripremljen, jasno komuniciran, te dinamički prilagođen političkom i ekonomskom okruženju i vremenu u kojem se proces realizira. Operativno izvođenje procesa može se podijeliti u više faza koje se mogu načelno opisati kako slijedi, a sve bi trebalo početi od političke odluke.

Nulti korak organizacijske reforme Republike Hrvatske mora biti politička odluka utvrđena i usvojena u Saboru Republike Hrvatske, a na prijedlog Vlade Republike Hrvatske. Nakon usvajanja takve odluke Vlada Republike Hrvatske treba imenovati posebno Povjerenstvo za reformu teritorijalno-organizacijskog i funkcionalnog ustroja Republike Hrvatske. Predmetno Povjerenstvo treba biti sastavljeno od širokog kruga predstavnika svih zainteresiranih partnera (predstavnici iz redova politike, znanosti, stručnih organizacija, cehovskih i udruga civilnog društva itd.). Povjerenstvo bi trebali voditi ugledni stručnjaci i znanstvenici iz predmetnog područja, a Povjerenstvu treba osigurati i izvršno tijelo sa svim potrebnim logističkim uvjetima. Rezultat rada Povjerenstva je cjelokupni plan postupaka prelaska na novi model koji mora biti

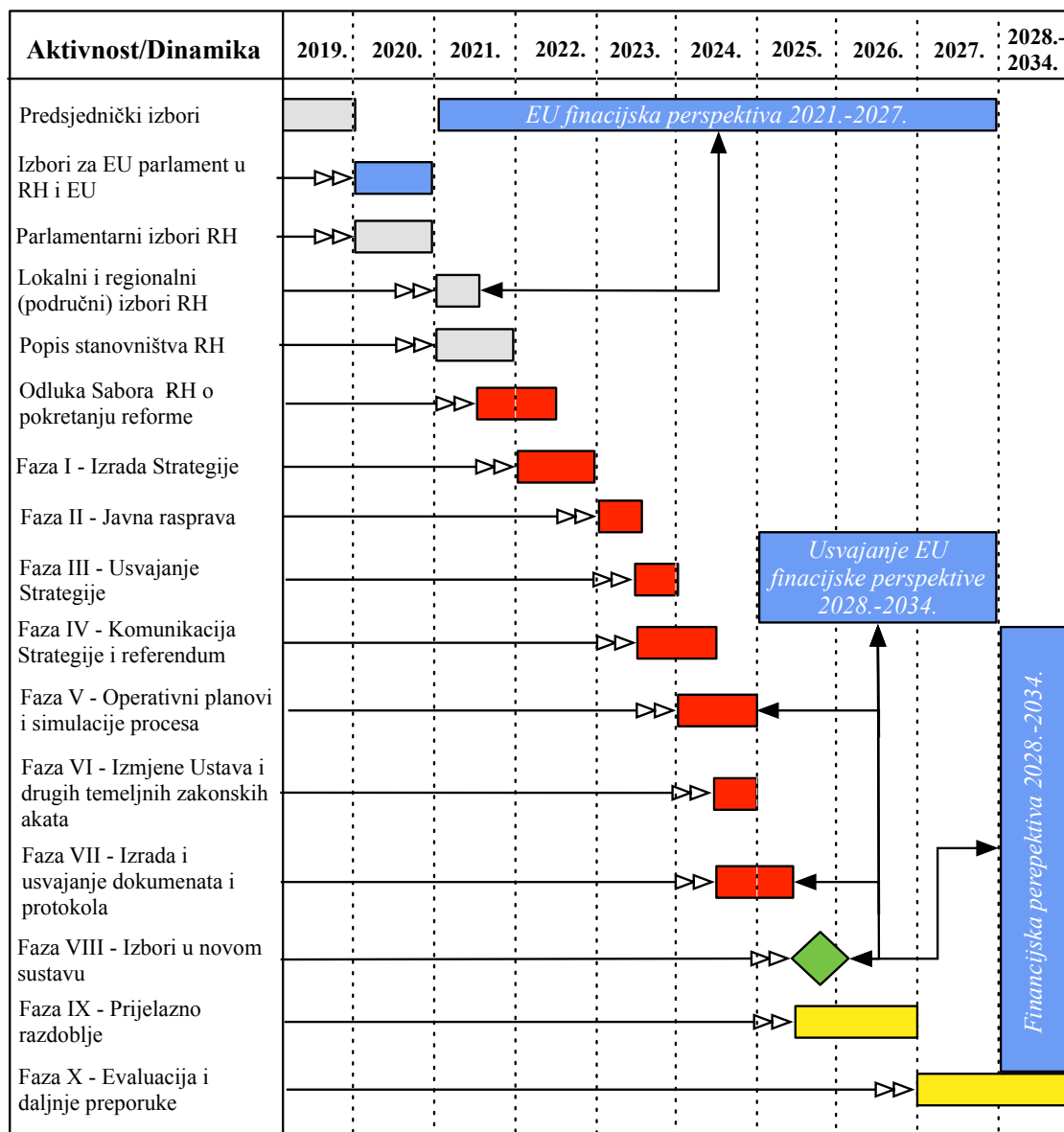
planiran dinamički, fazno, organizacijski, financijski, upravno i zakonski. Okvirni pregled mogućih koraka (faza) u provođenju procesa raščlanjen je i nastavno opisan.

*Faza I.* je izrada Strategije reforme teritorijalno-političkog i funkcionalnog ustroja Republike Hrvatske sa svim aspektima takve reforme, te s najviše tri scenarija (rješenja, prijedloga). Strategija mora obuhvatiti sve potrebne procese, reforme, sredstva, pravne norme i sve ostale elemente temeljem kojih se može pokrenuti Faza II. – Javna rasprava o Strategiji. U *Fazi II.* vodi se javna rasprava o Strategiji, a faza II. završava predajom Strategije na usvajanje Vladi RH. *Faza III.* – nakon što Strategija poslije javne rasprave dobije konačni oblik, Vlada RH usvaja jedan od tri moguća scenarija kao konačni oblik Strategije te se prelazi na Fazu IV. *Faza IV.* obuhvaća provođenje mjera za detaljno upoznavanje javnosti sa Strategijom, a sve u funkciji provođenja referenduma. Nakon medijske kampanje Vlada RH raspisuje referendum na kojem se savjetuje s građanima oko predložene reforme. *Faza V.* kreće nakon referenduma i sastoji se od izrade detaljnih operativnih planova i simulacija za realizaciju reforme. Nakon završetka Faze V. kreće *Faza VI.* – političko usuglašavanje u Saboru RH koje završava s Odlukom o pokretanju procedure izmjene Ustava RH, nakon čega dolazi i do usvajanja Zakona o reformi. *Faza VII.* obuhvaća poslove izrade i usvajanja svih potrebnih pravnih akta i operativnih dokumenata te se priprema tehničko, pravno i administrativno prelaženje na novi sustav. *Faza VIII.* je provođenje lokalnih i regionalnih izbora i stupanje novog sustava na snagu. *Faza IX.* je prijelazno razdoblje za završno usklađivanje sustava. Završna *Faza X.* je evaluacija provedene reforme s preporukama za daljnje usavršavanje sustava.

Multidimenzionalnost problema reforme subnacionalne razine posebno ukazuje na potrebu da se takva reforma provodi u skladu s političkim i ekonomsko-socijalnim okruženjem. U tom smislu pri planiranju operativne realizacije potrebno je sagledati glavne elemente koji mogu utjecati na uspješnost procesa. Projekcije budućih značajnih događaja koje su izvjesne, i na koje se s visokim stupnjem predikcije može računati, u odnosu na 2018. godinu kao polaznu točku, su: (i) Predsjednički izbori u RH 2019. godine; (ii) Izbori za EU parlament u RH i EU 2019. godine; (iii) Redovni parlamentarni izbori u RH 2020. godine; (iv) Redovni Lokalni i područni (regionalni) izbori 2021. godine; (v) Popis stanovništva u RH 2021. godine i (vi) Nova Financijska perspektiva EU (2021.-2027.).

Usvajanjem glavnih koraka (faza) za realizaciju procesa, te stavljanjem faza u dinamički kontekst vanjskog okruženja koje utječe na pripremu i realizaciju procesa, može se doći do okvirne projekcije dinamike operativnog procesa aplikacije novog modela (slika 44).<sup>111</sup>

**Slika 44. PROJEKCIJA DINAMIKE APLIKACIJE NOVOG MODELA**



Izvor: Sistematizacija autora

<sup>111</sup> Na grafičkom prikazu 63 sivo su označene aktivnosti koje utječu na pripremu odnosno prethode početku procesa, crveno su glavne aktivnosti procesa, zeleno je završetak procesa, žuto su postprocesne aktivnosti i plavo su važnije aktivnosti na razini EU koji utječu na proces.

Iz grafičkog prikaza vidljivo je da na dinamiku i strukturu procesa utječe značajan broj unutarnjih i vanjskih čimbenika. Posebno je važno naglasiti važnost koordinacije procesa sa značajnim EU aktivnostima, posebno korištenje sredstava Financijskog razdoblja od 2021. do 2027. godine, i pripremne aktivnosti na usvajanju nove Financijske perspektive 2028. – 2034. godine. Kao što je vidljivo, nova subnacionalna organizacija se aktivira na vrijeme da sudjeluje u programiranju nove financijske perspektive. Isto tako, izborni ciklusi utvrđeni Ustavom RH u predloženoj dinamici su isto održivi.

## 5 ZAKLJUČAK

Proučavanjem literature i teorijskog okvira istraživanja utvrđeno je da su aspekti rješavanja problema optimizacije subnacionalne razine, kako u primjeru Republike Hrvatske tako i u globalnim okvirima, pretežito vezani uz *Teoriju fiskalnog federalizma* te uz upravno-pravni, politološki i geografski pristup. Regionalna država složeni je fenomen, a posebno su složeni i međusobno isprepleteni uvjeti i čimbenici teritorijalne podjele koji još dodatno imaju i različiti intenzitet utjecaja na sustav tijekom vremena. U tom smislu i teorijski okvir kao polazište za istraživanja vezano uz optimizaciju regionalnog teritorijalno-administrativnog sustava je interdisciplinaran i ima integriran holistički aspekt promatranja. Međutim, problem optimalne veličine regionalnih jedinica i zahtijeva takvo promatranje budući da je prostorna teritorijalnost u snažnoj korelaciji s ostalim elementima koji se odnose na sustav upravljanja, ekonomski rast i razvoj, tradicionalne vrijednosti, socijalno-društvene odnose te neophodnu učinkovitost regionalne razine kao organizacije.

Glavni pristupi i kriteriji istraživanja vezani uz teritorijalno-funkcionalnu optimizaciju države svode se na dva glavna pravca, i to „veće je bolje“ i „manje je kvalitetnije“. Navedeni glavni pravci u stvari odgovaraju razmatranjima koja istražuju pozitivne i negativne učinke procesa teritorijalne konsolidacije (amalgamiranja) subnacionalnih jedinica. Sagledavajući prethodne elaborirane teze možemo zaključiti da se odgovor na pitanje koji je pravac optimalan u stvari svodi na drugu dilemu koja glasi: *Da li postoji trade-off između teritorijalne konsolidacije i demokratskih načela u procesu optimizacije subnacionalne razine države?* Odgovor na prethodno pitanje koji se izvodi u ovom istraživanju temelji se na tezi da se neučinkovitost regionalnih struktura može unaprijediti primjenom suvremenih znanstvenih alata, konceptualnim i transdisciplinarnim pristupom i znanstveno utemeljenom metodologijom određivanja strateških prioriteta.

Opći model razvijen u okviru ovog istraživanja kao varijable za izradu klastera optimalne subnacionalne razine u primjeru Republike Hrvatske uvodi interdisciplinarni pristup gdje se kao ulazne varijable koriste: (i) Prometno-regionalne cjeline-vrijednosti; (ii) Nodalno-funkcionalne vrijednosti; (iii) Tradicionalne vrijednosti (povijesne regije) i (iv) Gospodarska specijalizacija. Navedene varijable opisuju i daju vrijednosti međusobnog kretanja ljudi i roba (prometna povezanost i gospodarska interkonekcija), opisuju povijesni i tradicionalni okvir razvoja prostora kao jedan od značajnih makro utjecaja na grupiranje predmetnih entiteta te na

kraju, putem nodalno-urbanih čvorova akceptiraju aktualne ekonomske događaje u prostoru i socijalizaciji. **Sukladno navedenome, disertacija na teorijskoj razini daje doprinos na polju identifikacije novih čimbenika koje je potrebno uzeti u razmatranje pri izradi modela i pratećih istraživačkih postupaka s aspekta ekonomskog razmatranja efikasnosti i optimizacije javnog sektora u dijelu subnacionalne razine. Isto tako, s teorijskog stajališta disertacija naglašava potrebu interdisciplinarnog i posebno simulacijskog pristupa u istraživanjima ove vrste. Navedeni elementi koji su uvedeni u predmetnom istraživanju subnacionalne razine pored aplikativnog doprinosa modela daju i doprinos teorijskom okviru u složenom i nedovoljno konzistentno istraženom području učinka teritorijalno-organizacijskog dizajna subnacionalne razine na efikasnost opće države, a time i javnog sektora u cijelosti.**

Temeljem rezultata provedenog istraživanja u skladu s odabranim istraživačkim modelom izvedeni su zaključci koji ukazuju da regionalna politika Republike Hrvatske ne doprinosi smanjivanju regionalnih nejednakosti, već naprotiv, da se polovi uspješnih i neuspješnih dodatno međusobno udaljavaju. U daljnjem razvoju istraživanja, sukladno postavljenom Glavnom cilju istraživanja, razvijen je opći model za definiranje novog subnacionalnog teritorijalno-organizacijskog dizajna Republike Hrvatske. Model je izrađen konceptualno, matematički i simulacijski, uz korištenje Klaster analize i izvedenog matematičkog algoritma. Primjenom klaster analize SCENARIJ 1 rezultirao je s podjelom Republike Hrvatske na pet regija, i to: (i) Istočna Hrvatska; (ii) Sjeverozapadna Hrvatska; (iii) Središnja Hrvatska; (iv) Primorsko-goranska Hrvatska i (v) Srednje i južno primorje – pri čemu Grad Zagreb i nadalje zadržava svoj postojeći status (metodološka postavka istraživanja). Matematičkim algoritmom koji je izveden na svakoj od novih pet regija iz SCENARIJA 1 došlo je do daljnje podjele prostora na ukupno 15 novih regija (SCENARIJ 2). Novi model dakle polazi od dva moguća rješenja-scenarija: (a) SCENARIJ 1 koji podrazumijeva radikalnu promjenu i stvaranje pet velikih regionalnih cjelina umjesto aktualnih 20 – „veće je bolje pristup“ i (b) SCENARIJ 2 koji podrazumijeva defragmentiranje postojećih 20 županija na novih 15 regionalnih cjelina (smanjenje jedinica za 25%) – „manje je kvalitetnije pristup.“

**Utvrđenim i sistematiziranim rezultatima istraživanja potvrđena je temeljena hipoteza istraživanja prema kojoj postojeći teritorijalno-organizacijski i financijski sustav područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske negativno utječe na efikasno upravljanje ljudima, prostorom i javnim financijama države, a izvedenim općim**



**modelom novog subnacionalnog teritorijalno-organizacijskog dizajna Republike Hrvatske ispunjen je i glavni cilj istraživanja.** Rezultati novog modela potvrđuju i optimizacijske efekte koji se odnose na pomoćne hipoteze no za preciznije rezultate potrebna su daljnja i dodatna istraživanja.

**Kroz cijelo istraživanje dati su i odgovori na postavljena istraživačka pitanja, pri čemu je posebno potvrđeno i odgovoreno da na razini EU kao makro kontekstu Republike Hrvatske postoji snažan trend reformni subnacionalnih razina kao dijelu aktivnosti za adaptaciju sustava na ekonomsko-tehnološke utjecaje i promjene pri čemu nema jasnih pokazatelja koji bi bili opći model za sve članice EU već svaka od država ima određene posebnosti koje su povezane s ekonomskim, socijalnim i povijesnim aspektima i nasljeđima.** Zajednička nit je povećanje efikasnosti, konvergencija sustava i obrazaca upravljanja državnih i privatnih sustava, te snažna digitalizacija sustava i posljedične promjene u definiranju, pripremi i izvođenju javnih politika.

**Temeljem rezultat provedenog istraživanja mogu se generirati i određene preporuke, i to:**

**(i)** Pri raspravama o organizaciji i veličini subnacionalnih jedinica (regija, gradova, općina...) u literaturi i javnom kontekstu najčešće se ističu čimbenici financijske održivosti takvih jedinica i njihova politička funkcija. Međutim, kako je ovo istraživanje pokazalo, a što je u skladu i s upravnim, politološkim i drugim znanostima, regionalna država složeni je fenomen kojem se u smislu proučavanja ne smije pristupati samo s navedena dva aspekta; **(ii)** Ekonomski aspekt pristupa optimizaciji subnacionalne razine u najvećem dijelu radova sa stajališta Teorije fiskalnog federalizma. Naravno da je to jedan od ključnih elemenata za funkcioniranje subnacionalne razine, no ovo istraživanje pokazuje da se ne smije zanemariti niti upravno-pravni, politološki i geografsko-povijesni pristup jer su svi ti elementi dio opće strukture regije. U svojoj biti fiskalni federalizam je *a posteriori* teorija odnosno nakon istraživanja aktualnih učinaka teorija predlaže nove modele koji imaju prvenstveno za cilj raspodjelu prihoda prema utvrđenim funkcijama. Naglasak fiskalnog federalizma je na raspodjeli prihoda u cilju optimalnog financiranja javnog sektora, a u proaktivnom pristupu potrebno je prije svega voditi brigu o dinamičkoj prilagodbi subnacionalne organizacije na promjene u okruženju s ciljem da se osigura konstantan rast kao sredstvo za osiguranje blagostanja. Ekonomski pristup optimizaciji subnacionalne razine dakle ne može biti temeljen samo, ili u najvećem dijelu, na fiskalnom federalizmu. Posebno valja i naglasiti da regionalna ekonomika, kao matični dio znanosti vezan uz subnacionalnu razinu države, ima dva glavna pristupa odnosno dvije glavne

teorije: (a) Lokacijska teorija i (b) Teorija regionalnog rasta i razvoja. Problem lokacijskih teorija je snažan razvoj tehnike i tehnologije koji su doveli da lokacijski čimbenici više nisu presudni u sustavu organizacije budući da se lokacijski nedostaci zahvaljujući suvremenim tehnologijama mogu relativno lagano tehnički i ekonomski supstituirati ili nadoknaditi. Naravno da je lokacijski efekt i dalje veoma važan no sasvim sigurno s aspekta subnacionalne razine sve je manje važan jer se novi lokacijski centri formiraju temeljem osmišljenih ekonomskih, političkih i širih planskih nastojanja određene države, a ne samo zbog prirodnih datosti. Druga grupa teorija regionalne ekonomike odnosno teorije regionalnog rasta i razvoja očigledno su glavni kandidati za noseće teorije u vezi optimizacije subnacionalne razine. Ta grupa teorija u sebi sadrži i temeljne elemente fiskalnog federalizma, ali i upravo-pravne, politološke i nodalne elemente prostora pa se dakle upravo tu treba tražiti odgovor na probleme optimizacije subnacionalne razine; **(iii)** Administrativne regije moraju biti proaktivne s ciljem da osiguraju rast i razvoj što je i cilj ekonomskih politika. Iz navedenog slijedi da formiranje subnacionalne razine treba biti prije svega s ciljem da se omogući proaktivnost sustava, prilagodba sustava na promjene u okruženju s konstantnom usmjerenošću na regionalni rast i razvoj kao alat za ostvarenje blagostanja pripadajućeg stanovništva i poslovne zajednice. U tom smislu ključni nedostaci aktualnih radova vezanih uz hrvatsku subnacionalnu razinu je izostanak preciznog glavnog cilja zbog kojega se reforma treba raditi te izostanak operativnog (zakonskog) određenja (i posljedično osiguranja provedbenih alata) administrativnih regija kao proaktivnih elemenata cijelog sustava; **(iv)** Analizom podataka iz provedenog istraživanja te primjenom metoda strateškog planiranja izveden je zaključak da je Hrvatskoj potrebna značajna i strateška reforma organizacijskog sustava subnacionalne regionalne razine. Sukladno prethodnom zaključku iz dva izrađena scenarija rješenja problema preporuka za usvajanje ide ka pristupu „veće je bolje“ koji je prikazan kao SCENARIJ 1 izvedenog modela; **(v)** Iz rezultata istraživanja proizlazi da određivanje ulaznih varijabli pod prevladavajućim utjecajem Teorije fiskalnog federalizma (aktualno izvedeno stanje) nije prikladno rješenje u konkretnom slučaju izrade modela regionalne organizacije Republike Hrvatske. Pod pojmom aktualno izvedeno stanje u konkretnom slučaju podrazumijevamo sadašnje izvedene odabrane pokazatelje JLP(R)S Republike Hrvatske, a koji su značajnim dijelom proizašli iz primjene metoda regionalne ekonomske politike u proteklom razdoblju. Naime, istraživanje je pokazalo da stanje lokalne države nije zadovoljavajuće te da trendovi ne pokazuju poboljšanja, već naprotiv. Iz toga se zaključuje da treba intervenirati s promjenama u sustavu. Pored navedenoga, ako se novom modelu reorganizacije pristupa po načelu da se iz izvedenog i apliciranog stanja traži novi okvir, tada je realni scenarij da se razvijeniji dijelovi populacije spajaju sa slabije

razvijenim – ako su ulazne varijable vezane uz stvaranje snažnijeg ekonomskog okvira. U tom slučaju, postoji realna opasnost da se ne aktiviraju komparativne prednosti slabijeg dijela populacije u novom klasteru zbog automatskog i neuvjetovanog prelijevanja sredstava i mjera s razvijenijeg dijela na manje razvijeni. Istovremeno razvijeniji dio klastera tada dolazi u situaciju da zbog prelijevanja sredstava nema dovoljno raspoloživog potencijala za aktiviranje projekata sa značajnom dodanom vrijednošću koji zahtijevaju visoke ulazne troškove i složeniju razinu znanja za pripremu i realizaciju. Dakle, jači gube na fokusu, a slabiji dio klastera ne razvija kompetitivnost kao dugoročno optimalno održivi model; **(vi)** Temeljni čimbenici koji utječu na organizaciju i veličinu područne (regionalne) samouprave na primjeru Republike Hrvatske mogu se izraziti funkcijom kojom dizajn regije (D) promatrane kao sustav izražavamo kao funkciju ovisnosti od četiri podsustava, i to: političkog (P), razvojnog (R), ekonomsko-financijskog (EF) i urbanizacijskog podsustava (U); **(vii)** Istraživanjem je usvojeno sedam ključnih elemenata dizajna koji kao jedno od glavnih obilježja utvrđuju da glavni nositelji subnacionalnog rasta i razvoja trebaju biti gradovi i općine, a regionalne jedinice trebaju biti okvir i servis za prvu i temeljnu razinu sustava. Sedam ključnih elemenata dizajna modela novog regionalnog ustroja Republike Hrvatske (KED 1 do 7) su: (1) Gradovi i općine temeljni su nositelji javnih politika regionalne ekonomike; (2) Defragmentacija subnacionalne razine; (3) U okruženju defragmentiranog sustava regionalna razina (županija – regija) preuzima ulogu servisa; (4) Policentrična urbana matrica kao integrirajući element centra i periferije; (5) Održiva ekonomska snaga subnacionalne razine jedna je od temeljnih funkcija fiskalne politike središnje države; (6) Strateško planiranje temeljna je funkcija regionalne razine, a operativno upravljanje javnim uslugama proizlazi iz ekonomije razmjera i (7) Usmjerenost na digitalnu i participirajuću ekonomiju; **(viii)** Funkcionalno-organizacijska struktura koju je potrebno uspostaviti za implementaciju novog modela opisana je prema glavnim elementima kako slijedi: (a) Gradovi i općine temeljni su nositelji regionalnog rasta i razvoja, te operativnih funkcija lokalne i regionalne samouprave; (b) Županije (regije) su prvenstveno strateške jedinice za planiranje te u manjoj mjeri koordinativne jedinice. U operativnom smislu Županije upravljaju onim operativnim javnim poslovima koje je efikasno na taj način organizirati zbog učinaka ekonomije obujma, zbog tehnologije obavljanja određene javne djelatnosti ili zbog ispravljanja nedostatka nižih razina u obavljanju javnih poslova; (c) Gradovi i općine obavljaju sve temeljne ili decentralizirane funkcije, a Županije samo one koje se na njih prenesu ugovorom. Djelatnosti koje zbog svoje tehnologije i efikasnosti realizacije trebaju obavljati županije – prijenos s grada na županijsku razinu, su: (1) Vatrogasna zaštita (efikasna uporaba ljudi i tehnike, učinci u objedinjavanju nabave, učinci u održavanju,

pokrivanje prostora koji obuhvaća veći broj gradova i općina, specifičnost ljudskih resursa, potreba i obveza koordinacije na svim razinama uključivo i nacionalnoj...); (2) Domovi za starije i nemoćne; (3) Đački domovi i (4) Obrana i sigurnost. Sa županija i gradova se na nacionalnu razinu vraćaju osnivačka prava i operativno funkcionalno upravljanje bolnicama (mreža bolnica, oprema i ljudski resursi trebaju biti nacionalno optimirani i organizirani), te osnivačka prava osnovnih i srednjih škola (mreža škola pokriva područja koja su šira od gradskih i općinskih područja, efikasna uporaba ljudskih resursa, obveza ujednačavanja školskog standarda...) – pri čemu operativno infrastrukturno upravljanje i održavanje ostaje na gradovima i općinama i **(ix)** S obzirom na utvrđenu multidimenzionalnost predmeta istraživanja te dinamičku prirodu i okruženje sustava, istraživanja vezana uz optimalnu organizaciju subnacionalne razine Republike Hrvatske potrebno je konstantno unapređivati i usklađivati s promjenama u ekonomskom, socijalnom, tehnološkom i političkom okruženju. Posebno se naglašava da je za efikasnu i smislenu reformu regionalne razine Republike Hrvatske potrebno provesti istovremeno preispitivanje opravdanosti postojeće značajne fragmentacije jedinica lokalne samouprave te mjere za defragmentaciju lokalne razine – ovo istraživanje ukazuje da je koordinacija ta dva procesa *condicio sine qua non* cijelog procesa reforme subnacionalne države Republike Hrvatske.

Reforma sustava subnacionalne organizacije Republike Hrvatske složeni je proces koji bi trebao biti pažljivo promišljen, precizno pripremljen, jasno komuniciran, te dinamički prilagođen političkom i ekonomskom okruženju i vremenu u kojem se proces realizira. U primjeru Republike Hrvatske to je posebno važno jer ovo istraživanje pokazuje da Republika Hrvatska pripada u grupu država s izraženim regionalnim problemom što može biti jedan od temeljnih uzroka opasnog procesa društvenog raslojavanja. Za postizanje najboljih rješenja neophodna je svjesnost donositelja odluka o ključnoj važnosti teritorijalne i funkcionalne organizacije područne (regionalne) samouprave u odnosu na stvaranje i održavanje sustava koji potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana i brine se za ujednačeni gospodarski razvitak svih svojih krajeva što je ujedno i Ustavna obveza države sa svim njenim sastavnicama.

Kao što istraživanje utvrđuje, i znanstveni i operativni aspekt reformi teritorijalnog i funkcionalnog ustroja subnacionalnih razina ima svoja ograničenja koja su povezana s izbjegavanjem donošenja odluka od glavnih protagonista sustava zbog moguće nepopularnosti takvih akcija kod značajnog broja građana (birača), ograničenja s aspekta povijesnih naslijeđa

i usvojenih obrazaca ponašanja i kulturne i socijalne matrice, ali i subjektivnih ograničenja znanstvenih alata te utjecaja subjektivnog aspekta s kojeg se problemu prilazi na krajnji rezultat. Model koji se predlaže ovim istraživanjem i sam je pod utjecajem prethodnih ograničenja, ali istovremeno predstavlja i pomak u odnosu na prethodne rezultate. U tom smislu potrebno je temeljem daljnjeg kritičkog preispitivanja ovog i sličnih modela otvarati nova pitanja koja bi težila ka unapređenju modela optimizacije subnacionalne razine državne vlasti. Provedeno istraživanje ima mogući utjecaj i izvan Republike Hrvatske budući da i niz drugih država isto tako ima izraženu disfunkcionalnost ili nedovoljnu fleksibilnost subnacionalnog sustava kao posljedicu povijesnih, tradicionalnih i drugih utjecaja te u tom smislu istraživanje ima i generalizirani pristup i doprinos teoriji i praksi.

## LITERATURA

- Afonso, A., & Fernandes, S. (2005). Assessing and Explaining the Relative Efficiency of Local Government : Evidence for Portuguese. *Complexity*, (November).
- Alibegović, J. D., Babić, Z., Botrić, V., Božić, L., & De-Villa, Ko. Č. (2010). *Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj*. Zagreb.
- Alibegović, J. D., Slijepčević, S., & Švaljek, S. (2016). *Smjernice za reformu fiskalnih odnosa u Republici Hrvatskoj*. Zagreb.
- Allers, M. A., & Geertsema, J. B. (2016). The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence From 15 Years of Municipal Consolidation. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659–682. <https://doi.org/10.1111/jors.12268>
- Anderson, W. (1925). *American City Government*. New York: Henry Holt.
- Andrews, R. W., Boyne, G. A., Chen, A., & Martin, S. J. (2006). *Population size and local authority performance*. London: Department for Communities and Local Government.
- Ansell, C. (2000). The Networked Polity: Regional Development in Western Europe. *Governance*, 13(2), 279–291. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00136>
- Arney, D. (1995). *The Freedom Revolution*. Washington, DC.: Regnery Publishing.
- Bahl, R. W., & Linn, J. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries* (World Bank). Washington, DC.: Oxford University Press Inc.
- Bartholomew, D. J., Steele, F., Moustaki, I., & Galbraith, J. I. (2008). *Analysis of multivariate social science data* (Statistics (Ber)). Boca Raton: CRC Press. Retrieved from [http://hym-2017.corpuscodea.es/pdf/David J. Bartholomew et alii - Analysis of Multivariate Social Science Data \(2008 2ed\).pdf](http://hym-2017.corpuscodea.es/pdf/David%20J.%20Bartholomew%20et%20alii%20-%20Analysis%20of%20Multivariate%20Social%20Science%20Data%20(2008%20ed).pdf)[https://www.amazon.com/Dictionary-Research-Methodology-Statistics-Linguistics/dp/9643675084/ref=sr\\_1\\_1?s=books&ie=UTF8&qid=1499](https://www.amazon.com/Dictionary-Research-Methodology-Statistics-Linguistics/dp/9643675084/ref=sr_1_1?s=books&ie=UTF8&qid=1499)
- Bird, Richard, M., & Vaillancourt, F. (Eds.). (2006). *Perspectives on Fiscal Federalism*. Washington, DC.: The World Bank.
- Bird, R., Dafflon, B., Jeanrenaud, C., & Kirchgässner, G. (2003). Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism. *Politorbis*, 32, 58–78.
- Blaće, A., & Vukosav, B. (2016). O regiji i regionalnom pristupu u geografiji (About the region and regional approach in geography), (September 2014), 2015–2016.
- Blažević, R. (2010). Hrvatske regije i županije u povijesnom ključu. In J. Barbić (Ed.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (pp. 175–198). Zagreb: Hrvatska akademija

znanosti i umjetnosti.

- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2014). Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*, 58(4), 790–803. <https://doi.org/10.1111/ajps.2014.58.issue-4>
- Blom-Hansen, Jens, Houlberg, K., Serritzlew, S., & Treisman, D. (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812–831. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000320>
- Bogunović, A. (2011). *Regionalna ekonomika i politika*. Zagreb: Ekonomski fakultet Zagreb.
- Brennan, G., & Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press.
- Breuning, R., & Rocaboy, Y. (2008). Per-capita public expenditures and population size: a non-parametric analysis using French data. *Public Choice*, (136), 429–445.
- Brillantes, A. J., & Fernandez, M. (2008). Is There a Philippine Public Administration? Or Better Still, For Whom Is Philippine Public Administration? *Philippine Journal of Public Administration*, 52.
- Buble, M. (2000). *Management*. Split: Ekonomski fakultet Split.
- Capello, R. (2007). *Regional Economics*. New York: Routledge.
- Čavrak, V. (2011). Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Hrvatskoj. In V. Čavrak (Ed.), *Gospodarstvo Hrvatske* (Universita, pp. 321–348). Zagreb: Politička kultura Zagreb.
- Creswell, J. W. (2014). *Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. London: Sage Publications Ltd.
- Czajkowska, A. (2016). SWOT analysis application for indications of the strategy action chosen enterprise in the construction sector. *Production Engineering Archives*, 10(1), 33–37.
- Davey, K. (2010). *The Impact of the Economic Downturn on Local Government in Europe: What Is Happening and What Can Be Done?* (Bass, Tom). Strasbourg: Open Society Foundation-Budapest.
- Davey, K. (2011). *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, recovery and Sustainable Future*. Strasbourg.
- Dawkins, C. J. (2003). Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments. *Journal of Planning Literature*, 18(2), 131–172. <https://doi.org/10.1177/0885412203254706>

- De Ceuninck, K., & Reynaert, H. (2012). Municipal amalgamations as a way to a more efficient local government? Experiences in two West-European countries. *IPSA's XXIIInd World Congress of Political Science 'Reshaping Power, Shifting Boundaries,'* (July), 8–12. Retrieved from %5Cn
- DECLG. (2012). *Putting People First: Action Programme for Effective Local Government*. Dublin: Department of the Environment, Community and Local Government October.
- Devčić, K., Pražić, I. T., & Župan, Ž. (2012). Klaster analiza: primjena u marketinškim istraživanjima. *Zbornik Radova Međimurskog Veleučilišta u Čakovcu*, 3(1).
- Diaconu, L. (2014). Regional economic disparities in Romania. Comparative analysis of the north-east and west development region. *The USV Annals of Economics and Public Administration*, 14(2), 75–82.
- Drezgić, S., Grudenčić, I., Ionescu, A., & Pržulj, N. (2012). A technical approach to local government amalgamation. Retrieved July 12, 2015, from <http://www.hnb.hr/dub-konf/18-konferencija/young/drezgic.pdf>
- Dulabić, V. (2007). *Regionalizam i regionalna politika*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Eurostat. (2015). *Regions in the European Union - Nomenclature of territorial units for statistics*. Statistics. European Union. <https://doi.org/10.2785/15544>
- Eurostat. (2016a). *Eurostat Regional yearbook 2016*. (M. Kotzeva, Ed.). Luxembourg: European Union. <https://doi.org/10.2785/29084>
- Eurostat. (2016b). *Urban Europe: Statistic on Cities, Towns and Suburbs*. Luxembourg: European Union.
- Everitt, B. S., Landau, S., Leese, M., Stahl, D., Shewhart, W. A., & Wilks, S. S. (2011). *Cluster Analysis, 5th Edition*. Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd.
- Fossati, A., & Panella, G. (Eds.). (1999). *Fiscal Federalism in the European Union*. London: Routledge.
- Friedmann, J., & William, A. (Eds.). (1964). *Regional Development and Planning: A Reader*. Cambridge: MIT Press.
- Gendźwiłł, A., Kurniewicz, A., & Swianiewicz, P. (2020). The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies. *Space and Polity*, (2017), 21–23. <https://doi.org/10.1080/13562576.2020.1747420>
- Gorodnichenko, Y., & Kim, D. (2014). Poland Local Government Reform: Division of Responsibilities. Retrieved December 29, 2016, from



<http://voxukraine.org/2014/07/14/37/>

- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. (2010). *Multivariate Data Analysis - A Global Perspective - A Global Perspective*. New York: Upper Saddle River NJ, Pearson Education.
- Halásková, M. (2015). Public administration in EU countries: Selected comparative approaches. *EK-Central European Review of Economic Issues*, 18, 45–58. <https://doi.org/10.7327/cerei.2015.03.04>
- Hoover, E. M., & Giarratani, F. (1984). *An introduction to regional economics* (3rd ed.). New York: Knopf.
- Houlberg, K. (2010). Municipal Size, Economy, and Democracy. In Paweł Swianiewicz (Ed.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: LGI - Open Society Institute.
- Kaczmarek, T. (2016). Administrative division of Poland - 25 years of experience during the systemic transformation. *EchoGéo*, 35, 1–17.
- Karman, N. A. (2004). Economic Development Policy in the Process of Croatian Integration into the EU. In K. N. Aksintijević, B. Helena, K. M. Mrak, & Rosentraub Mark S. (Eds.), *Economic Decentralization and Local Government* (pp. 36–53). Rijeka: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci.
- Kaufmann, P. R. (2016). Scenario method in spatial research and planning [Metoda scenarija u istraživanju i planiranju prostora]. *Hrvatski Geografski Glasnik*, 78(1), 45–71. Retrieved from <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84975462991&partnerID=40&md5=8e339cedffc4da3a9cf6a5efed3409d7>
- Keating, M. (1995). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In *Theories of urban politics* (pp. 117–134).
- King, D. (1996). A Model of Optimal Local Authority Size. In *Developments in Local Government Finance* (pp. 55–76). Cheltenham: Edward Elgar.
- King, D. N. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. Unwin Hyman. Retrieved from <http://www.abebooks.com/servlet/BookDetailsPL?bi=6394487023&searchurl=isbn%3D9780043360811>
- Koprić, I. (2010a). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska Javna Uprava*, 10(3), 665–681.
- Koprić, I. (2010b). Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava. In J. Barbić (Ed.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (pp. 109–144). Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

- Koprić, I. (2015). Suvremena javna uprava i njezino proučavanje – kompleksnost i integracija. *Zbornik Radova u Čast Prof. Dr. Simeonu Gelevskom*, 15–39.
- Kranjčević, J., Lukić, A., Kušen, E., & Klarić, Z. (2014). *Regionalni razvoj, razvoj sustava naselja, urbani i ruralni razvoj i transformacija prostora*. Zagreb.
- Kulesza, M., & Szescilo, D. (2012). Local Government in Poland. In A.-M. Moreno (Ed.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective* (pp. 485–504). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain. <https://doi.org/>
- Liberati, P., & Sacchi, A. (2013). Tax decentralization and local government size. *Public Choice*, 157(1–2), 183–205. <https://doi.org/10.1007/s11127-012-9937-9>
- Local Government Denmark, Danish Regions, & Ministry of the Interior and Social Affairs. (2009). *Status for the Implementation of the Local Government Reform - 2009*. Copenhagen.
- MacCarthaigh, M. (2013). *The changing structure of Irish sub-national governance*. Dublin. Retrieved from [http://www.ipa.ie/pdf/LocalGov\\_RS\\_No4.pdf](http://www.ipa.ie/pdf/LocalGov_RS_No4.pdf)
- Magaš, D. (2013). *Geografija Hrvatske*. Zadar: Sveučilište u Zadru.
- Mandl, U., Dierx, A., Ilzkovitz, F. (2008). The effectiveness and efficiency of public spending. *Directorate General Economic and Monetary Affairs*, (301).
- McCann, P. (2013). *Modern Urban and Regional Economic*. Oxford University Press Inc.
- Ministarstvo mora prometa i infrastrukture. (2013). *Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske (2017. - 2030.) - Izrada sektorskih prometnih strategija*. Zagreb: Ministarstvo mora prometa i infrastrukture. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Moisio, A. (Ed.). (2012). *Publications 61: Rethinking local government: Essay on municipal reform*. Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- Nijkamp, P. (1997). *ERIE Research Memoranda Environmental and Regional Economics*. Amsterdam.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. *New York: Harcourt Brace Jovanovich*, 6, 55–56. <https://doi.org/10.2307/2978885>
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349–373. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>
- Pavić, Ž. (2010). Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice.

- Hrvatska Javna Uprava*, 10(1), 81–131.
- Perez-Lopez, G., Prior, D., & Zafra-Gómez, J. L. (2015). Rethinking New Public Management Delivery Forms and Efficiency: Long-Term Effects in Spanish Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1157–1183. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu088>
- Perić, B. (1994). *Država i pravni sustav*. (A. Goldštajn, Ed.) (Šesto izda). Zagreb: Informator d.d. Zagreb.
- Petak, Z. (2008). Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička Misao*, XLV(2), 9–27.
- Ploštajner, Z. (2002). Decentralizacija uprave. In *Decentralizacija i sudjelovanje građana na lokalnoj razini: Iskustva i problemi zemalja Jugoistočne Europe* (pp. 40–54). Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert, Ured u Zagrebu.
- Porcelli, F. (2009). Fiscal Decentralisation and efficiency of government. A brief literature review. Retrieved from [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/fporcelli/dec\\_efficiency\\_gov.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/fporcelli/dec_efficiency_gov.pdf)
- Pusić, E. (2007). *Država i državna uprava*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Regulski, J. (2003). *Local government reform in Poland: An insider's story* (Local Gove). Budapest: Open Society Institute. Retrieved from [http://www.frdl.org.pl/downloads/profRegulski\\_LG\\_Poland.pdf](http://www.frdl.org.pl/downloads/profRegulski_LG_Poland.pdf)
- Richardson, A. H. (1970). *Regional Economics: A reader* (1st ed.). Palgrave Mcmillian UK.
- Romanovska, O. (2012). *Contrasting the Administrative - Territorial Reforms in Poland And Ukraine: Why Similar Countries Chose Different Decentralization Paths*. Central European University.
- Ryneveld, van P. (2010). Financing Local Government. *Urban Forum*, 1(2), 99–104. <https://doi.org/10.1007/BF03036576>
- Savić, Z., Bukovac, S., Spahić, I., & Bobek, I. (2015). *Kohezijska politika Europske unije i Hrvatska 2014. - 2020.: Vodič kroz strateški okvir i pregled mogućnosti financiranja*. Zagreb: Hrvatska gospodarska komora.
- Slack, E., & Bird, R. (2013). *Merging Municipalities: Is Bigger Better? IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*.
- Slavinskaite, N. (2017). Fiscal Decentralisation and Economic Theory. *Review of Business and Legal Sciences*, (26), 109. <https://doi.org/10.26537/rebules.v0i26.1005>
- Sole-Olle, A., & Bosch, N. (2005). On the relationship between authority size and the costs of providing local services: Lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain. *Public Finance Review*, (33), 343–384.

- Stimson, R. J., Stough, R. R., & Roberts, B. H. (2006). *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy* (2nd ed.). Berlin Heidelberg New York: Springer.
- Swianiewicz, Pawel. (2002). *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest.
- Swianiewicz, Pawel. (2010). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. (Pawel Swianiewicz, Ed.) (Local Gove). Budapest: Open Society Foundation-Budapest.
- Swianiewicz, Pawel, & Łukomska, J. (2016). Does Size Matter? The Impact of Territorial Fragmentation/ Consolidation on Performance of Local Governments. In *Socio economic geography; Teachnig & Education in Geography* (pp. 357–364). Skopje: 2nd International Scientific Conference GEOBALCANICA 2016 Poland.
- The Council of European Municipalities and Regions CEMR. (2016). *Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*. Brussels. Retrieved from [www.cemr.eu](http://www.cemr.eu)
- The Danish Ministry of the Interior and Health. (2005). *The Local Government Reform - in Brief*. Copenhagen: The Ministry of the Interior and Health.
- Trpin, G., & Grafenauer, B. (2002). Neka pitanja decentralizacije u Sloveniji. *Hrvatska Javna Uprava*, 4(1), 47–68.
- Weingast, B. R. (2014). Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. *World Development*, 53, 14–25. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>
- Wertheimer-Baletić, A., & Akrap, A. (2014). Prostorni aspekt demografskih potencijala u Hrvatskoj 2011. - 2051. In I. Družić & G. Družić (Eds.), *Razvojni potencijali hrvatskog gospodarstva* (pp. 19–51). Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti; Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Žmegač, D. (2013). *Model reorganizacije Republike Hrvatske sa sustava županija na sustav regija*. Sveučilište u Zagrebu Ekonomski fakultet.

# ILUSTRACIJE

## Popis tablica

Tablica 1. PRIMJENJENE METODE ZNANSTVENOG ISTRAŽIVANJA.....	5
Tablica 2. TIPOVI REGIJA.....	21
Tablica 3. SISTEMATIZACIJA REGIJA U PREDLOŽENU TIPOLOGIJU .....	23
Tablica 4. FAZE U EVOLUCIJI JAVNE UPRAVE.....	31
Tablica 5. MIKRO, MAKRO I META ORGANIZACIJE.....	35
Tablica 6. UTJECAJ ODABRANIH TEORIJA ORGANIZACIJE NA JAVNU UPRAVU I TERITORIJALNU SUBNACIONALNU ORGANIZACIJU .....	36
Tablica 7. SUBNACIONALNA ORGANIZACIJA DRŽAVA EU-28 (2016.).....	59
Tablica 8. SUBNACIONALNA ORGANIZACIJA DRŽAVA CEMR IZVAN EU (2016.) .	61
Tablica 9. FRAGMENTACIJA SUBNACIONALNE RAZINE DRŽAVA EU.....	64
Tablica 10. BROJ NUTS REGIJA U DRŽAVAMA EU .....	69
Tablica 11. VELIČINA NUTS 2013 REGIJA PREMA POPULACIJI .....	70
Tablica 12. VEZA IZMEĐU NUTS RAZINA I NACIONALNIH ADMINISTRATIVNIH JEDINICA.....	70
Tablica 13. PREGLED GLAVNIH TEZA U KORIST I PROTIV REGIONALNIH TERITORIJALNIH REFORMI I AMALGAMIRANJA .....	73
Tablica 14. SUBNACIONALNA ORGANIZACIJA DRŽAVA EU-28 I ORGANIZACIJSKE PROMJENE 2016./2012.....	75
Tablica 15. PREGLED ZNAČAJNIJIH REGIONALNIH TERITORIJALNIH REFORMI U EUROPI .....	77
Tablica 16. DINAMIKA POLJSKE REFORME NA SUBNACIONALNOJ RAZINI .....	81
Tablica 17. PROCES DANSKE REFORME 2002.-2007. ....	88
Tablica 18. USPOREDBA HRVATSKE I EU U ODNOSU NA FRAGMENTACIJU SUBNACIONALNE RAZINE.....	96
Tablica 19. PROMJENE U FRAGMENTACIJI SUBNACIONALNIH RAZINA EU I RH (2018/2012).....	97
Tablica 20. BDP PO STANOVNIKU PO SKM-u U 2019. GODINI .....	99
Tablica 21. USPOREDNA ANALIZA EKONOMSKIH I ODABRANIH KOMPLEMENTARNIH POKAZATELJA ŽUPANIJA RH .....	107
Tablica 22. NODALNO-FUNKCIONALNA REGIONALIZACIJA HRVATSKE.....	113

Tablica 23. PROJEKCIJE BROJA STANOVNIKA .....	121
Tablica 24. POPIS HRVATSKIH ŽUPANIJA (2017.).....	125
Tablica 25. TEMELJNI PODACI ŽUPANIJA RH .....	126
Tablica 26. NUTS REGIJE RH – KONTINENTALNA I JADRANSKA HRVATSKA .....	129
Tablica 27. KRETANJE BROJA JEDINICA SUBNACIONALNE RAZINE REPUBLIKE HRVATSKE (1992.-2019.) .....	130
Tablica 28. PREGLED NEGATIVNIH ISHODA UNUTAR KRITERIJA ISTRAŽIVANJA DEFINIRANIH KAO SKUP CILJEVA U FUNKCIJI IZRADE MODELA .....	137
Tablica 29. KVALITATIVNE VARIJABLE MODELA .....	145
Tablica 30. SISTEMATIZACIJA KLJUČNIH ELEMENTA DIZAJNA NOVOG REGIONALNOG SUSTVA RH .....	150
Tablica 31. UTJECAJ VARIJABLI NA CILJEVE I ZADATKE MODELA.....	159
Tablica 32. ULAZNE VARIJABLE KLASTER ANALIZE .....	160
Tablica 33. TEMELJNI PODATCI SIMULACIJE ZA NOVI MODEL REGIJA PREMA SCENARIJU 1 .....	166
Tablica 34. FUNKCIJSKI RASHODI – AGREGIRANI PODACI JLS ZA SVAKU REGIJU IZ SCENARIJA 1 .....	167
Tablica 35. PRIHODI – AGREGIRANI PODACI JLS ZA SVAKU REGIJU IZ SCENARIJA 1.....	167
Tablica 36. TEMELJNI PODATCI SIMULACIJE ZA NOVI MODEL REGIJA PREMA SCENARIJU 2.....	170
Tablica 37. FUNKCIJSKI RASHODI – AGREGIRANI PODACI JLS ZA SVAKU REGIJU IZ SCENARIJA 2 .....	171
Tablica 38. PRIHODI – AGREGIRANI PODACI JLS ZA SVAKU REGIJU IZ SCENARIJA 2.....	171
Tablica 39. MJERE DISPERZIJE IZMEĐU POSTOJEĆEG I SIMULIRANOG MODELA .....	172
Tablica 40. RASPODJELA JAVNIH OVLAŠTI PREMA FUNKCIJAMA U NOVOM MODELU .....	174

## Popis slika

Slika 1. GLAVNI AUTORI PRVE I DRUGE GENERACIJE FISKALNOG FEDERALIZMA .....	25
Slika 2. SISTEMATIZACIJA GLAVNIH PRISTUPA, KRITERIJA I PRAVACA EMPIRIJSKIH ISTRAŽIVANJA TERITORIJALNO-FUNKCIONALNE OPTIMIZACIJE DRŽAVE .....	44
Slika 3. BDP PO STANOVNIKU PRIKAZAN PREMA STANDANDARDU KUPOVNE MOĆI (PPS) U ODNOSU NA PROSJEK EU 28 .....	56
Slika 4. BDP PO STANOVNIKU PRIKAZAN PREMA STANDANDARDU KUPOVNE MOĆI (PPPs) U ODNOSU NA PROSJEK EU-28 – PRIKAZ U ODNOSU NA CENTRALNE REGIJE (NUTS 2 REGIJE).....	57
Slika 5. BROJ SUBNACIONALNIH RAZINA ORGANIZACIJE U DRŽAVAMA EU .....	62
Slika 6. BROJ SUBNACIONALNIH ORGANIZACIJSKIH RAZINA U ODNOSU NA BROJ STANOVNIKA DRŽAVA EU-28 .....	63
Slika 7. DRŽAVE EU RAZVRSTANE PREMA URBANOJ TIPOLOGIJI.....	65
Slika 8. URBANO-RURALNA KARTA EUROPSKE UNIJE .....	66
Slika 9. POVIJEST NUTS KLASIFIKACIJA .....	68
Slika 10. GLAVNA RAZDOBLJA I POTICAJI REGIONALNIH TERITORIJALNIH REFORMI U EU.....	74
Slika 11. GRAFIČKI PRIKAZ REGIONALNE ORGANIZACIJE REPUBLIKE POLJSKE – VOIVODSHIP .....	84
Slika 12. KARTA REGIONALNE RAZINE DANSKE PREMA REFORMI 2007. ....	89
Slika 13. NOVA KARTA SUBNACIONALNE ORGANIZACIJE IRSKE.....	93
Slika 14. KARTA PLANSKIH PODRUČJA REGIONALNOG PLANIRANJA IRSKE.....	94
Slika 15. FRAGMENTACIJA SUBNACIONALNE RAZINE HRVATSKE I USPOREDIVIH EU DRŽAVA (broj jedinica/100.000 stanovnika) .....	96
Slika 16. USPOREDBNA REGIONALNE ORGNIZACIJE HRVATSKE I USPOREDIVIH EU DRŽAVA (broj regionalnih jedinica).....	97
Slika 17. USPOREDBA NAJVIŠE I NAJMANJE RAZVIJENE EU 28 I RH REGIJE .....	100
Slika 18. USPOREDBA NUTS 2 RAZVIJENOSTI REGIJA DANSKE I HRVATSKE ...	101
Slika 19. RCI 2019 REZULTATI (z-score, EU28=0) .....	102
Slika 20. USPOREDBA RCI 2019 EU 28 I JADRANSKA HRVATSKA.....	103
Slika 21. USPOREDBA RCI 2019 EU 28 I KONTINENTALNA HRVATSKA .....	104

Slika 22. EKONOMSKA STRUKTURA SUBNACIONALNE RAZINE .....	108
Slika 23. UVJETNO HOMOGENA REGIONALIZACIJA HRVATSKE .....	112
Slika 24. NAJZNAČAJNIJA NODALNO-FUNKCIONALNA SREDIŠTA HRVATSKE S GRAVITACIJSKOM SHEMOM.....	114
Slika 25. KARTA HRVATSKIH ŽUPANIJA (2017.).....	125
Slika 26. UDIO FUNKCIJA PREMA JEDINICI SUBNACIONALNE RAZINE .....	127
Slika 27. STATISTIČKE REGIJE RH NUTS 2 RAZINE OD 2012. GODINE .....	129
Slika 28. MATRICA SPECIJALIZACIJA GOSPODARSKE STRUKTURE ŽUPANIJA RH (2014.).....	132
Slika 29. ALGORITAM ZA UTVRĐIVANJE STRATEŠKOG CILJA NOVOG MODELA PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE RH .....	136
Slika 30. METODOLOGIJA ODABIRA ODGOVARAJUĆE STRATEGIJE MODELA ..	140
Slika 31. SWOT ANALIZA STANJA REGIONALNOG SUSTAVA RH – TEMELJNI OBLIK .....	141
Slika 32. TOWS MATRICA STANJA REGIONALNOG SUSTAVA RH.....	143
Slika 33. MOGUĆI SMJEROVI GLAVNIH STRATEGIJA.....	144
Slika 34. PROCES IZRADE MODELA NOVOG DIZAJNA SUBNACIONALNE RAZINE RH KAO SUSTAV .....	147
Slika 35. KLJUČNI ELEMENTI DIZAJNA NOVOG REGIONALNOG SUSTAVA RH. 152	
Slika 36. KORELACIJE ODABRANIH VARIJABLI I KLJUČNIH ELEMENATA DIZAJNA MODELA .....	158
Slika 37. OCJENA PREDIKTIVNOSTI ODABRANIH VARIJABLI ANALIZE .....	161
Slika 38. VELIČINA KLASTERA – REGIJA.....	162
Slika 39. SIMULACIJA REGIONALNE ORGANIZACIJE REPUBLIKE HRVATSKE PREMA SCENARIJU 1 NOVOG MODELA.....	165
Slika 40. SIMULACIJA REGIONALNE ORGANIZACIJE REPUBLIKE HRVATSKE PREMA SCENARIJU 2 NOVOG MODELA.....	168
Slika 41. SIMULACIJA REGIONALNE ORGANIZACIJE REPUBLIKE HRVATSKE PREMA SCENARIJU 2 NOVOG MODELA NAKON INTERVENCIJE .....	169
Slika 42. USPOREDBA JAVNIH OVLAŠTI PREMA FUNKCIJAMA AKTUALNOG I NOVOGA MODELA.....	175
Slika 43. SUSTAV JAVNE UPRAVE I ODNOS GRAD (OPĆINA) I ŽUPANIJA U NOVOM MODELU .....	176
Slika 44. PROJEKCIJA DINAMIKE APLIKACIJE NOVOG MODELA.....	179



## **PRILOZI**

PRILOG I. ANALIZA ORGANIZACIJE SUBNACIONALNE RAZINE DRŽAVA EUROPSKE UNIJE – ISTRAŽIVANJE I OBRADA PODATAKA.....	200
PRILOG II. ANALIZA PRIHODA ŽUPANIJA RH ZA RAZDOBLJE 2002.-2015. – OBRADA PODATAKA.....	204
PRILOG III. PRIHODI PER CAPITA I MEĐUSOBNI ODNOSI ŽUPANIJA (2011.-2015.) – OBRADA PODATAKA.....	205
PRILOG IV REGIONALNO PLANIRANJE ODABRANIH SEKTORSKIH SUSTAVA REPUBLIKE HRVATSKE .....	206
PRILOG V. INDEKS SPECIJALIZACIJE ŽUPANIJA RH (2014.) – OBRADA PODATAKA I IZRAČUN .....	209
PRILOG VI. GRUPIRANJE U SKUPINE – SPSS REZULTATI.....	212

**PRILOG I. ANALIZA ORGANIZACIJE SUBNACIONALNE RAZINE DRŽAVA EUROPSKE UNIJE – ISTRAŽIVANJE I OBRADA PODATAKA**

Država	Jedna razina	Dvije razine	Tri razine	Napomena
<b>UJEDINJENO KRALJEVSTVO VELIKE BRITANIJE I SJEVERNE IRSKE</b>	<b>Engleska</b> - Londonska općina ( <i>London boroughs</i> ) [32] plus <i>the City of London</i>	Širi London ( <i>Greater London</i> )	Četiri zemlje: Engleska <sup>1</sup> , Škotska, Wales i Sjeverna Irska	1) Engleska ima devet regija koje imaju samo statističku svrhu
	<b>Engleska</b> -Objedinjena uprava ( <i>unitary authorities</i> ) [55] plus <i>The Council of the Isles of Scilly</i> ; Gradski/ruralni Okrug ( <i>metropolitan/ non metropolitan district</i> ) [201] ; upravne župe ( <i>civil parish</i> )	Gradska/ruralna županija ( <i>metropolitan/ non metropolitan county</i> ) [83]		
	<b>Wales</b> - zajednica ( <i>community</i> ) [869] sa vijećem ( <i>council</i> ) [730]	<b>Wales</b> - objedinjena uprava ( <i>unitary authority</i> ) [22]		
	<b>Škotska</b> – okrug ( <i>council area</i> ) [32]			
	<b>Sjeverna Irska</b> - okrug ( <i>district councils</i> ) [11]			
<b>NJEMAČKA</b>	Općina ( <i>gemeinden</i> ) [11.252]; Zajednica općina u Donjoj Saskoj ( <i>gamtgemeinde</i> )	Ruralni Okrug ( <i>landkreis</i> ) [295]; Grad okrug ( <i>kreisfreie stadt</i> ) [107]	Savezna zemlja ( <i>land/ bundesland</i> ) [16] <sup>1</sup>	1) 13 saveznih zemalja i tri grada-države ( <i>stadtstaaten</i> ): Berlin, Hamburg i Freie Hansestadt Bremen
<b>AUSTRIJA</b>	Općina ( <i>gemeinde</i> ) [2102]; Statutarni grad ( <i>statutarstädte</i> ) [15]	Okrug ( <i>bezirke</i> ) [80] <sup>1</sup>	Savezna zemlja ( <i>bundesland</i> ) [9]	1) Samo administrativni status

<b>BELGIJA</b>	Općina ( <i>gemeinde/commune/gemeente</i> ) [589]	Pokrajina (provinz/province/provincie) [10]	Autonomna regija ( <i>region/région/ gewest</i> ) [3]	Jezične zajednice (Flamanska, Francuska i Njemačka) [3] ( <i>gemeinschaft/ communauté/ gemeenschap</i> )
<b>ITALIJA</b>	Općina ( <i>comune</i> ) [7998]	Pokrajina ( <i>provincia</i> ) [110]; Veliki grad ( <i>città Metropolitana</i> ) [10]	Regija ( <i>regione</i> ) [15]; Autonomna provincija ( <i>provincia autonoma</i> ) [5]	
<b>PORTUGAL</b>	Upravna župa ( <i>freguesia</i> ) [3091]	Općina ( <i>concelhos/município</i> ) [308] <sup>2,3</sup> ; Zajednica općina ( <i>comunidades intermunicipais</i> ) [21]; Veliki gradovi ( <i>areas metropolitanas</i> ) [2]	Autonomne regije ( <i>região autónoma</i> ) Azori i Madeira [2]; Okrug ( <i>distrito</i> ) [18] <sup>1</sup>	1) Samo administrativna funkcija u postupku raspuštanja 2) Općina se može sastojati od jednog ili više gradova 3) U Portugalu grad nije administrativna jedinica
<b>ŠPANJOLSKA</b>	Općina ( <i>municipio</i> ) [8111]	Pokrajina ( <i>provincia</i> ) [50]	Autonomna zajednica ( <i>comunidad autónoma</i> ) [17]; Autonomni grad ( <i>ciudad autónoma</i> ) [2]	
<b>FRANCUSKA</b>	Općina ( <i>communes</i> ) [36.658]; Paris, Marseille i Lyon imaju status ppćine i departmana (podijeljeni na <i>arrondissement</i> )	Departman ( <i>département</i> ) [96];	Regija ( <i>région</i> ) [13+5] <sup>1</sup>	1) Prekomorski departmani: French Guiana, The islands of Guadeloupe, Martinique, Réunion and Mayotte
<b>POLJSKA</b>	Općina (gminy) [2479]	Županija (powiaty) [380]; uključivo gradove koji imaju status županija [66] <sup>1</sup>	Regija (voivodship-województwo) [16]	1) Gradovi sa 100.000 i više stanovnika
<b>HRVATSKA</b>	Grad [127]; Općina [429]	Županija [22+1] <sup>1</sup>		1) Grad Zagreb ima dvojni status i grad i županija

<b>ČEŠKA</b>	Općine ( <i>obec</i> ) [6258]	Regija ( <i>kraje</i> ) [14] <sup>1</sup>		1) Prag ima status i grada i regije
<b>DANSKA</b>	Općina ( <i>kommuner</i> ) [98]	Regija ( <i>regioner</i> ) [5]		Grenland i Faeroe otočje imaju autonomni status
<b>GRČKA</b>	Općina ( <i>dimos</i> ) [325]	Regija ( <i>peripheria</i> ) [13]		Sedam Područja decentralizirane uprave ( <i>apokentromeni dioikisi</i> ) - Kallikratis Program 2011.
<b>FINSKA</b>	Općina ( <i>kunta/kommun</i> ) [336]	Regija ( <i>maakunta/ landskap</i> ) [19]		Kainuu region (regionalni pilot projekt); Vijeća regija su izabrana iz redova općinskih vijećnika; Aland otočje specijalni status od 1921; reforma u tijeku i planira se novi sustav od 1.1.2017.
<b>MADARSKA</b>	Općine ( <i>települések</i> ) [2863]; Gradovi ( <i>városok</i> ) [265]; Gradovi sa županijskim statusom ( <i>fővárosi kerületek</i> ) [23]; Grad Budimpešta podijeljen u distrikte [23]	Županija ( <i>megyék</i> ) [19]		
<b>IRSKA</b>	Županija ( <i>contae</i> ) [26]; Grad ( <i>cathair</i> ) [3]; Županija i grad ( <i>cathair agus contae</i> ) [2]; svi su podjeljeni u općinske okruge ( <i>ceantar bardasach</i> ) [96]	Regija ( <i>réigiún</i> ) [3]		
<b>LATVIJA</b>	Općina ( <i>novadi</i> ) [110]; Grad ( <i>pilsēta</i> ) [9] <sup>1</sup>	Planske regije ( <i>plānošanas reģiona attīstības padome</i> ) [5] <sup>2</sup>		1) Grad -najmanje 25.000 stanovnika 2) Regionalne vijeće čine izabrani predstavnici lokalne samouprave jedinica koje pripadaju planskoj regiji
<b>RUMUNJSKA</b>	Općina ( <i>comune</i> ) [2861]; mjesto ( <i>orase</i> ) [217]; grad ( <i>municipii</i> ) [103]	Okrug ( <i>judete</i> ) [41]		Osma razvojnih regija

<b>SLOVAČKA</b>	Općina ( <i>obec</i> ) [2751]; Grad ( <i>mesto</i> ) [140]; gradski okrug ( <i>mestská čas</i> ) [39]	Regija ( <i>samosprávny kraj</i> ) [8]		79 okruga (district) kao statističke jedinice
<b>ŠVEDSKA</b>	Općina ( <i>kommuner</i> ) [290]	Županija ( <i>landsting</i> ) [11]; regija ( <i>regioner</i> ) [9]		
<b>NIZOZEMSKA</b>	Općina ( <i>gemeenten</i> ) [390]	Provincija ( <i>provincies</i> ) [12]		
<b>SLOVENIJA</b>	Općina ( <i>občin</i> ) [212]			
<b>BUGARSKA</b>	Općina ( <i>obshtina</i> ) [265]			Bugarska ima i 28 okruga (oblasti) koji imaju statističku i administrativnu funkciju i obavljaju određene nadležnosti centralne države
<b>ESTONIA</b>	Općina ( <i>vald</i> ) [183]; Grad ( <i>linn</i> ) [30]			Postoji i 15 pokrajina (maakond) koje imaju administrativnu funkciju i obavljaju određene nadležnosti centralne države
<b>CIPAR</b>	Općine ( <i>demoi</i> ) [39]; Seoska općina ( <i>koinotites</i> ) [478]			Cipar ima i 6 administrativnih okruga
<b>LITVA</b>	Općina ( <i>savivaldybė</i> ) [60]; može biti podijeljena na župe ( <i>seniunija</i> ) [546]			Regije su napuštene od 2010. godine i služe samo kao statističke jedinice, sve poslove su preuzele općine
<b>LUKSEMBURG</b>	Općina ( <i>commune</i> ) [105]			Tri distrikta i 12 kantona smo administrativna i statistička funkcija
<b>MALTA</b>	Općine ( <i>kunsill lokali</i> ) [68]			Pet regija kao statističke i ograničene upravne jedinice

Izvor: Sistematizacija autora

**PRILOG II. ANALIZA PRIHODA ŽUPANIJA RH ZA RAZDOBLJE 2002.-2015. – OBRADA PODATAKA**

Županija	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bjelovarsko-bilogorska	77.780.824	102.323.377	97.043.167	94.164.253	96.908.955	110.943.424	132.800.341	170.742.659	137.376.473	113.188.119	113.776.693	122.926.232	119.610.814	114.218.066
Brodsko-posavska	88.488.393	102.612.803	91.522.852	102.871.623	107.739.971	128.903.649	149.568.388	149.022.550	133.929.799	160.451.329	148.118.340	176.893.365	164.401.490	136.892.711
Dubrovačko-neretvanska	78.997.098	87.935.584	91.424.874	101.961.879	109.103.990	130.739.670	139.141.657	143.364.323	133.121.482	132.717.055	131.362.023	137.060.192	143.331.025	154.308.403
Istarska	152.104.281	179.715.750	181.353.575	188.236.106	201.770.754	215.954.897	243.539.841	233.371.357	220.055.725	238.268.317	270.451.400	307.348.378	325.629.395	311.891.697
Karlovačka	87.798.116	100.238.814	91.256.562	117.414.303	120.331.814	138.679.630	150.544.426	137.109.565	127.564.184	149.973.280	138.177.914	151.247.037	148.557.961	142.481.198
Koprivničko-križevačka	71.597.887	80.264.016	84.167.578	85.287.536	92.657.933	116.903.704	127.530.413	120.636.154	132.211.016	132.682.857	140.420.684	142.365.212	149.060.054	132.284.626
Krapinsko-zagorska	83.850.008	91.249.235	89.232.674	132.200.630	108.269.026	120.016.857	141.207.668	143.654.619	128.600.390	124.942.859	135.266.248	155.352.794	147.961.730	145.559.904
Ličko-senjska	39.972.285	51.537.767	51.412.456	49.830.419	51.289.813	60.440.321	64.049.819	67.421.653	63.566.301	62.124.437	56.933.794	61.638.616	62.994.070	83.839.227
Međimurska	57.865.615	86.414.216	75.306.832	80.862.556	85.857.025	103.215.289	133.689.574	115.507.097	108.894.947	112.093.404	115.620.847	117.453.694	116.736.754	125.333.794
Osječko-baranjska	169.710.876	193.273.285	204.067.956	240.186.229	255.636.799	304.006.835	317.408.638	308.308.436	287.100.821	288.640.495	299.271.917	288.017.643	292.985.025	373.057.052
Požeško-slavonska	45.735.149	71.580.651	59.666.858	61.606.780	67.433.919	39.180.359	79.097.582	68.819.175	92.646.280	88.595.986	79.547.850	89.337.458	84.969.134	85.048.420
Primorsko-goranska	198.171.548	219.329.321	231.241.979	250.676.120	290.386.362	319.395.204	344.160.833	345.116.318	322.921.276	303.879.709	311.203.887	322.058.799	320.362.559	320.846.664
Sisačko-moslavačka	104.023.454	111.835.885	118.874.422	124.448.495	138.063.595	161.779.175	177.929.019	176.702.886	163.089.704	182.312.530	215.917.695	164.048.210	163.364.205	202.933.373
Splitsko-dalmatinska	233.375.755	272.084.661	308.835.339	333.926.389	397.271.073	440.158.245	481.339.009	479.019.028	464.451.285	423.328.582	402.209.700	423.057.909	437.416.809	409.148.583
Šibensko-kninska	62.665.042	75.264.130	75.418.810	80.609.128	85.999.748	106.879.485	110.126.859	112.255.554	121.749.411	117.071.658	109.999.127	121.224.841	129.269.705	113.170.083
Varaždinska	104.365.920	121.184.650	114.560.154	132.654.535	166.750.725	180.064.197	196.978.895	200.104.604	189.543.282	192.789.767	184.831.244	204.936.807	220.244.178	202.948.803
Virovitičko-podravska	51.696.388	56.973.465	56.423.596	61.006.044	83.973.973	76.591.531	87.601.625	91.221.249	93.039.594	100.468.053	92.053.966	108.482.745	121.906.123	122.754.442
Vukovarsko-srijemska	104.973.508	127.599.664	116.963.448	128.631.696	154.030.790	181.947.983	217.738.970	183.554.241	179.110.070	159.935.925	166.867.898	163.444.826	177.587.307	165.776.915
Zadarska	88.071.513	101.605.278	107.531.121	114.217.833	129.302.994	156.571.507	175.722.115	171.153.031	158.760.115	152.843.245	152.387.918	166.092.171	191.498.901	172.789.836
Zagrebačka županija	133.180.007	150.068.334	166.311.951	201.852.712	233.940.034	249.084.881	272.120.027	280.625.321	261.204.253	270.382.592	271.168.623	283.716.282	290.217.916	277.885.317
	↗ 17,13	↕ 18,94	↘ 16,65	↗ 14,92	↘ 12,91	↘ 8,90	↘ 13,31	↗ 14,07	↗ 13,69	↗ 14,68	↗ 14,16	↗ 14,57	↗ 14,40	↕ 20,49

Izvor: Sistematizacija autora

**PRILOG III. PRIHODI PER CAPITA I MEĐUSOBNİ ODNOSI ŽUPANIJA (2011.-2015.) – OBRADA PODATAKA**

a) 2011	Broj stanovnika	Prihod	Prihod per capita	b) 2012	Broj stanovnika	Prihod	Prihod per capita	c) 2013	Broj stanovnika	Prihod	Prihod per capita												
Zagrebačka	317594	270.382.592	851,35 HRK	Zagrebačka	318235	271.168.623	852,10 HRK	Zagrebačka	318837	283.716.282	889,85 HRK												
Vukovarsko-srijemska	178959	159.935.925	893,70 HRK	Splitsko-dalmatinska	454777	402.209.700	884,41 HRK	Vukovarsko-srijemska	175932	163.444.826	929,02 HRK												
Zadarska	170212	152.843.245	897,96 HRK	Zadarska	170955	152.387.918	891,39 HRK	Splitsko-dalmatinska	454711	423.057.909	930,39 HRK												
Splitsko-dalmatinska	454683	423.328.582	931,04 HRK	Vukovarsko-srijemska	177583	166.867.898	939,66 HRK	Osječko-baranjska	300950	288.017.643	957,03 HRK												
Krapinsko-zagorska	132672	124.942.859	941,74 HRK	Brodsko-posavska	157086	148.118.340	942,91 HRK	Zadarska	171594	166.092.171	967,94 HRK												
Bjelovarsko-bilogorska	119448	113.188.119	947,59 HRK	Bjelovarsko-bilogorska	118083	113.776.693	963,53 HRK	Sisačko-moslavačka	167036	164.048.210	982,11 HRK												
Osječko-baranjska	304541	288.640.495	947,79 HRK	Osječko-baranjska	302751	299.271.917	988,51 HRK	Medimurska	113417	117.453.694	1.035,59 HRK												
Medimurska	113746	112.093.404	985,47 HRK	Medimurska	113561	115.620.847	1.018,14 HRK	Bjelovarsko-bilogorska	116959	122.926.232	1.051,02 HRK												
Brodsko-posavska	158249	160.451.329	1.013,92 HRK	Šibensko-kninska	107595	109.999.127	1.022,34 HRK	Primorsko-goranska	294705	322.058.799	1.092,82 HRK												
Primorsko-goranska	296004	303.879.709	1.026,61 HRK	Krapinsko-zagorska	131734	135.266.248	1.026,81 HRK	Dubrovačko-neretvanska	122197	137.060.192	1.121,63 HRK												
Sisačko-moslavačka	171725	182.312.530	1.061,65 HRK	Požeško-slavonska	76651	79.547.850	1.037,79 HRK	Brodsko-posavska	155956	176.893.365	1.134,25 HRK												
Šibensko-kninska	109072	117.071.658	1.073,34 HRK	Primorsko-goranska	295300	311.203.887	1.053,86 HRK	Šibensko-kninska	106540	121.224.841	1.137,83 HRK												
Dubrovačko-neretvanska	122456	132.717.055	1.083,79 HRK	Varaždinska	175150	184.831.244	1.055,27 HRK	Varaždinska	174434	204.936.807	1.174,87 HRK												
Varaždinska	175771	192.789.767	1.096,82 HRK	Dubrovačko-neretvanska	122337	131.362.023	1.073,77 HRK	Požeško-slavonska	75801	89.337.458	1.178,58 HRK												
Požeško-slavonska	77775	88.595.986	1.139,13 HRK	Karlovačka	126997	138.177.914	1.088,04 HRK	Krapinsko-zagorska	130895	155.352.794	1.186,85 HRK												
Istarska	208028	238.268.317	1.145,37 HRK	Virovitičko-podravska	83820	92.053.966	1.098,23 HRK	Karlovačka	125688	151.247.037	1.203,35 HRK												
Koprivničko-križevačka	115424	132.682.857	1.149,53 HRK	Ličko-senjska	49942	56.933.794	1.140,00 HRK	Koprivničko-križevačka	114346	142.365.212	1.245,04 HRK												
Karlovačka	128495	149.973.280	1.167,15 HRK	Koprivničko-križevačka	114846	140.420.684	1.222,69 HRK	Ličko-senjska	49364	61.638.616	1.248,66 HRK												
Virovitičko-podravska	84621	100.468.053	1.187,27 HRK	Sisačko-moslavačka	169379	215.917.695	1.274,76 HRK	Virovitičko-podravska	83029	108.482.745	1.306,56 HRK												
Ličko-senjska	50697	62.124.437	1.225,41 HRK	Istarska	207719	270.451.400	1.302,01 HRK	Istarska	207793	307.348.378	1.479,11 HRK												
<b>RH prihod per capita</b>	<b>4280622</b>	<b>3.506.690.199</b>	<b>819,20 HRK</b>	<b>RH prihod per capita</b>	<b>4267558</b>	<b>3.535.587.768</b>	<b>828,48 HRK</b>	<b>RH prihod per capita</b>	<b>4255689</b>	<b>3.706.703.211</b>	<b>871,00 HRK</b>												
Odnos min i max prihod per capita				69,47				Odnos min i max prihod per capita				65,45				Odnos min i max prihod per capita				60,16			
Odnos max per capita i prosjek RH				149,59				Odnos max per capita i prosjek RH				157,16				Odnos max per capita i prosjek RH				169,82			
Odnos min per capita i prosjek RH				103,924				Odnos min per capita i prosjek RH				102,851				Odnos min per capita i prosjek RH				102,164			
d) 2014	Broj stanovnika	Prihod	Prihod per capita	e) 2015	Broj stanovnika	Prihod	Prihod per capita																
Zagrebačka	318453	290.217.916	911,34 HRK	Zagrebačka	316506	277.885.317	877,98 HRK																
Splitsko-dalmatinska	454627	437.416.809	962,14 HRK	Splitsko-dalmatinska	453155	409.148.583	902,89 HRK																
Osječko-baranjska	298272	292.985.025	982,27 HRK	Brodsko-posavska	151012	136.892.711	906,50 HRK																
Sisačko-moslavačka	163975	163.364.205	996,28 HRK	Vukovarsko-srijemska	169224	165.776.915	979,63 HRK																
Vukovarsko-srijemska	173441	177.587.307	1.023,91 HRK	Bjelovarsko-bilogorska	113746	114.218.066	1.004,15 HRK																
Medimurska	113159	116.736.754	1.031,62 HRK	Zadarska	170168	172.789.836	1.015,41 HRK																
Bjelovarsko-bilogorska	115536	119.610.814	1.035,27 HRK	Šibensko-kninska	104315	113.170.083	1.084,89 HRK																
Brodsko-posavska	154082	164.401.490	1.066,97 HRK	Primorsko-goranska	291654	320.846.664	1.100,09 HRK																
Primorsko-goranska	293811	320.362.559	1.090,37 HRK	Medimurska	112576	125.333.794	1.113,33 HRK																
Zadarska	171462	191.498.901	1.116,86 HRK	Krapinsko-zagorska	128905	145.559.904	1.129,20 HRK																
Požeško-slavonska	74991	84.969.134	1.133,06 HRK	Požeško-slavonska	73473	85.048.420	1.157,55 HRK																
Krapinsko-zagorska	129967	147.961.730	1.138,46 HRK	Karlovačka	121840	142.481.198	1.169,41 HRK																
Dubrovačko-neretvanska	122355	143.331.025	1.171,44 HRK	Koprivničko-križevačka	112357	132.284.626	1.177,36 HRK																
Karlovačka	124127	148.557.961	1.196,82 HRK	Varaždinska	171879	202.948.803	1.180,77 HRK																
Šibensko-kninska	105532	129.269.705	1.224,93 HRK	Dubrovačko-neretvanska	122280	154.308.403	1.261,93 HRK																
Varaždinska	173454	220.244.178	1.269,76 HRK	Sisačko-moslavačka	160292	202.933.373	1.266,02 HRK																
Ličko-senjska	48670	62.994.070	1.294,31 HRK	Osječko-baranjska	294233	373.057.052	1.267,90 HRK																
Koprivničko-križevačka	113688	149.060.054	1.311,13 HRK	Istarska	208180	311.891.697	1.498,18 HRK																
Virovitičko-podravska	82162	121.906.123	1.483,73 HRK	Virovitičko-podravska	80610	122.754.442	1.522,82 HRK																
Istarska	208201	325.629.395	1.564,01 HRK	Ličko-senjska	47634	83.839.227	1.760,07 HRK																
<b>RH prihod per capita</b>	<b>4238389</b>	<b>3.808.105.155</b>	<b>898,48 HRK</b>	<b>RH prihod per capita</b>	<b>4203604</b>	<b>3.793.169.114</b>	<b>902,36 HRK</b>																
Odnos min i max prihod per capita				58,27				Odnos min i max prihod per capita				49,88											
Odnos max per capita i prosjek RH				174,07				Odnos max per capita i prosjek RH				195,05											
Odnos min per capita i prosjek RH				101,431				Odnos min per capita i prosjek RH				97,298											

Izvor: Sistematizacija autora

**PRILOG IV REGIONALNO PLANIRANJE ODABRANIH SEKTORSKIH SUSTAVA REPUBLIKE HRVATSKE**

<b>Namjena regionalnog planiranja</b>	<b>Broj regija</b>	<b>Regionalne jedinice<sup>1)</sup></b>
<b>Strategija prometnog razvitka Republike Hrvatske 2017.-2130. – Izrada sektorskih prometnih strategija</b>	Pet funkcionalnih regija	⇒ Središnja Hrvatska ⇒ Istočna Hrvatska ⇒ Sjeverni Jadran ⇒ Sjeverna i Središnja Dalmacija ⇒ Južna Dalmacija
<b>Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017.-2020. godine</b>	13 centara za gospodarenje otpadom	⇒ Planom gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2007. – 2015. godine (NN 85/07, 126/10 i 31/11) za obradu miješanog komunalnog otpada te ostalog otpada kojeg nije moguće prethodno reciklirati bila je predviđena izgradnja 13 centara za gospodarenje otpadom
<b>Regionalni razvoj, razvoj sustava naselja, urbani i ruralni razvoj i transformacija prostora (Hrvatski zavod za prostorni razvoj za potrebe izrade Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske sklopio je Ugovor klasa: 406-07/14-01/3, ur.br. 320-3-14-9 od 30. travnja 2014. s Institutom za turizam za izradu stručne podloge Regionalni razvoj, razvoj sustava naselja, urbani i ruralni razvoj i transformacija prostora)</b>	Pet planskih regija	⇒ Središnja Hrvatska – obuhvaća Grad Zagreb i županije: Zagrebačka, Karlovačka, Sisačko-moslavačka i Bjelovarsko-bilogorska. ⇒ Sjeverozapadna Hrvatska – obuhvaća županije: Krapinsko-zagorska, Koprivničko-križevačka, Varaždinska i Međimurska. ⇒ Istočna Hrvatska – obuhvaća županije: Virovitičko-podravska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Brodsko-posavska i Požeško-slavonska ⇒ Srednji i Južni Jadran – obuhvaća županije: Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska i Dubrovačko-neretvanska ⇒ Sjeverni Jadran i Lika – obuhvaća županije: Primorsko-goranska, Istarska i Ličko-senjska
<b>Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske</b>	Četiri urbane aglomeracije i više urbanih područja	⇒ Urbana aglomeracije Zagreb, sa sjedištem u Zagrebu; urbana aglomeracija Split, sa sjedištem u Splitu; urbana aglomeracija Rijeka, sa sjedištem u Rijeci i urbana aglomeracija Osijek, sa sjedištem u Osijeku. ⇒ Veća urbana područja su gradovi koji prema posljednjem popisu stanovništva imaju više od 35.000 stanovnika i nisu uključeni u urbane aglomeracije ⇒ Manja urbana područja su gradovi koji prema posljednjem popisu stanovništva imaju manje od 35.000 stanovnika čija središnja naselja imaju više od 10.000 stanovnika i/ili su sjedišta županija.



<b>Nacionalni plan razvoja kliničkih bolničkih centara, kliničkih bolnica, klinika i općih bolnica u Republici Hrvatskoj 2014.-2016. (prijedlog)</b>	Četiri regije zdravstvenog planiranja	<p>⇒ Središnja i sjeverna regija (uključuje Grad Zagreb i sljedeće županije: Bjelovarsko-bilogorsku, Karlovačku, Koprivničko-križevačku, Krapinsko-zagorsku, Međimursku, Sisačko-moslavačku, Varaždinsku i Zagrebačku). Zbog veličine i broja bolnica u Gradu Zagrebu, Grad Zagreb se u određenim analizama prikazuje zasebno.</p> <p>⇒ Istočna regija (uključuje sljedeće županije: Brodsko-posavsku, Osječko-baranjsku, Požeško-slavonsku, Virovitičko-podravsku i Vukovarsko-srijemsku)</p> <p>⇒ Južna regija (uključuje sljedeće županije: Dubrovačko-neretvansku, Splitsko-dalmatinsku, Šibensko-kninsku i Zadarsku)</p> <p>⇒ Zapadna regija (uključuje sljedeće županije: Istarsku, Ličko-senjsku i Primorsko-goransku)</p>
<b>Nacionalna strategija razvoja zdravstva 2012.-2020.</b>	Udruživanje bolnica u regionalne bolničke mreže ili zajednice	<p>⇒ Udruživanjem bolnica u regionalne bolničke mreže ili zajednice ustanova omogućit će se preraspodjela i koncentriranje bolničkih usluga, bolje korištenje svih ugovorenih kapaciteta, otvoriti mogućnost ugovaranja novih kapaciteta gdje za to postoji potreba te ukloniti nepotrebno i za kvalitetu zdravstvene skrbi štetno umnožavanje sofisticiranih dijagnostičkih i terapijskih zahvata na malim zemljopisnim udaljenostima. Istodobno, definirat će se nacionalna i regionalna središta izvrsnosti što će omogućiti ciljano tehnološko i kadrovsko opremanje bolnica, u skladu s njihovom ulogom u zdravstvenom sustavu i potrebama pacijenata za koje skrbi.</p> <p>⇒ Mjere predviđene u okviru prioriteta 4. Reorganizacija ustroja i djelovanja zdravstvenih ustanova: 4.4.1 Udruživanje bolnica u regionalne bolničke mreže ili zajednice ustanova</p>
<b>Nacionalna strategija zaštite od požara za razdoblje od 2013. do 2022. godine</b>	Čvršće integriranje sustava vatrogastva	<p>⇒ Čvršće integriranje sustava vatrogastva od državne razine pa do razine županije i gradova u smislu jedinstvenog zapovijedanja vatrogasnim intervencijama i raspodjele odgovornosti. Hijerarhiju zapovijedanja utvrditi na način da županijski vatrogasni zapovjednici moraju biti zaposlenici županije,</p>
<b>Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine</b>	Racionalizacija sustava, potiče se udruživanje pojedinih lokalnih	<p>⇒ Kad je riječ o racionalizaciji sustava, potiče se udruživanje pojedinih lokalnih (gradske/općinske) turističkih zajednica na načelima prostorno-funkcionalne i</p>

---

(gradske/općinske) turističkih zajednica na načelima prostorno-funkcionalne i proizvodne cjelovitosti (primjerice otoci, rivijere, regije), pri čemu pripadnost istim županijama ne mora predstavljati nužan uvjet.	proizvodne cjelovitosti (primjerice otoci, rivijere, regije), pri čemu pripadnost istim županijama ne mora predstavljati nužan uvjet. Uz osiguranje pokrivenosti cijelog teritorija RH, udruživanje pojedinih turističkih zajednica na nekom području, a time i odgovornost za poslove destinacijskog upravljanja, u pravilu se zasniva na kriteriju financijske samodostatnosti. Drugim riječima, današnje turističke zajednice, kroz navedeni proces racionalizacije sustava i teritorijalnog okrupnjavanja, prerastaju u prave destinacijske menadžment organizacije (DMO).
---	--

---

1) Prema dokumentima iz kolone **Namjena regionalnog planiranja**

*Izvor: Sistematizacija autora*

**PRILOG V. INDEKS SPECIJALIZACIJE ŽUPANIJA RH (2014.) – OBRADA PODATAKA I IZRAČUN**

NKD 2007.	RH % BDV	Grad Zagreb % BDV	Indeks specijalizacije	Zagrebačka županija % BDV	Indeks specijalizacije	Krapinsko-zagorska županija % BDV	Indeks specijalizacije	Varaždinska županija % BDV	Indeks specijalizacije
A	4,1	0,3	0,06	4,8	1,16	3,9	0,94	3,8	0,92
B,C,D,E	21,4	15,4	0,72	31,6	1,48	39,2	1,83	39,6	1,85
od čega C	14,7	10,6	0,73	23,8	1,62	33,7	2,30	34,4	2,35
F	5,2	3,1	0,59	6,6	1,27	5,9	1,13	5,0	0,95
G,H,I	21,3	21,5	1,01	28,3	1,33	15,4	0,73	14,5	0,68
J	4,4	8,9	2,02	1,5	0,34	1,1	0,26	2,4	0,55
K	6,6	12,4	1,88	1,3	0,19	2,7	0,41	4,3	0,65
L	10,5	6,3	0,60	10,5	1,01	10,4	1,00	8,5	0,82
M,N	8,1	13,4	1,65	3,6	0,44	3,0	0,36	4,3	0,53
O,P,Q	15,2	14,9	0,98	10,0	0,66	16,7	1,10	15,4	1,01
R,S,T,U	3,2	3,9	1,23	1,7	0,53	1,6	0,50	2,1	0,67

NKD 2007.	RH % BDV	Koprivničko-križevačka županija % BDV	Indeks specijalizacije	Medimurska županija % BDV	Indeks specijalizacije	Bjelovarsko-bilogorska županija % BDV	Indeks specijalizacije	Virovitičko-podravska županija % BDV	Indeks specijalizacije
A	4,1	13,8	3,32	8,2	1,99	20,7	5,00	17,0	4,11
B,C,D,E	21,4	36,6	1,71	42,8	2,00	21,9	1,02	22,2	1,04
od čega C	14,7	25,2	1,72	38,6	2,63	17,7	1,21	16,8	1,15
F	5,2	4,4	0,85	4,1	0,78	4,5	0,85	6,7	1,28
G,H,I	21,3	13,6	0,64	13,4	0,63	11,6	0,54	12,4	0,58
J	4,4	0,7	0,15	2,1	0,47	1,6	0,36	1,2	0,27
K	6,6	4,7	0,72	3,1	0,47	5,7	0,87	4,2	0,64
L	10,5	8,5	0,81	9,7	0,93	11,2	1,07	12,9	1,23
M,N	8,1	3,9	0,48	4,6	0,57	4,1	0,50	3,1	0,38
O,P,Q	15,2	11,9	0,78	10,7	0,70	17,0	1,12	18,2	1,20
R,S,T,U	3,2	1,9	0,61	1,3	0,42	1,8	0,56	2,0	0,62

NKD 2007.	RH % BDV	Požesko-slavonska županija % BDV	Indeks specijalizacije	Brodsko-posavska županija % BDV	Indeks specijalizacije	Osječko-baranjska županija % BDV	Indeks specijalizacije	Vukovarsko-srijemska županija % BDV	Indeks specijalizacije
A	4,1	12,4	3,00	10,3	2,50	12,4	2,99	15,5	3,74
B,C,D,E	21,4	24,0	1,12	25,9	1,21	21,9	1,02	17,5	0,82
od čega C	14,7	18,3	1,25	22,0	1,50	16,3	1,11	12,8	0,87
F	5,2	5,3	1,01	6,5	1,23	6,6	1,25	7,1	1,36
G,H,I	21,3	13,9	0,65	11,8	0,55	15,5	0,73	15,0	0,70
J	4,4	2,6	0,59	1,7	0,39	3,3	0,76	1,4	0,33
K	6,6	2,1	0,32	3,1	0,47	3,6	0,55	1,9	0,29
L	10,5	14,4	1,38	14,5	1,39	10,2	0,98	14,0	1,34
M,N	8,1	2,3	0,28	4,8	0,59	5,6	0,68	3,1	0,38
O,P,Q	15,2	21,1	1,38	19,0	1,25	18,4	1,21	22,2	1,46
R,S,T,U	3,2	1,9	0,61	2,4	0,75	2,6	0,83	2,3	0,71

NKD 2007.	RH % BDV	Karlovačka županija % BDV	Indeks specijalizacije	Sisačkomoslavačka županija % BDV	Indeks specijalizacije	Primorsko-goranska županija % BDV	Indeks specijalizacije	Ličko-senjska županija % BDV	Indeks specijalizacije
A	4,1	4,7	1,12	7,6	1,85	1,1	0,27	12,7	3,06
B,C,D,E	21,4	29,8	1,40	33,7	1,58	28,6	1,34	11,5	0,54
od čega C	14,7	25,7	1,75	20,9	1,43	8,8	0,60	5,1	0,35
F	5,2	6,0	1,15	6,5	1,23	5,7	1,08	11,5	2,18
G,H,I	21,3	13,7	0,64	12,8	0,60	23,7	1,11	17,9	0,84
J	4,4	2,1	0,47	1,3	0,29	2,4	0,55	1,1	0,25
K	6,6	3,8	0,58	2,2	0,34	3,6	0,54	1,9	0,29
L	10,5	10,3	0,98	11,4	1,09	12,6	1,21	17,7	1,69
M,N	8,1	4,2	0,51	3,0	0,37	6,9	0,85	2,7	0,34
O,P,Q	15,2	23,1	1,52	19,3	1,27	12,1	0,80	19,6	1,29
R,S,T,U	3,2	2,4	0,75	2,2	0,71	3,3	1,04	3,4	1,07

NKD 2007.	RH % BDV	Zadarska županija % BDV	Indeks specijalizacije	Šibensko-kninska županija % BDV	Indeks specijalizacije	Splitsko-dalmatinska županija % BDV	Indeks specijalizacije	Istarska županija % BDV	Indeks specijalizacije	Dubrovačko-neretvanska županija	Indeks specijalizacije
A	4,1	5,9	1,43	1,8	0,44	1,9	0,47	1,7	0,42	2,9	0,69
B,C,D,E	21,4	10,0	0,47	16,4	0,77	12,1	0,56	23,4	1,10	5,9	0,27
od čega C	14,7	5,8	0,40	11,9	0,81	7,9	0,54	16,0	1,09	2,0	0,14
F	5,2	7,7	1,47	7,6	1,44	6,2	1,17	7,0	1,33	8,1	1,54
G,H,I	21,3	22,1	1,04	22,0	1,04	25,4	1,19	30,1	1,41	40,2	1,89
J	4,4	1,3	0,29	1,6	0,37	3,3	0,75	2,6	0,58	2,2	0,50
K	6,6	5,0	0,77	4,3	0,65	5,7	0,87	3,8	0,57	3,7	0,56
L	10,5	20,3	1,94	19,8	1,89	15,2	1,46	11,0	1,06	12,7	1,21
M,N	8,1	7,6	0,93	5,7	0,71	8,0	0,99	6,7	0,82	7,4	0,91
O,P,Q	15,2	16,5	1,09	15,9	1,05	17,7	1,16	10,8	0,71	14,1	0,93
R,S,T,U	3,2	3,5	1,10	4,8	1,51	4,6	1,44	2,9	0,92	3,0	0,93

Izvor: Sistematizacija autora

## PRILOG VI. GRUPIRANJE U SKUPINE – SPSS REZULTATI

### Cluster Membership

Case	5 Clusters										
1:Darugar	1	36:Kutjevo	1	71:Marijanci	1	106:Vukovar	1	141:Kapela	1	176:Ogulin	4
2:Grubišno Polje	1	37:Lipik	1	72:Petlovac	2	107:Županja	1	142:Ivanska	1	177:Duga Resa	4
3:Đulovac	1	38:Velika	1	73:Ernestinovo	1	108:Ivanovo	3	143:Veliko Trojstvo	1	178:Ozalj	4
4:Veliki Grđevac	1	39:Jakšić	1	74:Feričanci	1	109:Ilok	1	144:Štefanje	1	179:Slunj	5
5:Dežanovac	1	40:Brestovac	1	75:Satnica Đakovačka	3	110:Otok	1	145:Velika Pisanica	1	180:Vojnić	4
6:Hercegovac	1	41:Kaptol	1	76:Popovac	2	111:Nuštar	1	146:Šandrovac	1	181:Barilović	4
7:Končanica	1	42:Čaglin	1	77:Viļjevo	1	112:Trpinja	1	147:Berek	1	182:Netretić	4
8:Sirač	1	43:Vrpolje	1	78:Jagodnjak	2	113:Drenovci	1	148:Zrinski Topolovac	1	183:Draganić	4
9:Velika Trnovitica	1	44:Velika Kapanica	1	79:Magadenovac	1	114:Borovo	1	149:Severin	1	184:Generalski Stol	4
10:Slavonski Brod	1	45:Sikirevci	1	80:Viškovci	3	115:Nijemci	1	150:Pitomača	1	185:Cetingrad	4
11:Nova Gradiška	1	46:Slavonski Šamac	1	81:Vladislavci	3	116:Cerna	3	151:Ravna Gora	3	186:Krnjak	4
12:Sibinj	1	47:Gundinci	1	82:Punitovci	3	117:Stari Jankovci	1	152:Fužine	3	187:Žakanje	4
13:Oriovac	1	48:Osijek	1	83:Šodolovci	3	118:Andrijaševci	3	153:Mrkopalj	3	188:Lasinja	1
14:Staro Petrovo Selo	1	49:Đakovo	1	84:Donja Motičina	1	119:Vrbanja	1	154:Skrad	3	189:Bosiljevo	4
15:Garčin	1	50:Našice	1	85:Trnava	3	120:Bošnjaci	1	155:Lokve	3	190:Tounj	4
16:Rešetari	1	51:Čepin	1	86:Gorjani	1	121:Gunja	1	156:Brod Moravice	3	191:Kamanje	4
17:Nova Kapela	1	52:Valpovo	1	87:Podravska Moslavina	1	122:Babina Greda	1	157:Novska	1	192:Ribnik	4
18:Donji Andrijevci	1	53:Belišće	1	88:Vuka	3	123:Stari Mikanovci	3	158:Lipovljani	4	193:Koprivnica	4
19:Cernik	1	54:Beli Manastir	1	89:Levanjska Varoš	3	124:Privlaka	1	159:Jasenovac	4	194:Križevci	2
20:Okučani	1	55:Donji Miholjac	1	90:Virovitica	1	125:Tovarnik	1	160:Gospić	3	195:Đurđevac	4
21:Bebrina	1	56:Erdut	1	91:Slatina	1	126:Gradište	1	161:Otočac	3	196:Sveti Ivan Žabno	4
22:Bukovlje	1	57:Darda	2	92:Suhopolje	1	127:Markušica	1	162:Plitvička Jezera	3	197:Virje	4
23:Brodski Stupnik	1	58:Đurđenovac	1	93:Orahovica	1	128:Jarmina	1	163:Brinje	3	198:Sveti Petar Orehovec	4
24:Davor	1	59:Bilje	2	94:Špišić Bukovica	1	129:Štitar	1	164:Perušić	3	199:Sokolovac	4
25:Podcrkavlje	1	60:Kneževi Vinogradi	2	95:Gradina	1	130:Tordinci	1	165:Donji Lapac	3	200:Kloštar Podravski	4
26:Gornja Vrba	1	61:Bizovac	1	96:Lukač	1	131:Vođinci	3	166:Udbina	3	201:Rasinja	4
27:Oprisavci	1	62:Semeljci	3	97:Čačinci	1	132:Bogdanovci	1	167:Vrhovine	3	202:Novigrad Podravski	4
28:Klakar	1	63:Koška	1	98:Voćin	1	133:Tompojevci	1	168:Lovinac	3	203:Peteranec	4
29:Vrbje	1	64:Antunovac	1	99:Sopje	1	134:Negoslavci	3	169:Gračac	3	204:Gola	4
30:Gornji Bogičevci	1	65:Čeminac	2	100:Čađavica	1	135:Lovas	1	170:Josipdol	4	205:Koprivnički Bregi	4
31:Stara Gradiška	1	66:Podgorač	1	101:Zdenci	1	136:Bjelovar	3	171:Rakovica	4	206:Legrad	4
32:Dragalić	1	67:Petrijevci	1	102:Nova Bukovica	1	137:Garešnica	1	172:Plaški	4	207:Molve	4
33:Požega	1	68:Draž	2	103:Mikleuš	1	138:Čazma	1	173:Saborsko	4	208:Koprivnički Ivanec	4
34:Pleternica	1	69:Drenje	3	104:Crnac	1	139:Rovišće	1	174:Delnice	3	209:Drnje	4
35:Pakrac	1	70:Strizivojna	3	105:Vinkovci	1	140:Nova Rača	1	175:Karlovac	4	210:Gornja Rijeka	4

211:Ferdinandovac	4	246:Kumrovec	3	281:Sunja	4	316:Visoko	4	351:Rakovec	4
212:Podravske Sesvete	4	247:Jesenje	3	282:Dvor	5	317:Veliki Bukovec	4	352:Žumberak	4
213:Kalinovac	4	248:Novi Golubovec	3	283:Martinska Ves	1	318:Breznički Hum	4	353:Vrbovsko	3
214:Đelekovec	4	249:Zagorska Sela	3	284:Topusko	5	319:Velika Gorica	4	354:Čabar	3
215:Kalnik	4	250:Čakovec	4	285:Gvozd	5	320:Samobor	4	355:Baška	3
216:Hlebine	4	251:Nedelišće	4	286:Hrvatska Kostajnica	5	321:Zaprešić	4	356:Pula - Pola	3
217:Novo Virje	4	252:Prelog	4	287:Velika Ludina	4	322:Sveta Nedelja	4	357:Poreč - Parenzo	3
218:Krapina	3	253:Mursko Središće	4	288:Hrvatska Dubica	4	323:Dugo Selo	4	358:Rovinj - Rovigno	3
219:Zabok	3	254:Mala Subotica	4	289:Donji Kukuruzari	5	324:Sveti Ivan Zelina	4	359:Umag - Umago	3
220:Bedekovčina	3	255:Sveti Juraj na Bregu	4	290:Majur	4	325:Jastrebarsko	4	360:Labin	3
221:Pregrada	3	256:Donji Kraljevec	4	291:Varaždin	4	326:Vrbovec	4	361:Pazin	3
222:Sveti Križ Začretje	3	257:Podturen	4	292:Ivanec	3	327:Ivanić-Grad	3	362:Medulin	4
223:Oroslavje	3	258:Kotoriba	4	293:Novi Marof	3	328:Brdovec	3	363:Buzet	3
224:Zlatar	3	259:Belica	4	294:Ludbreg	4	329:Rugvica	4	364:Vodnjan - Dignano	3
225:Marija Bistrica	3	260:Pribislavec	4	295:Lepoglava	3	330:Križ	3	365:Buje - Buie	3
226:Donja Stubica	3	261:Selnica	4	296:Trnovec Bartolovečki	4	331:Brckovljani	4	366:Novigrad - Cittanova	3
227:Krapinske Toplice	3	262:Šenkovec	4	297:Maruševac	3	332:Bistra	3	367:Marčana	4
228:Gornja Stubica	3	263:Goričan	4	298:Varaždinske Toplice	3	333:Kloštar Ivanić	3	368:Ližnjan-Lisignano	4
229:Hum na Sutli	3	264:Štrigova	4	299:Cestica	3	334:Dubrava	3	369:Fažana-Fasana	4
230:Veliko Trgovišće	3	265:Orehovica	4	300:Vidovec	3	335:Klinča Sela	4	370:Žminj	3
231:Đurmanec	3	266:Strahoninec	4	301:Gornji Kneginec	4	336:Jakovlje	3	371:Raša	3
232:Konjščina	3	267:Sveti Martin na Muri	4	302:Sračinec	3	337:Stupnik	4	372:Sveta Nedelja	3
233:Radoboj	3	268:Sveta Marija	4	303:Petrijanec	3	338:Pisarovina	4	373:Kršan	3
234:Lobor	3	269:Domašinec	4	304:Bednja	3	339:Gradec	4	374:Barban	3
235:Desinić	3	270:Vratišinec	4	305:Martijanec	4	340:Pušća	3	375:Višnjan-Visignano	3
236:Klanjec	3	271:Donja Dubrava	4	306:Sveti Đurđ	4	341:Krašić	4	376:Svetvinčenat	3
237:Stubičke Toplice	3	272:Gornji Mihaljevec	4	307:Jalžabet	4	342:Marija Gorica	3	377:Vrsar-Orsera	3
238:Petrovsko	3	273:Donji Vidovec	4	308:Sveti Ilija	3	343:Pokupsko	4	378:Tar-Vabriga-Torre Abrega	3
239:Zlatar Bistrica	3	274:Dekanovec	4	309:Vinica	3	344:Kravarsko	4	379:Pićan	3
240:Mače	3	275:Sisak	4	310:Donja Voća	3	345:Orle	4	380:Tinjan	3
241:Budinščina	3	276:Petrinja	5	311:Mali Bukovec	4	346:Farkaševac	3	381:Cerovlje	3
242:Tuhelj	3	277:Kutina	3	312:Breznica	4	347:Preseka	4	382:Brtonigla-Verteneglio	3
243:Mihovljan	3	278:Popovača	3	313:Beretincec	3	348:Dubravica	3	383:Kanfanar	3
244:Kraljevec na Sutli	3	279:Glina	5	314:Klenovnik	3	349:Bedenica	4	384:Kaštelir-Labinci-Castelliere-S. Domenica	3
245:Hrašćina	3	280:Lekenik	1	315:Ljubešćica	4	350:Luka	3	385:Karojba	3

386:Gračišće	3	421:Lopar	3	456:Pučišća	5	491:Murter-Kornati	5	526:Polača	4
387:Vižinada-Visinada	3	422:Vrbnik	3	457:Zmijavci	5	492:Pirovac	5	527:Jasenice	4
388:Bale-Valle	3	423:Split	5	458:Šestanovac	5	493:Biskupija	5	528:Galovac	5
389:Sveti Petar u Šumi	3	424:Kaštela	5	459:Vis	5	494:Unešić	4	529:Kolan	5
390:Sveti Lovreč	3	425:Sinj	4	460:Tučepi	5	495:Ružić	5	530:Tkon	5
391:Motovun-Montona	3	426:Solin	5	461:Selca	5	496:Tribunj	5	531:Povljana	5
392:Lupoglav	3	427:Omiš	5	462:Brela	5	497:Promina	5	532:Kukljica	5
393:Funtana-Fontane	3	428:Makarska	5	463:Šolta	5	498:Ervenik	5	533:Lišane Ostrovičke	4
394:Oprtalj-Portole	3	429:Trogir	5	464:Lovreč	5	499:Kijevo	5	534:Dubrovnik	5
395:Grožnjan-Grisignana	3	430:Imotski	4	465:Bol	5	500:Civljane	5	535:Metković	5
396:Lanišće	3	431:Podstrana	5	466:Postira	5	501:Zadar	5	536:Ploče	5
397:Rijeka	3	432:Trilj	4	467:Komiža	5	502:Benkovac	4	537:Konavle	5
398:Viškovo	4	433:Dugi Rat	5	468:Zagvozd	5	503:Biograd na Moru	5	538:Župa dubrovačka	5
399:Opatija	3	434:Vrgorac	4	469:Milna	5	504:Sveti Filip i Jakov	5	539:Korčula	5
400:Matulji	4	435:Otok	5	470:Nerežišća	5	505:Sukošan	4	540:Vela Luka	5
401:Crikvenica	3	436:Seget	5	471:Sutivan	5	506:Poličnik	4	541:Orebić	3
402:Kastav	3	437:Klis	4	472:Lokvičići	5	507:Obrovac	4	542:Blato	5
403:Bakar	3	438:Podbablje	5	473:Primorski Dolac	4	508:Pakoštane	5	543:Opuzen	5
404:Mali Lošinj	3	439:Marina	5	474:Prgomet	4	509:Bibinje	5	544:Ston	3
405:Rab	3	440:Hvar	5	475:Lećeveca	4	510:Pag	5	545:Dubrovačko primorje	5
406:Čavle	4	441:Supetar	5	476:Sućuraj	5	511:Preko	5	546:Slivno	5
407:Krk	3	442:Muć	5	477:Zadvarje	5	512:Posedarje	5	547:Kula Norinska	5
408:Jelenje	3	443:Proložac	5	478:Senj	3	513:Vir	5	548:Lumbarda	5
409:Novi Vinodolski	3	444:Hrvace	5	479:Novalja	5	514:Ražanac	5	549:Mljet	5
410:Kraljevica	3	445:Jelsa	5	480:Karlobag	3	515:Nin	5	550:Pojezerje	5
411:Kostrena	4	446:Dugopolje	5	481:Šibenik	5	516:Novigrad	5	551:Smokvica	5
412:Lovran	4	447:Okrug	5	482:Knin	4	517:Privlaka	5	552:Lastovo	5
413:Vinodolska općina	4	448:Gradac	5	483:Vodice	5	518:Pašman	5	553:Zažablje	5
414:Malinska-Dubašnica	4	449:Dicmo	5	484:Drniš	4	519:Zemunik Donji	4	554:Trpanj	3
415:Omišalj	4	450:Stari Grad	5	485:Skradin	5	520:Vrsi	5	555:Janjina	3
416:Cres	3	451:Baška Voda	5	486:Kistanje	5	521:Stankovci	4		
417:Dobrinj	4	452:Podgora	5	487:Tisno	5	522:Starigrad	5		
418:Klana	4	453:Runovići	5	488:Primošten	5	523:Škabrnja	4		
419:Punat	4	454:Cista Provo	5	489:Rogoznica	5	524:Sali	5		
420:Mošćenička Draga	4	455:Vrlika	4	490:Billice	4	525:Kali	5		



## **EXTENDED SUMMARY**

When dealing with the issue of structural reforms in the Republic of Croatia, the need for profound changes in territorial and functional (organizational) design of the local government is frequently mentioned. These changes primarily address three mutually linked elements, namely: (a) reducing the number of counties by switching to a smaller number of profiled regions, (b) bundling the fragmented system of cities and municipalities, and (c) fiscal decentralization with supporting functional changes at both local and regional level of the local government.

This paper considers the first element of the set, by analysing conditions, identifying problems and proposing solutions for the new territorial and organizational design of the regional (county) level of the local government in the Republic of Croatia. Determining the optimal territorial and organizational form of the regional level of the local government, which relies on a number of multidimensional factors, is a precondition for efficient organising, implementing and controlling the functions that on the one hand meet the needs of the population of the region (micro aspect), and on the other hand enable sustainable development of the wider community on the national level (macro aspect), in a defined social, territorial and economic area.

### **1. Theoretical framework**

Processes and rules governing a particular segment of space can be analysed from a number of different aspects – sociological, political, geographical, infrastructural... They can also be analysed from a primarily economic point of view, which then leads to the area of regional (spatial) economics. Regional economics can be analysed through macroeconomic and microeconomic aspects.

If we were to synthesize a brief overview of the research made on the development of regional economics, we could adopt the following positions: (a) regional economics represents a framework without which the spatial character of economic systems can not be adequately explained (Hoover & Giarratan); (b) globalization processes have strengthened urban centres to the level where they have become economically, spatially and socially equal to larger spatial units (regions), leading to the specialization of regional economics to issues related to urban

areas or urban economics; (c) urban economics and regional economics make a wider common framework called spatial economics, within which regional economics focuses on larger spatial units of urban and rural structure, as well as on the correlation between such spatial units and their relation to the national space, while urban economics is focused on studying the problem of larger urban areas, and (d) standard definitions of regional economics need to be considered in a wider context, as dealt with in more detail by R. Capello in her book *Regional Economics* (2007): "Regional economic is not the study of the economy at the level of administrative regions, as is often superficially and erroneously believed." (Capello, 2007).

### Economic aspects of the term and the typologies of regions

The competitive environment of the global economy has a crucial impact on national economies. The trend of competitiveness is cascaded from the level of national governments to lower, sub-national levels (regions) which compete with other regions, but also with other states, in developing their potential, with the aim of creating optimal conditions for pursuing targeted economic activities that eventually lead to creating prosperity for its inhabitants. Consequently, more than ever before, the role of regions is rapidly changing, primarily due to the strong impact of technology that enables faster transfer of information, people, goods and services. Regions and large modern urban areas increasingly take on not only functionalities, but also general attributes of the national level, all based on their economic, demographic, cultural, infrastructural, geostrategic and other potentials.

Considering the explored definitions of the concept of region in economic literature in the field of regional economics, it can be concluded that from an economic aspect the concept of region can be defined by adopting two approaches: (1) passive and (2) active interpretation of the concept of the region. The passive approach to defining a region from an economic aspect includes observing and studying a region in relation to the existing (found) state of economic trends occurring in an already formed region, or the economic area of a region is created by the process of measuring. The active approach to defining the concept of the region includes dealing with regional economic development, which implies that certain methods and models are used to create new or improve the existing economic region, all with the aim of creating optimal conditions for promoting regional development and increasing the well-being of its inhabitants. An example of a passive-approach definition of the region is the one provided by Dawkins: "Region will be defined as a spatially contiguous population (of human beings) that is bound either by historical necessity or by choice to a particular geographic location. The

dependence on location may arise from a shared attraction to local culture, local employment centers, local natural resources, or other location-specific amenities. (Dawkins, 2003). The active aspect of the definition of the region is provided by Bogunović, who wrote: "A region is part of a wider framework of economic and social processes that are significantly affected by regional institutional factors. This separates us from various practical uses of the term *region*. This deviation presupposes the existence or non-existence of regional subjectivity on the economic and social field. Geographic and other similar adjectives that characterize features of a particular area usually do not have an institutionalized form. It is therefore necessary to distinguish a region which has a subjectivity in the economic and social field, from a region as a spatial object. Thus, it can be concluded that in terms of development, a region is not an area bounded by certain criteria primarily for reasons of research or statistics, or cultural integrative elements, but rather, in the developmental sense, a region is a part of a national territory which strives to be the optimal framework for addressing the total needs of the population in the territory, with the aim of increasing their quality of life and improving the general needs of the population as a community. The development of regions is concurrently a complementary development of the country as a whole, leading to the harmonisation of the development of regions and the national level as a whole. In that sense, regionalization is a powerful development tool for the national community as a whole" (Bogunović, 2011).

### The typology of regions

According to the Croatian Lexicon<sup>112</sup>, regionalisation is the process of defining (separating) regions based on specific criteria. Therefore, regionalisation is the process of creating or forming regions. In terms of the typology of regions, from an economic point of view it can be considered using a number of starting criteria (infrastructure, commodity exchange, employment, population, flows of goods etc.), but if we were to adhere to one of the definitions of typology, which describes it as a system of classifying things into groups according to their similarities, by exploring the similarities and differences of the concept of the region from the economic aspect, given that there are many other aspects to be considered as well, we can distinguish between three types of regions, that comply with both the passive and the active approach in defining them, namely: (1) homogeneous regions, (2) nodal regions and (3) administrative regions. The typology of regions allows for a simpler economic study of the system of regions (which is true for other fields of science). That is, it is important to keep in

---

<sup>112</sup> <http://www.hrleksikon.info/definicija/regionalizacija.html> (15.7.2016.)

mind that certain economic rules or occurrences do not have the same effectiveness in different areas (e.g. the costs of maintaining roads during winter in mild climate zones are considerably lower than those in mountainous regions, etc.). The complex structure of the typology of regions point to the complexity of the problem when regions are considered from the economic point of view. While geographers as a rule agree easily on certain geographic, climatic or similar characteristics that determine a particular area (which is also true for historians, biologists, geologists, etc.), considering the regions from an economic point of view is much more complex. For instance, administrative regions are not always an expression of the economic viability of an area, of the similarities of the flow of goods or the balance of natural resources, but rather they may be, and frequently are, formed on the basis of attaching greater importance to other criteria (e.g. history, the feeling among the population, etc.). Likewise, nodal regions are not always the result of a systematic development of the central location, nor do central locations of a region always develop economically integrated with respect to the settlements of the lower hierarchical order. In addition, economically homogeneous area is often heterogeneous if other criteria is considered (e.g. population, infrastructure, etc.). However, from the economic point of view we can adopt the following characteristics or types of regions that may be important in the economic study of regions: (a) Homogeneous and nodal regions are passive types of regions, which means that in the economic study of these types of regions economists are generally concerned with the existing, found values, which have developed in the past. (b) Administrative regions are in fact a tool to improve the economic and social disadvantages established in the analysis of homogeneous and nodal regions. Administrative regions are formal units that should not have a passive, but rather an active role of rectifying the economic disadvantages of homogeneous and/or nodal regions, leading to the conclusion that administrative (formal) regions are active factors of regional economic development.

#### An overview of research and papers related to optimum organization of the state at the subnational level

Subnational levels primarily include cities and regions, that is local and regional self-government (with all their derivatives and variants), while the supranational level encompasses and implies a formal cooperation of independent states that transfer a part of their original powers to a new common supranational level for economic, political, cultural or other reasons (the best and closest example is the creation of the European Union). Among other reasons, and as a result of such processes based on the convergence and strengthening of the institutional

cooperation of various countries, we see the occurrence of "regional problems"<sup>113</sup>, given that supranational processes lead to a cooperation and merging of certain elements of the states and their subnational levels that have different economic, social, infrastructure, educational and other development. Addressing such regional issues is in fact a source of strong development of regional economy and politics, as a tool for reducing regional inequalities. As this is the issue of sub-national units, there is a need for the main actors of such policies to be subnational organizational units, which leads to the conclusion that it is highly important for each country to organize its subnational levels, in order to implement efficiently its regional economic and political measures, with the aim of reducing regional inequalities, thus reducing the "regional problem".

We can therefore conclude that while in the formation of a state, its size plays a very important role, but so does social, cultural, religious, geographical and historical identity, followed by its geostrategic position, access to roads, to the sea, sufficient sources of raw materials and other basic features, in the formation of subnational state units (cities, municipalities, regions, districts and other forms) within the defined state, the most important factor is in fact its size, i.e. the number of inhabitants and/or its surface area land. This is based on the fact that, once the external borders are secured, the state seeks an optimal organization for internal functioning, with two main criteria mentioned above: the number of inhabitants and the surface area of the land. There is one reservation regarding the previous claim: these two criteria were decisive in the past, whereas the modern world uses exceptional technological achievements, so there is a technological and communication environment enabling the public administration to communicate in real time with citizens, to ensure the distribution of the necessary goods, information and energy in the territory of the entire state in real time, i.e. within a few hours, thus reducing the impact of the size of the system being governed as a fundamental element in the process of making decisions on the formation of subnational units. However, concurrently with the technology contributing to the increase in the connectivity and mobility of people and goods, economic migrations have occurred, facilitated by globalization and technology, with the strong development of not only the states but also the supranational and subnational levels.

---

<sup>113</sup> A "regional problem" is considered to exist (Griffiths, Wall, 2004) when a region deviates from the "national average" in some important issues such as: (1) high and permanent unemployment; (2) low level and slow GDP growth per capita; (3) a high degree of dependence on a narrow industrial base; (4) a sudden drop in production; (5) inadequate infrastructure; (6) large migration outside the region; (7) low level of the quality of housing, health and access to education; (8) adverse effects of the change in industrial technology change (Čavrak, 2011)

Two fundamental approaches that stem from studying literature and empirical research related to organizational theory in studying the optimal size of subnational units (levels) are "smaller is more efficient" and "larger is better". "Literature provides contradictory opinions on the standard advantages of large or small units." (Pavić, 2010). Such contradictory approaches are found among both domestic and foreign authors who study this matter, with both sides providing detailed arguments.

Examining literature and empirical research related to the optimal organization of the state at the subnational level has resulted in a review which points to the trend of abandoning the "smaller is more efficient" approach in favour of the "larger is better", as well as to the fact that in the so-called old European countries these unpopular issues are discussed with more significance and regularity than in the so-called transition countries. Likewise, recent research has highlighted the similarity of reforms implemented by the private sector and the need for some elements of these reforms (including territorial reorganization) to be implemented in the public sector as well (in particular increasing efficiency), as one of the tools to overcome the results of economic recession.

## **2. Objectives of this paper**

The issues this dissertation and its research address is inadequate efficiency of the public sector of the Republic of Croatia, which, among other things, stems from an inadequate administrative and territorial organization. In that regard, the options for finding a new model of regional territorial and organizational network of the Republic of Croatia, which would improve not only the general, but also the economic efficiency of the country, are discussed.

The subject matter of the research is to determine how the organizational, territorial-political and fiscal organization of the country affects its overall efficiency, whether the proposed new model of decentralization and changing the regional organizational, territorial and political system can improve the overall efficiency and competitiveness, and what are the financial and economic implications of such changes.

The main objective of the research is to use the collected and explored data to develop a general model that would enable defining a new subnational territorial and organizational design of the Republic of Croatia, and to determine the economic and financial implications of the implemented changes.

Within the framework of the determined problem and the subject matter of this research, the fundamental scientific hypothesis (tH) is defined as follows:

tH1	<b>The existing territorial-organisational and financial system of regional self-government in the Republic of Croatia contributes negatively to the efficient management of people, spaces and public finances of the country.</b>
-----	---

Along with the fundamental scientific hypothesis, auxiliary hypotheses (pH) are also defined, with the view to prove the fundamental scientific hypothesis:

pH1	<i>A new organisational design increases the financial and economic potential of regional self-government in the Republic of Croatia.</i>
pH2	<i>Reforming the country's territorial-political organisation is one of the fundamental issues in implementing structural reforms in the Republic of Croatia.</i>

### 3. Research methodology

The sample for the research includes twenty counties (all regional organizational units of the Republic of Croatia, without the City of Zagreb, which has a dual status of the city and the county, regulated by a special law). The sample is examined from an economic and interdisciplinary perspective through: (a) economic indicators (budget – revenues, expenditures etc., human resources management, investments and other indicators), (b) demographic indicators, (c) geographic network and infrastructure indicators, and (d) indicators of the historical and social development of the organization.

In the research, the results of the comparative analysis of regional economics and policies of the European Union and the Republic of Croatia are first systematised. The aim of this part of the research is to identify differences and similarities, as well as trends in both subjects of research, in order to establish the initial (macro) state of the research area (the Republic of Croatia) in relation to the economically and politically associated higher level entity (European Union). After the introductory part, a deeper (micro) research follows, which includes three countries of the European Union where the implemented model of regional organizations and public administration reforms is analysed. These countries are Denmark (comparable by population), Poland (comparable as a transitional country), and Ireland (a country from the "first enlargement" of the European Union). The selected countries are also interesting because of the economic valorisation of the results of accessing the European Union, and because of a more thorough analysis of how these countries responded economically to the 2008-2013

recession in the EU, and what are the implications of these countries' organizations on the subnational level for their economic efficiency.

Deductive approach to previous researches leads to the main part of the research. The main objective of the research is to optimize the subnational level of a country (the Republic of Croatia). Given that the term optimization assumes the alignment of regions (country's subnational level) in certain key elements (one of the prerequisites for integrated and harmonized economic and general social development, which results in reducing the so-called regional problem), an adequate scientific method is used to determine their similarities in the defined areas of research, as well as the level and concentration of homogeneity that would measurably demonstrate the degree of system optimization achieved. In order to explore multiple scenarios, a modelling method derived through three fundamental parts is applied: (a) a conceptual part of the model, (b) a mathematical-statistical part of the model, and (c) model simulation.

*(a) Conceptual part of the model*

In devising the conceptual model of the research subject matter, the existing solutions and models related to the subject matter are first critically analysed, and then, through the adopted methodology, a strategic objective is defined and precisely described, as a part of which changes are considered through the design of the new model. Having determined a strategic objective, a competitive analysis identifies and determines the appropriate problem solving strategy. Finally, at the end of the conceptual part of the model, key elements affecting the organization and the size of the subnational regional units of the Republic of Croatia (the main problem in the research) are identified, in accordance with the established strategic objective of the model.

*(b) Mathematical-statistical part of the model*

After adopting the conceptual part of the model that provides guidelines for determining the input elements, the mathematical part of the model is created. Taking into account previous results of this research that point to the multidimensionality of the research subject matter, the mathematical-statistical model is constructed in two iterations to ensure a higher precision of the expected results, presented through the scenario method as SCENARIO 1 and SCENARIO 2. Creating the model in two variants follows the results of previous literature analysis pointing



to two main directions in the design of the subnational level, namely "smaller is more efficient" and "larger is better".

In iteration I (SCENARIO 1), entity cluster analysis is derived based on the input variables. Given the properties of the cluster analysis as a method, and the properties of the subject of the research i.e. the entity, the first iteration is determining the macro division of the analysed area. Creating groups (divisions) through a cluster analysis in iteration I results in the expected (smaller) number of macro regions – the “larger is better” approach. In the following step (iteration II – SCENARIO 2), a mathematical algorithm is applied to model a scenario with a micro approach that expects a more precise division and definition of wholes within each of the macro regions obtained from iteration I, which envisages, as an expected result, a larger number of micro regions – the “smaller is more efficient” approach.

#### *(c) Model simulation*

The results of the modelling process presented with the two scenarios in this part of the research are simulated using appropriate computer tools and programs. The simulation of new models is graphically and descriptively derived through textual descriptions and numerical values.

## **4. Research results**

Discussions on the organization and the size of subnational units (regions, cities, municipalities, etc.) both in literature and in the public context frequently emphasize the factors of financial viability of such units and their political function. However, this research shows, which is also in line with administrative, political and other sciences, that the regional state is a complex phenomenon and its studying can not adopt only the two aspects mentioned. The conditions and factors of territorial division are complex and intertwined, with different intensity of impact of system over time.

In the process of designing the regional level of the national system in the example of the Republic of Croatia, research suggests that the territory of Croatia is: (i) heterogeneous in terms of the current regional organization and spatial affiliation from a historical point of view, (ii) heterogeneous in terms of natural and geographic elements, (iii) demographically heterogeneous, (iv) economically heterogeneous, and (v) developmentally heterogeneous. On the other hand, for the process of making decisions about regional development, it is of utmost importance for regional units to be as homogeneous as possible (spatially, geographically,

demographically and economically), given that such framework provides simpler, more focused and efficient measures that can be equally evaluated in terms of achieving the expected goals. The planned network of regional planning consists of heterogeneous and homogenous nodes, and in aspiring to achieve greater convergence and homogeneity some of these nodes can be influenced on, but some can not, due to their features. In the complex planning environment of regional policy (made more complex by social interactions and historical circumstances), which alongside being homogenous or heterogeneous from the aspect of spatial demographic circumstances has an additional exogenous dimension of institutional assumptions (degree of development), the system needs to be optimised in such a way that in heterogeneous areas preconditions (capacities) for a uniform quality of life for the population are created, as well as optimal conditions for the development of economic activities based on space comparability and on meeting the expectations of the businesses as the basis for creating prosperity of the local community.

#### Comparative analysis of economic and selected complementary indicators of the subnational level of the Republic of Croatia

Since the onset of organizing and developing the subnational level of the public administration in the Republic of Croatia in the early 1990s, we have witnessed very complex systems consisting of a large number of municipalities, towns, counties and districts in different periods. However, given the need to analyse the organization in relation to its environment, there is a strong justification for such initial state, considering the economic and political situation at the time, and especially the national situation of the former country, which had led to the Homeland War. During the Homeland War, the Republic of Croatia was going through most of its economic transition, in addition to building the system and human resources on both central and local level, which was significantly affected by war conflicts, major casualties and destruction. The problems we are witnessing today developed later on, in the period between the end of the Homeland War and becoming a full member of the EU. This period, in which efforts were concentrated on fulfilling the conditions for accessing the EU, insufficient efforts were invested in harmonizing the subnational organization of the Republic of Croatia with new objectives and the new environment. In other words, not only did the system not adjust, but rather, under the influence of the economy based on spending, that relied on public debt financing for mostly inefficient projects, with an opportunistic political and economic approach to organising the system of public policies related to the subnational level, such policies became a tool for achieving internal, non-economic and non-social objectives of the political elite.

The consequences of this lost time for the subnational level of the Republic of Croatia are negative and contribute, alongside other factors, to the significant lagging behind in the socio-economic position of Croatia compared to the EU trends, especially in relation to member states with similar macro indicators. The objective of this research is to use the criteria of people, space (organization), capital and knowledge to determine the state of the subnational level of Croatian counties and examine their current impact as well as potential for improving the existing condition. The results of the research, with respect to the aspects examined, are negative for nearly all indicators (Table 1).

**Table 1. COMPARATIVE ANALYSIS OF ECONOMIC AND SELECTED COMPLEMENTARY INDICATORS FOR CROATIAN COUNTIES**

County	GDP per capita, average 2012-2014, index, RH=100	2013 development indeks	2013 regional competitiveness indeks	HGK Index, 2017	Registered unemployment rate (on 31 March 2016)	FDI cumulative per capita 1993-2016 (EUR)	Trade exchange balance (2016)	Education (university graduates on 1000 inhabitants in 2015)	Demography (projection of the number of inhabitants 2015/2011)
Virovitica-Podravina	58,30	5,56%	18	67,7	32,70	€ 208,80	475.222,00 HRK	6,40	60,00
Vukovar Srijem	58,40	18,73%	20	77,3	29,70	€ 672,40	-1.271.509,00 HRK	6,60	61,00
Brod-Posavina	56,60	18,43%	16	71,6	27,10	€ 900,40	554.795,00 HRK	7,20	67,00
Bjelovar-Bilogora	67,60	23,29%	15	68	27,50	€ 724,40	-328.933,00 HRK	6,50	61,00
Požega-Slavonia	58,80	33,81%	21	67,9	22,80	€ 602,90	271.999,00 HRK	8,20	51,00
Sisak-Moslavina	76,30	38,70%	19	79,7	32,30	€ 17,90	1.223.686,00 HRK	6,50	42,00
Osijek-Baranja	79,10	46,07%	11	80,9	28,80	€ 1.131,10	341.107,00 HRK	7,20	75,00
Karlovac	75,00	56,34%	13	85,8	21,20	€ 1.251,80	558.868,00 HRK	6,70	57,00
Lika-Senj	76,40	64,82%	17	76	22,30	€ 1.984,60	124.437,00 HRK	6,30	45,00
Šibenik-Knin	78,20	80,93%	14	77,6	22,50	€ 2.561,80	-91.553,00 HRK	9,50	56,00
Koprivnica-Križevci	86,30	59,19%	8	90,7	16,70	€ 787,80	451.928,00 HRK	7,30	79,00
Međimurje	83,50	69,65%	4	91	12,10	€ 732,40	730.616,00 HRK	7,30	83,00
Zadar	80,00	106,39%	6	91,3	16,00	€ 4.190,20	17.901,00 HRK	7,80	106,00
Krapina-Zagorje	62,50	73,24%	12	87,1	14,60	€ 1.876,30	787.686,00 HRK	7,30	80,00
Split-Dalmatia	76,70	93,75%	9	80,8	24,10	€ 3.311,10	-1.454.942,00 HRK	8,80	86,00
Varaždin	82,00	86,34%	2	99,6	9,50	€ 2.540,00	-155.411,00 HRK	7,30	84,00
Dubrovnik-Neretva	97,80	120,84%	10	92,1	18,30	€ 5.459,90	-352.630,00 HRK	7,80	90,00
Zagreb	76,50	124,23%	7	95,2	15,10	€ 5.000,50	-9.356.528,00 HRK	7,60	101,00
Primorje-Gorski kotar	125,80	139,21%	5	105,5	13,00	€ 6.070,60	-3.052.668,00 HRK	8,70	81,00
Istria	124,20	156,80%	3	127,3	8,40	€ 9.572,30	-1.076.366,00 HRK	6,60	88,00
	82,38	96,91%	16,25	91,5	27,20	€ 3.530,88	495.115,25 HRK	7,80	84,50
	66,33	37,48%	6,75	76,98	14,98	€ 730,40	-533.564,00 HRK	6,60	59,25

*Source: Author's calculation and systematisation*

In Table 1, the colour green marks counties in the third (upper) quartile (counties with best indicators), and red marks the counties in the first (lower) quartile (counties with the worst indicators). As shown in Table 1, with the aggregated data from 2002–2015 research, in the largest number of indicators presented, the regional level of the Republic of Croatia is grouped into two diverging poles, with the area between them which for the most part stagnates. Of the 20 surveyed counties, five most successful ones usually include Istria, Primorje-Gorski Kotar, Dubrovnik-Neretva, Varaždin and Međimurje counties (for some indications there are also Zagreb and Zadar counties). Five counties with worst indicators (first quartile) usually include Virovitica-Podravina, Vukovar-Srijem, Brod-Posavina, Bjelovar-Bilogora and Požega-

Slavonia counties (occasionally Sisak-Moslavina and Lika-Senj counties). The research has shown that the regional policy of the Republic of Croatia does not contribute to reducing regional inequalities, but rather that the two poles, i.e. the successful and unsuccessful ones grow further apart. A concise description of the results can be shown by a conclusion confirming that the current organizational, functional and fiscal system of the Croatian counties does not contribute to solving the fundamental strategic issue (problem) of regional economy, which is reducing regional inequalities. On the contrary, it allows for the gap between the richest and poorest counties to widen even further.

Regarding the indicators such as the fragmentation of the subnational level, the number of inhabitants and the surface area of the subnational levels, rural and urban areas and similar related indicators, the Republic of Croatia lags behind other EU member states. The comparison of the data for OECD countries and Croatia with respect to the subnational level fragmentation shows that according to the 2015 data for OECD countries (*Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2015 Edition. Paris*), the average population per subnational unit (first level) is 5,765 inhabitants, the average number of subnational units per 100,000 inhabitants is 17.4, and the average surface area of the subnational unit is 51 km<sup>2</sup>. In Croatia the figure is 7,706 inhabitants with Zagreb and 6,480 without Zagreb, the average number of first level subnational levels is 12.9, while the average surface area is 101 km<sup>2</sup>. In this respect, Croatia has positive fragmentation indicators, but if Croatia is compared to countries with similar population, the average number of subnational levels per 100,000 inhabitants is for Denmark 1.8, Finland 5.8, Ireland 0.7, Norway 8.8 and Slovakia 54. Thus, in comparison with countries with similar population, Croatia has a significantly higher degree of fragmentation of local self-government units. Comparison with the same countries at the regional level gave the following indicators: Denmark 5, Finland 18, Ireland 3, Norway 19 and Slovakia 8 regional level units compared to 20 Croatia, which shows greater fragmentation.

At the European and global level, cities and metropolitan areas have taken over significant functions, which are often equated with those of the central government. The impact of central settlements, i.e. cities with their commutation areas, is strongly linked to economic, infrastructure, demographic and other positive factors for economic development, identifying the undisputed trend of urban areas, especially cities, growing stronger as the main actors of regional economic activity. Compared to 2012, the number of first level units at the EU level in 2016 decreased by 15,544, the second level is unchanged, while the third level of subnational

state organizations increased by 54 regional units. The decrease of local units by approximately 15% is the result of a series of reforms undertaken since 2012, which aimed at reducing the fragmentation of local self-government and improving the use of the economies of scale. The number of higher organizational levels (primarily regional ones) increased in the observed period as a result of the trends of regionalization, cooperation (jointly performing certain tasks) between local government units, and urbanization. These reforms have resulted in the increases in the average area per local self-government unit, and in particular increasing the average number of inhabitants per such unit.

#### A critical review of recent research and approaches (models) related to the problem of territorial organization of the Republic of Croatia

There is a significant number of works in the Croatian scientific literature dealing with the system of local and regional self-government of the Republic of Croatia. By analysing a set of these papers we can outline four main approaches to the problems and solutions of the Croatian subnational state: (i) administrative-legal approach; (ii) political approach; (iii) geographic approach, and (iv) economic approach.

The critical approach developed based on this research focuses on: (i) the lack of a clear strategic goal of the subnational level reform; (ii) insufficient determination to create a dynamic and adaptive system of the new organization; and (iii) a lack of ambitions necessary for the rapid and broad introduction of IT support and e-government as the main tool for implementing management activities and strengthening advocacy, preparation, development and evaluation of public policies.

#### Establishing a strategic goal in the function of designing a new model of the subnational regional organization of the Republic of Croatia

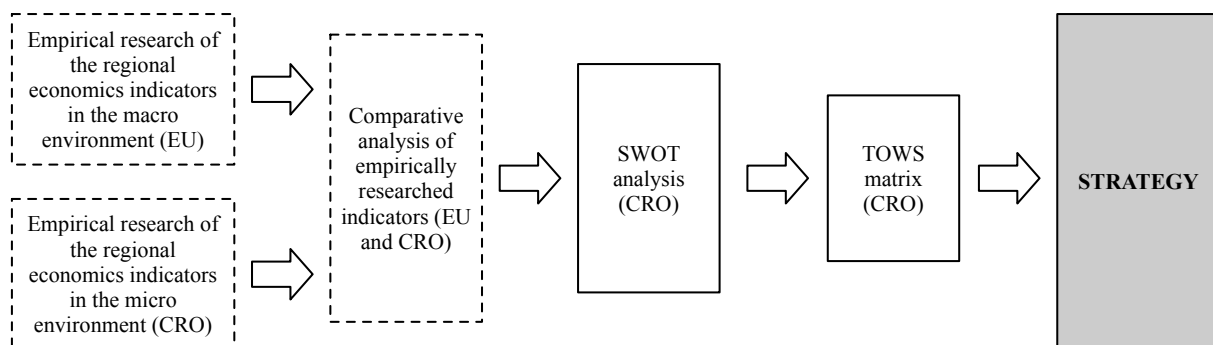
The analysis of the subnational level of the Republic of Croatia shows that of all the considered indicators, the strategic indicator is the most important one for the survival of the region and the country, related to negative demographic trends. There are a number of problems arising from the carried out research, as well as from the analyses and researches of other sectors and activities, but the fact that the Republic of Croatia is rapidly losing its population is certainly the most important element of each country's statehood, alongside national security. Therefore, the activity of public authorities in the context of negative demographic trends must primarily be aimed at preventing a rapid decline of the population, stopping the trend based on the

implemented public policies, and then reversing the trend in a positive direction, given that without a labour active population there is no economic, social or security perspective, which leads to the question of the country's survival in an extensive approach to addressing the problem. In addition to the general trend of depopulation, there is also a trend of uneven depopulation distribution, with certain parts of the country rapidly losing population, while others show growth as a result of internal migrations. Population decline leads to a reduction in economic activities and other factors that result in pronounced regional inequalities, or regional problems. This leads to a precise description and definition of a strategic objective as follows: *The strategic objective, as a part of which regional subnational level is to be reformed, is the spatially and functionally balanced demographic development of the Republic of Croatia.*

The methodology of determining a strategic objective for the purpose of designing an appropriate model

In order to determine the optimal strategy in line with the strategically chosen objective, and in the function of creating a model, the strategy selection procedure as shown in Figure 1 is applied.

**Figure 1. METHODOLOGY OF SELECTING ADEQUATE MODEL STRATEGY**



*Source: Author's systematization*

Figure 1 shows that based on empirical research of macro and micro environment and their comparative analyses, SWOT analysis of regional self-government in the Republic of Croatia is conducted in the basic form. Subsequently, the SWOT analysis is transformed into a strategic TOWS matrix. Finally, the optimum strategy is determined based on the results of the TOWS matrix.

Identification of the underlying factors affecting the organization and size of subnational regional units in the example of the Republic of Croatia

Identified fundamental factors affecting the organization and size of regional self-government on the example of the Republic of Croatia in the conceptual part of the model can be expressed by function (1):

$$D_r = f(P_r, R_r, EF_r, U_r) \quad (1)$$

Where the design of the region (D) observed as the system is expressed as a dependence function of four subsystems, namely: political (P), developmental (R), economic and financial (EF) and urbanisation subsystem (U).

Key elements of the design of the new regional system in the Republic of Croatia in accordance with the established strategic objective of the model

Research results show that determining input variables based on the current derived state of the population is not a suitable solution in the concrete case of creating a model of regional organization of the Republic of Croatia. The term "current derived state" in this case refers to the present derived selected indicators of local and regional self-government units of the Republic of Croatia, which are to a large extent a result of applying the methods of regional economic policy over the past period. That is, research has shown that the state of the local government is unsatisfactory and that trends do not indicate any improvement, but rather the opposite. It is therefore concluded that interventions into the system need to be made. In addition, if the new model of reorganization is based on the principle that the derived and applied state will be the source of a new framework, then the realistic scenario is that more developed parts of the population are merged with less developed ones, if the input variables are related to creating a stronger economic framework. In this case, there is a real risk of failing to activate the comparative advantages of the weaker part of the population in the new cluster, due to the automatic and non-conditioned spill-over of resources and measures from the more developed to the less developed areas. At the same time, as a result of such spill-over effect, a more developed part of the cluster will lack available resources for the activation of projects with significant added value that require high input costs and a more complex level of knowledge for both preparation and realization. Hence, stronger areas lose focus, and the weaker part of the cluster fails to develop competitiveness as an optimal model sustainable in

the long run. Likewise, this model does not consider (under a strong influence of solely economic variables) the traffic, urban, natural-geographical and social components that have a significant influence on the planning system and operational management. Everything stated above leads to the conclusion that in the case when the starting point is significant system heterogeneity, as in the case in Croatia, the design of the subnational level should be based on input variables that: (a) reduce the general and specific heterogeneity of the area, (b) enable more precise planning, (c) equalize the planning elements in operational application and analysis, (d) strengthen the created transport-urban entities, i.e. create the planning assumptions for more efficient transport and urban connections, consequently economic connections of the cluster, that tend to homogeneity, and (e) respect the nodal, traffic, urban, economic and historical (traditional) factors and link them to homogeneous, physiognomic and climatic influences.

The key elements of the design of the new model of regional organisation in Croatia stem from previous input data, i.e. guidelines for model development (Table 2).

**Table 2. STRATEGIC GUIDELINES FOR MODEL DESIGN**

<b>Type of entry data</b>	<b>Description of entry value</b>
<b>Strategic objective</b>	Spatially and functionally balanced demographic development of the Republic of Croatia
<b>Strategic position and selected strategy</b>	Strengthening and developing reform model S-O quadrant of possible strategies – a set of aggressive strategies
<b>Permanent factors in model design</b>	Decentralised system supported by digital IT systems for increasing citizens participation and efficient governance Ensuring capacities for managing developmental public policies Fiscal system in the function of developing economic strengths on the local level, as basis for sustainable growth and development Urbanisation systems as foundations for the model and integrative factors of balanced and integrated development centre-periphery

*Source: Author's systematisation*

In line with the guidelines for model development (Table 2) key design elements (KED) of the new regional system of the Republic of Croatia are defined (Table 3).



**Table 3. KEY ELEMENTS OF THE DESIGN OF THE NEW REGIONAL SYSTEM IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

<b>KED 1</b>	<b>Cities and municipalities are the key carriers of regional economics public policies</b>	The measures of regional economics aimed at reducing regional inequalities are implemented through settlements (cities and municipalities) as the main actors of operational implementation of public policies in the Republic of Croatia. ⇒ <i>The results of the functional analysis of the EU and Croatian systems.</i>
<b>KED 2</b>	<b>Defragmentation of the subnational level</b>	This research does not primarily focuses on cities and municipalities, but rather regions in the Croatian context. However, the approach to the organization of regions needs to be aligned with the decision on the direction of optimization of local units (cities and municipalities) first, as well as the distribution of functions between local and regional units and the central government and <i>vice versa</i> , due to the complexity of interrelations. Two theses stem from this approach: (i) in the case of the fragmentation of local units, regional level is needed, and (ii) in the case of local level defragmentation, the need for central-regional level is reduced. Thesis (i) stems from the fact that a large number of smaller units (especially of different jurisdictions) needs a higher level unit that combines certain public services more efficiently (economies of volume), in order to coordinate and eliminate the inability of efficient organisation of public services. On the other hand, thesis (ii) is arguments that by decreasing the number of units, economies of volume of new and larger units are increased, with the concurrent decentralization system providing them with more power, so there is no need for higher level coordinating units. This hypothesis is valid for small and medium-sized countries. The assumption of this model in the case of Croatia is option (ii), that is the defragmentation of local levels ⇒ <i>The adoption of option (ii) follows from the results of this research showing the strengthening of cities and urban conglomerates as the carriers of development. In this context, the regional level has strategic and planning significance as well as the role of synergistic economic effects. Thus, the defragmented system of local units (cities and municipalities) with decentralized functions results in reducing the power and importance of the regional level.</i>
<b>KED 3</b>	<b>In the environment of a defragmented system, regional level (country– region) takes over the service role</b>	By adopting KED 2, the central and regional governments assume the role of support, service and complementarity with the main actor, i.e. the local level. This leads to a principle that the local level can perform all decentralized government tasks and activities while the regional level can only perform those functions assigned to it in accordance with the designed administration system. This approach simplifies the functional compliance and reduces the ability of overlapping responsibilities and functions.
<b>KED 4</b>	<b>Polycentric urban matrix as integrating element of the centre and the periphery</b>	Changes in the urban-rural matrix of the population in Europe that have taken place since 2004 point to the trend of strong urbanization, where urban centres and large cities take on a leading role in development. The conducted research also point to the polycentricity of the EU urban matrix, which leads to the conclusion that city centres assume the responsibility for the integration of the surrounding rural area. The example of Germany illustrates contemporary trends of development in

		<p>which a significant number of medium-sized cities (urban centres) cover the entire area and thus equalise the economic and social performance of the national economy. Therefore, a balanced and polycentric urbanization matrix that integrates the rural periphery is a pattern for the network for economically and socially optimal design of the systems of levels <math>\Rightarrow</math> <i>this follows from the results of this research in Chapter 3: Regional economics and policy and the subnational organization of European Union member states.</i></p>
<b>KED 5</b>	<b>Sustainable economic power of the subnational level is one of the main functions of the central state fiscal policy</b>	<p>The economic strength and stability of the regional state is the key to a sustainable national system. In this regard, central government fiscal policy should focus on creating incentives and environment for strengthening public policies of the regional state that create long-term sustainable development potential based on local economic power. Although the local economy strategy should be included in country's central strategy, it is also necessary to enable encouraging local specificities to create a force that strengthens the national economic framework as well. The overall economic framework of the national level consists of national economic potentials <i>per se</i>, as well as a range of local economic products.</p>
<b>KED 6</b>	<b>Strategic planning is the key function of the regional level, and operative public services management stems from the economy of scales</b>	<p>The fundamental role of regional level in system design in line with KED 1 to 5 is strategic planning as the primary function and operational management of functional services arising from the economies of volume and/or the specificities of the service as a secondary function. Therefore, the regional level prepares, develops and updates strategic plans for a relevant area, and those plans unite local plans, as a transmission of planning in relation to the central state. With respect to the operational management of fictional services, the regional level plans and manages those public services that have not been taken over by local levels (right of priority), those which local levels and regional level have agreed to be performed at the regional level, those established by the central and regional levels as optimal to be performed at a regional level (and are not in the local level portfolio). As the regional state is the level of strategic planning, it must include homogeneous geographical, natural, traffic, and social space. The homogeneity of the corresponding space stems from the need for strategic planning that requires consistency of inputs, and for the realization of taken over public services that have to be accessible to users.</p>
<b>KED 7</b>	<b>Focus on digital and participating economy</b>	<p>Implementing the process of reforming the design of parts of public systems and not using digital economy tools is a strategic mistake, given the development of technology and the opportunities it provides. Local government is a good example of using strong IT processes to support a management system, but also to strengthen the role of the public through citizens participation in planning, realization and evaluation of public policies.</p>

*Source: Author's systematisation*

### Mathematical-statistical part of the new model

Having adopted the conceptual part of the model that provides guidelines for determining input elements, the next step is developing a mathematical part. Taking into account the previous results of this research that point to the multidimensionality of the problem of research, the mathematical-statistical model is constructed in two iterations to ensure greater precision of the expected results presented by the scenario method as SCENARIO 1 and SCENARIO 2. Creating a 2-variant model follows the results of the previous literature overview that point to two main directions in designing subnational level, namely the “smaller is more efficient” and the “larger is better” approach.

In iteration I (SCENARIO 1), entity cluster analysis is derived based on the input variables. Given the properties of the cluster analysis as a method, and the properties of the subject of the research i.e. the entity, the first iteration determines the macro division of the analysed area. Creating groups (divisions) through a cluster analysis in iteration I results in the expected (smaller) number of macro regions – the “larger is better” approach. In the following step (iteration II – SCENARIO 2), a mathematical algorithm is applied to model a scenario with a micro approach that expects a more precise division and definition of wholes within each of the macro regions obtained from iteration I, which envisages, as an expected result, a larger number of micro regions – the “smaller is more efficient” approach.

The results of the modelling process presented with the two scenarios in this part of the research are simulated using adequate computer tools and programs. The simulation of new models is graphically and descriptively derived through textual descriptions and numerical values. The graphical part of the simulation is made using *TABLEAU – Tableau Desktop, Tableau Prep, Tableau Online and Tableau Server* (<https://www.tableau.com>) programming platform, and additional data sources are the official databases of the Association of the Cities of the Republic of Croatia (<http://www.udruga-gradova.hr>), the Ministry of Finance and the Central Bureau of Statistics of the Republic of Croatia.

### Determining relevant model variables

Given that the final solutions presented in the scenarios are reached through two iterations, the total set of relevant variables is to be determined, as well as the group of variables to be used in a particular iteration. In the first iteration (cluster analysis) a macro approach is adopted in

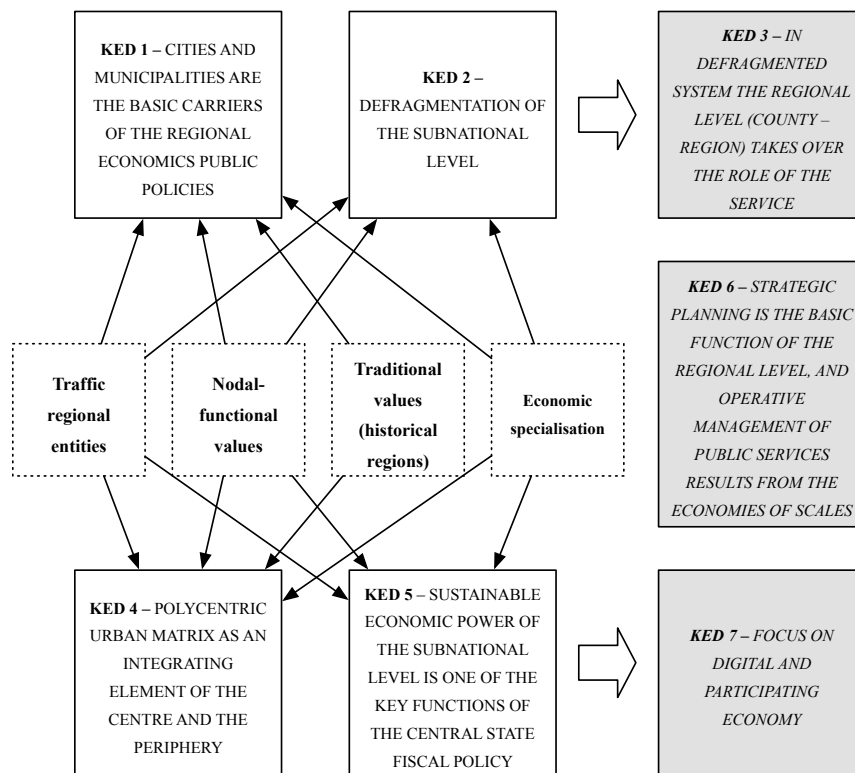
determining groups, and the second iteration should provide a more precise description of the final set of solutions. The previous premise is followed by determining variables as shown.

In iteration I, the variables for performing cluster analysis are those whose attributes describe the macro structure and the macro interaction of entities. The previous research provided several candidates, but the most favourable solution are the variables expressed through the value of traffic connectivity, traditional and historical interactions and the newly created nodal-urban nodes. These variables describe and give value to mutual movement of people and goods (traffic connectivity and interconnection), describe the historical and traditional framework of space development as one of the significant macro influences on the grouping of subject entities, and finally, through the nodal-urban nodes manifest current economic events in the area and socialization. Then, in iteration II the economic specialization of the existing subnational units (counties) is considered as the input variable. Given that in the current organization counties have a very small operational role in the realization of economic activities, the index of the economic structure specialisation, as a variable of the model in the second iteration, is in fact the expression of activities performed at the level of cities and municipalities that are also the entities of our model. According to a well-known definition, the Index of specialization of the economic structure (Izi) measures the share of an activity in the total economy of a particular county (NUTS 2 regions), when compared to the national average this index stands out as the appropriate variable on the basis of which the final grouping of entities is derived. That is, whereas the variables from the cluster analysis group entities from a macro perspective (the composite variables of the cluster analysis have a macro structure), in the final grouping a variable that allows a more accurate measurement of entities' connectivity is required. The economic structure and power of a given space is one of the key elements of regional economics and politics, and the basis of regional growth and development. The state and the degree of the achieved economic development enables strategic planning decisions that guide the existing structure toward further development, add new elements and directions of economic development, work on the reengineering of the existing economic structure, and coordinate national strategic guidelines with regional and local actors. Therefore, the achieved specialization of the economy in a given area is an essential element for making a decision on grouping the systems into compatible and comparative entities (groups) that will enable better and more efficient analysis, planning and implementation of measures in the system.

The variables selected on the basis of the previous argumentation are as follows: (i) traffic-regional entities; (ii) nodal-functional values; (iii) traditional values (historical regions) and (iv) economic specialization. The selected variables should be in accordance with the key elements of the model design (KED), and they must contribute to the achievement of key tasks and objectives of the model itself. Therefore, prior to the final acceptance of the variables, it is necessary to examine whether these conditions are fulfilled.

Figure 2 shows the relationships between selected variables and key design elements (KED 1 to 7). It is evident that all variables are of a composite character, and therefore have a wide range of correlations with KED 1, 2, 4 and 5. KED 3, 6 and 7 are the consequential design elements (KED 3) and the strategic design objectives (KED 6 and 7), so the variables fulfil the examined condition.

**Figure 2. CORRELATIONS OF SELECTED VARIABLES AND ELEMENTS OF THE MODEL DESIGN**



*Source: Author's systematisation*

Previously conducted research in this paper has already confirmed that the design of the subnational level in the case when the starting point is significant system heterogeneity, as in the case of Croatia, should be based on input variables that: (a) reduce the heterogeneity of the area, (b) enable more precise planning, (c) equalize planning elements in operational application, (d) strengthen the created traffic-urban entities, creating the planning assumptions for a more efficient traffic-urban connectivity of clusters that strive for homogeneity, and (e) take into account the significant nodal, traffic, urban, economic and historical (traditional) factors and associate them with homogeneous, physiognomical and climatic influences. On this basis the impact of variables on the objectives and tasks of the model are examined in Table 4.

**Table 4. THE IMPACT OF VARIABLES ON THE OBJECTIVES AND TASKS OF THE MODEL**

Key tasks that variables should affect	Selected variables and the evaluation of their contribution to tasks			
	<i>Economic specialisation</i>	<i>Traffic regional entities</i>	<i>Nodal-functional values</i>	<i>Traditional values (historical regions)</i>
Reducing heterogeneity of the area	[Bar chart showing high impact]			
More precise planning	[Bar chart showing high impact]			
Harmonising planning elements in operative implementation	[Bar chart showing high impact]			
Strengthening the created traffic-urban entities, and creating planning assumptions for more efficient traffic-urban connectivity of clusters that strive to homogeneity		[Bar chart showing high impact]		
Respecting nodal, traffic, urban, economic and historical (traditional) factors and connecting them with homogeno-physiognomical and climate influences.		[Bar chart showing high impact]		

*Source: Author's systematisation*

The table clearly shows that all selected variables meet key tasks that need to be affected with the aim of achieving the model's objective. Quite expectedly, the variables of traditional values have the smallest impact, which is the result of the character of traditional values, which are manifested as perceptive or vernacular regions.

SCENARIO 1 – Cluster analysis of the regional territorial-organisational network of the Republic of Croatia (macro approach to problem modelling)

The entities (municipalities and cities) have been divided into groups<sup>114</sup>. The introductory part of grouping (scenario 1) is done using version 23 of the SPSS computer model, and the definitive grouping (scenario 2) is performed applying the mathematical algorithm in step II.

After determining entry variables, the cluster is formed. Entry variables for cluster analysis of the regional territorial-organisation network of the Republic of Croatia are shown in table 5. These variables match the conditions for system design which, as previously determined, is highly heterogeneous in the Croatian example.

**Table 5. CLUSTER ANALYSIS INPUT VARIABLES**

Input variable	Values	Source
Traditional (historical) regions	1 – 38	Magaš, D. (2013). Geografija hrvatske. Zadar: Sveučilište u Zadru
Nodal-functional regionalisation	1 – 9	Magaš, D. (2013). Geografija hrvatske. Zadar: Sveučilište u Zadru
Traffic regional entities	1 – 5	Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske 2017. – 2030. <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Croatia is divided into five functional regions that reflect most of the daily migration. "The most common approach to determining functional regions is based on the analysis of the population commuting to work and school, given that daily migrations can serve as a good basis for determining the degree of other forms of interaction." (Ministry of Maritime Affairs, Transport and Infrastructure, 2013).

*Source: Author's systematisation*

Given that the variables are by their nature composite, prior to grouping we have standardized them. Z-values are used as a variable standardization technique. Three variables were standardised and used as criteria for grouping the entities: (1) nodal-functional values; (2) traffic regional entities, and (3) traditional values (historical regions).

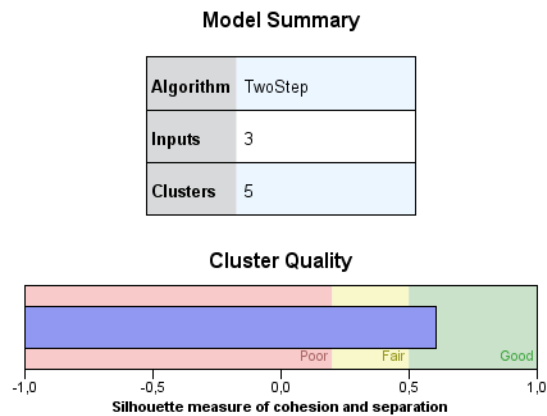
The Two Step Cluster Analysis is used to estimate the number of groups, which enables optimal grouping by defined variables. The advantage of this technique in our research is that it determines the number of groups in which entities connect, which is the aim of our research. Based on the offered variables, the analysis grouped the entities into five optimal groups. Figure

---

<sup>114</sup> In Croatia, researchers rarely name this technique "grouping", but rather use the terms cluster analysis or taxonomic analysis; we see no reason to use these terms, as the Croatian term entirely "covers" the meaning.

3 of the SPSS program shows that this grouping is optimal and acceptable (Cluster Quality: Good).

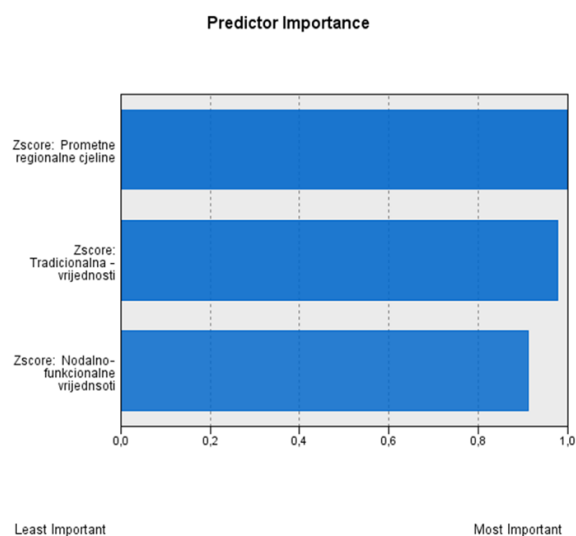
**Figure 3. GROUPING – SPSS RESULTS AND CLUSTER QUALITY**



*Source: Author's systematisation*

In evaluating the predictivity of variables (Figure 4) all three variables have nearly the same predictor in grouping, which is to be expected, given that the model has been evaluated as good.

**Figure 4. EVALUATING THE PREDICTIVITY OF SELECTED ANALYSIS VARIABLES**

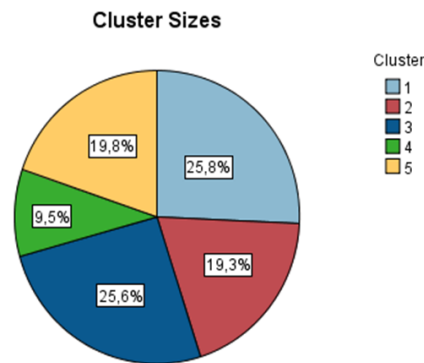


*Source: Author's systematisation*



As already stated above, grouping resulted in five groups representing regions that encompass relevant entities (cities and municipalities). The largest group, with the share of 25.8% of the entire mass, has 143 entities, and the smallest one, with 9.5% share, comprises 53 entities. As Figure 5 shows, two largest groups are relatively close in terms of their scope, which is true for the next two groups as well; the smallest group is the furthest.

**Figure 5. THE SIZE OF CLUSTERS – REGIONS**



Size of Smallest Cluster	53 (9.5%)
Size of Largest Cluster	143 (25.8%)
Ratio of Sizes: Largest Cluster to Smallest Cluster	2,70

*Source: Author's systematisation*

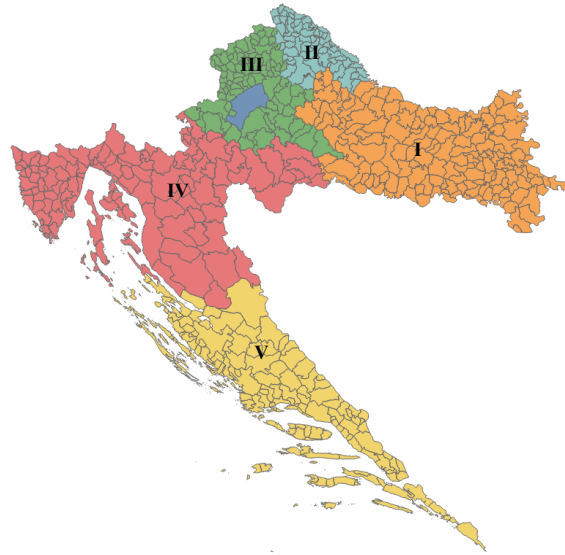
Given the heterogeneity of the area and the entities, the result can be assessed as satisfactory in terms of the scope of each entity, and their interrelation in terms of scope.

#### New model simulation according to SCENARIO 1

Cluster analysis SCENARIO 1 resulted in the division of the Republic of Croatia into five regions, with the City Zagreb maintaining its existing status (methodological presumption of the research). The five new regions are labelled based on *Magaš, D.* (Geografija Hrvatske, 2013), and the labelling is to be used for research purposes, without the intention of introducing them as official names, as this is subject to special administrative and legal procedures. The five new regions are as follows: (i) East Croatia; (ii) North-West Croatia; (iii) Central Croatia;

(iv) Coastal and Upland Croatia, and (v) Central and Southern Coastal Croatia. The graphic display of SCENARIO 1 results are shown in Figure 6.

**Figure 6. THE SIMULATION OF REGIONAL ORGANISATION OF THE REPUBLIC OF CROATIA ACCORDING TO THE NEW MODEL SCENARIO 1**



*Source: Author's systematisation*

The graphical representation of the new model SCENARIO 1 shows the results of the mathematical-statistical part of the model. Model simulation can be summarized as follows: (i) the model grouped the existing cities and municipalities into five groups; (ii) with regard to the input variables, the first group covers the area of Eastern Croatia, i.e. Slavonia, bordering with the Central Croatia and Zagreb area, and the north-western region of Podravina, to the city of Varaždin, Međimurje, etc; (iii) the second group, the smallest one in terms of its surface, includes the coherent areas of Varaždin and Međimurje, i.e. north-western Croatia; (iv) the third group is Central Croatia, i.e. the area that surrounds the City of Zagreb from all directions, as a logical traffic-urbanization matrix based on the capital's centripetal forces; (v) the fourth group includes the transitional part of Croatia and the connection with Istria and Kvarner, and the area of Lika; (vi) finally, the fifth group includes Dalmatia with the islands all the way to Dubrovnik area. It can be concluded that the cluster analysis results in a logical variable-based grouping in such a way that homogeneous forces, expressed primarily through traffic and urbanization matrix, connect the area thus looking at homogeneous groups.

**Table 6. BASIC SIMULATION DATA FOR THE NEW MODEL OF REGIONS ACCORDING TO SCENARIO I**

Region	Label	2011 census	Surface area (km <sup>2</sup> )	The number of JLS	Income <i>per capita</i>
The City of Zagreb		790.017	641	1	8.126,20 HRK
East Croatia	I	944.732	15.713	153	2.525,10 HRK
North-West Croatia	II	318.400	2.948	60	2.865,13 HRK
Central Croatia	III	584.247	6.047	89	2.797,47 HRK
Coastal and Upland Croatia	IV	790.735	18.292	122	4.928,33 HRK
Central and Southern Coastal Cro	V	856.758	12.951	131	4.432,62 HRK

*Source: Author's systematisation*

Compared to the number of inhabitants, three regions in the new model and the City of Zagreb have around 800,000 inhabitants, one region has under 600,000 inhabitants, while Region II North-West Croatia has the fewest inhabitants, just over 300,000. Therefore, of the six regional units (five regions and the City of Zagreb), four units have similar number of inhabitants. If we look at income per capita (expressed as the ratio of the number of inhabitants and the revenue of the local self-government units), we see that, besides Zagreb which stands out, there are two groups of quite similar regions (Table 6).

SCENARIO 2 – Mathematical algorithm for modelling from a micro-aspect (Modelling the subnational level system with a mathematical algorithm based on the economic specialization of subnational units)

In the first iteration, the variables for performing cluster analysis are those whose attributes describe the macro structure and the macro interaction of entities. Through the value of traffic connectivity, traditional and historical interactions and the newly created nodal-urban nodes entities are divided into five groups. Then, in the second iteration the input variables are based on the economic specialization of the existing subnational units (counties) according to the previously derived arguments.

We have already defined that the *Index of specialization of the economic structure (Izi)* measures the share of an activity in the total economy of a particular county (NUTS 2 regions) when compared to the national average. *Index of specialization* is calculated in Chapter 4.5.5. of this research, and the arguments for using the index as a variable in mathematical algorithm are explained in part 5.2.1. of the research.

The mathematical algorithm is developed on the basis of the *Izi* index, and the set of rules describing it is related to recognising the entities (cities and municipalities) with the highest number of equal results according to economic specialisation. The algorithm is derived for each of the five macro regions defined in SCENARIO 1. Expression (4) shows the algorithm on the example of one of the five regions (East Croatia).

*Let us define the set of all municipalities and cities (units) in a given region (e.g. for East Croatia  $n = 153$ ):*

$$A = \{X_1, X_2, \dots, X_n\}$$

*With  $X_i$  defined 11-set of the form:*

$$X_i = (a_1, a_2, \dots, a_{11}) \rightarrow a_i \in \{0, i\} \rightarrow i \in \{1, 2, 3, \dots, 11\}$$

*E.g. for Slavonski Brod:  $X_k = (1, 2, 3, 4, 0, 0, 0, 8, 0, 10, 0)$ .*

*Let us define the set of all possible 11-sets with digits 0, 1, 2, ..., 11:*

$$E = \{Y_i\} \rightarrow Y_i = (b_1, b_2, \dots, b_{11}) \rightarrow b_i \in \{0, 1, 2, \dots, 11\} \rightarrow k(E) = 12^{11} \quad (4)$$

*Let us define the section of groups  $A$  and  $E$ :*

$$P = A \cap E \rightarrow P = \{P_1, P_2, \dots, P_t\} \rightarrow P_j = (c_1, c_2, \dots, c_{11}) \rightarrow c_j \in \{0, j\} \rightarrow j \in \{1, 2, 3, \dots, 11\} \rightarrow k(P) = t$$

*E.g. in East Croatia  $t = 4$ , with the form of group  $P$ :*

$$P = \{(1, 2, 3, 4, 0, 0, 0, 8, 0, 10, 0), (1, 0, 0, 4, 0, 0, 0, 8, 0, 10, 0), (1, 2, 3, 0, 0, 0, 0, 8, 0, 10, 0), (1, 2, 3, 4, 0, 0, 0, 0, 10, 0)\}$$

*Let's write it in the form of an ordered four:*

$$Q = ((1, 2, 3, 4, 0, 0, 0, 8, 0, 10, 0), (1, 0, 0, 4, 0, 0, 0, 8, 0, 10, 0), (1, 2, 3, 0, 0, 0, 0, 8, 0, 10, 0), (1, 2, 3, 4, 0, 0, 0, 0, 10, 0))$$

*We define a function  $f$ :*

$$f: A \rightarrow \{1, 2, \dots, t\} \rightarrow f(X_i) = j \Leftrightarrow X_i = Q_j$$

*E.g. let it be  $X_1$  Slavonski Brod  $\rightarrow f(X_1) = 1$ , a  $X_{60}$  Županja  $\rightarrow f(X_{60}) = 2$ , etc..*

### Simulation of the new model according to SCENARIO 2

Mathematical algorithm from expression (3) derived for each of the five new regions from SCENARIO 1 resulted in further division of the area into 16 new regions. However, given that the model has multidimensional features which for operative implementation require settings that enable better operative management, simulation from SCENARIO 2 is to be additionally focused so that the final result has a stronger focus on meeting the strategic objective. In that regard, from the spatial, organisational, urban and communication aspect, three changes/adjustments have been made in SCENARIO 2, and the final results of SCENARIO 2 are simulated in Figure 7.

**Figure 7. SIMULATION OF REGIONAL ORGANISATION OF THE REPUBLIC OF CROATIA ACCORDING TO SCENARIO I OF THE NEW MODEL, AFTER INTERVENTION**



*Source: Author's systematisation*

**Table 7. BASIC SIMULATION DATA FOR THE NEW MODEL OF REGIONS ACCORDING TO SCENARIO II**

Region	2011 census	Surface area (km <sup>2</sup> )	The number of JLS	Income <i>per capita</i>
The City of Zagreb	790.017	641	1	8.126,20 HRK
I	179.521	2.453	31	2.635,63 HRK
II	305.032	4.154	42	2.703,08 HRK
III	84.836	2.024	16	2.459,29 HRK
IV	255.579	4.441	41	2.289,20 HRK
V	83.394	1.584	14	2.522,81 HRK
VI	329.837	3.226	64	2.835,17 HRK
VII	358.518	3.073	65	2.727,20 HRK
VIII	250.662	3.752	29	2.862,59 HRK
IX	235.558	6.539	33	3.070,72 HRK
X	296.195	3.588	36	5.427,20 HRK
XI	208.055	2.813	41	6.378,59 HRK
XII	50.927	5.353	12	4.694,18 HRK
XIII	170.017	3.647	34	4.691,56 HRK
XIV	564.173	7.524	75	4.062,22 HRK
XV	122.568	1.781	22	5.778,36 HRK

*Source: Author's systematisation*

Simulation (Table 7) shows uniformity with respect to the number of inhabitants (Zagreb and Split areas show significant positive deviation, while the areas of Bjelovar and Virovitica are at the other end of the spectrum, i.e. smallest by the number of inhabitants). Likewise, the surface area of the units and income per capita are in sustainable proportions, with significant positive deviations for the City of Zagreb. Other regions are grouped into two segments that can be described as continental regions with lower incomes per capita, and the Adriatic region with higher comparable income.

Given that SCENARIO 2 shows changes of lesser intensity than SCENARIO 1, it is reasonable to make a comparative analysis of certain quantitative indicators of the current state and the state according to the simulation of SCENARIO 2 (Table 8).

**Table 8. DISPERSION MEASURES BETWEEN THE EXISTING AND THE SIMULATED MODEL**

Dispersion measures	Existing organisation (20 counties and the City of Zagreb)	New organisation SCENARIO 2 (15 regions and the City of Zagreb)
RATIO BETWEEN LARGEST AD SMALLEST VALUE (population)	8,03	11,8
RATIO BETWEEN LARGEST AD SMALLEST VALUE (surface area)	7,34	4,75
AVERAGE NUMBER OF INHABITANTS PER UNIT	174.744	232.991
– Variation coefficient for population (V)	55%	54%
AVERAGE SURFACE AREA PER UNIT (km <sup>2</sup> )	2.797	3.730
– Variation coefficient for surface area (V)	44%	44%

*Source: Author's systematisation*

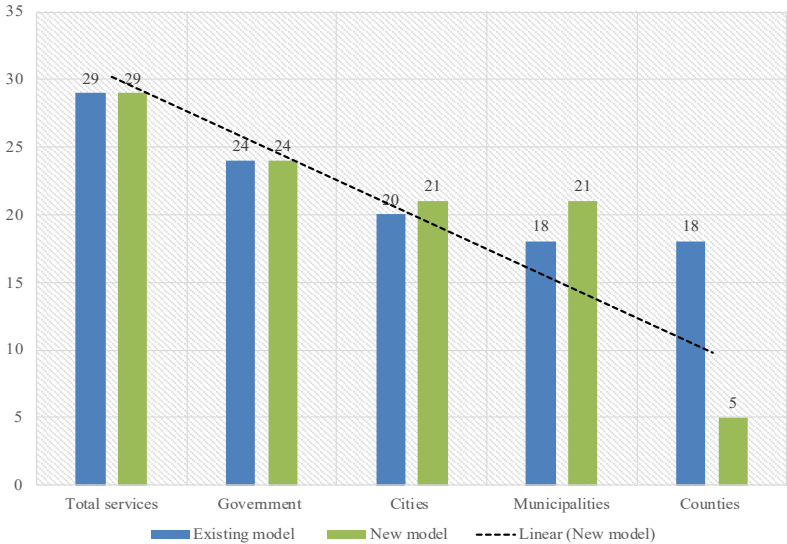
The overview of dispersion measure indicators in Table 8 shows that out of six measuring, the new model has better indicators in four (although data dispersions are significant in all measuring), in one indicator they are similar, and only in the smallest to largest value ratio for population the indicator of the existing organisation is better.

#### Organisational overview of the new model

The functional-organisational structure to be established for the implementation of the new model is described according to the main elements as follows: (i) cities and municipalities are the main carriers of regional growth and development, and operative functions of local and

regional self-governance; (ii) counties (regions) are primarily strategic units for planning, and to a lesser degree coordinative units. In operative sense counties manage those operative public activities that can efficiently be organised due to the economy of volume, the technology of particular public activity, or to correct the deficiencies of lower levels in performing public activities; (iii) cities and municipalities perform all fundamental or decentralised functions, and counties perform only those contractually transferred to them. After the application of the new model, a comparative overview of the distribution of public authorities according to the functions between the current model and the model from this research was made (Figure 8).

**Figure 8. COMPARISON OF PUBLIC AUTHORITIES ACCORDING TO FUNCTIONS OF THE CURRENT AND THE NEW MODEL**



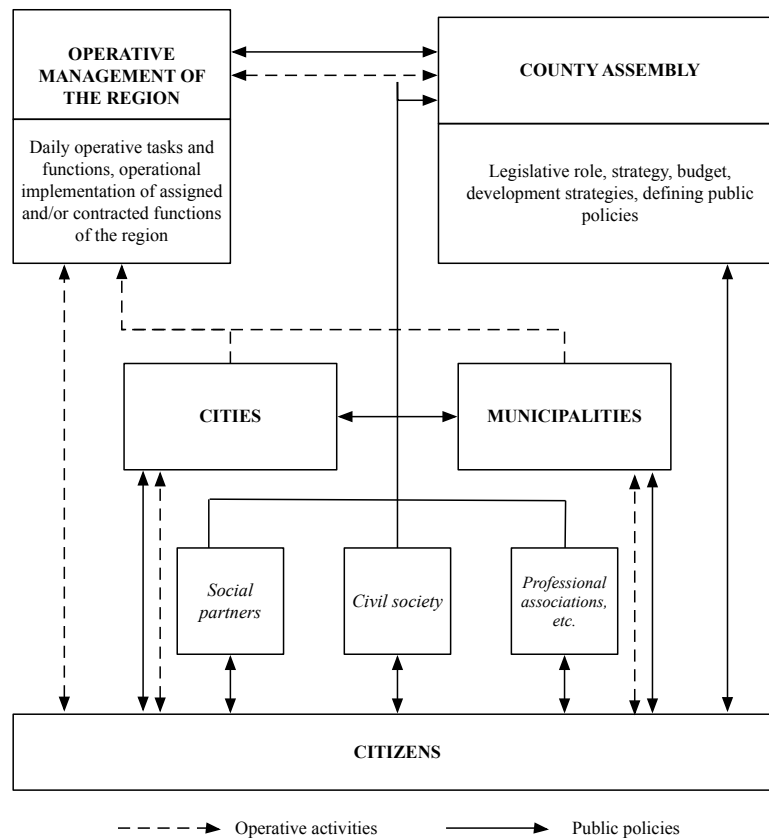
*Source: Author's systematisation*

Figure 8 shows the trend of functional decentralisation. In other words, in the set of equal public functions, the new model maximally strengthens the authorities of cities and municipalities, at the same time significantly reducing counties' operative functions.

The result of all these changes in the new model leads to the new organisational-functional structure of counties. In this structure, model's input variables are implemented in the way that counties become strategic planning units that perform a part of operative functions with a smaller number of professional employees educated for public service, and their main task is developing public policies. Citizens, as the main users of local and regional administration, have clearly defined channels in which cities and municipalities, as well as specialised institutions under regional management, are fully and directly in the service of citizens. On the other hand, citizens and the civil society consume public policies through direct channels via

cities and municipalities. In the implementation of public policies and operative tasks, cities and municipalities act independently according to the law, and those tasks that require coordination are performed through the county, as a strategic and planning body. The system of the new organisation according to the model from this research is shown in Figure 9.

**Figure 9. THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THE RELATIONS BETWEEN CITIES (MUNICIPALITIES) AND COUNTIES IN THE NEW MODEL**



*Source: Author's systematisation*

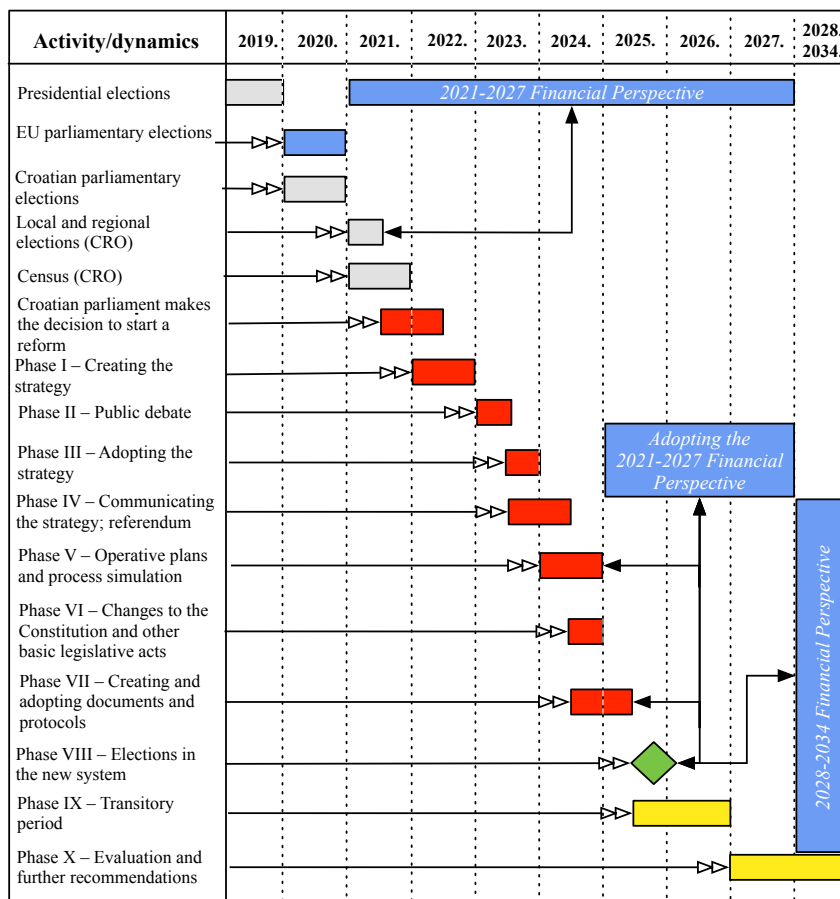
This figure explains the system and the relations in the new model. The defragmentation of cities and municipalities is a particularly important issue in the model. That is, in both scenarios the model implies significant organizational and functional changes. In this respect in SCENARIO 1 (macro approach with five regions), governance can be significantly hampered due to the strong fragmentation of local self-government units, whereas in SCENARIO 2 the existing fragmentation is less significant for the operational implementation of the model. However, the research has shown that for the most successful reform of the regional level, changes need to be made that lead to a decrease in the number of cities and municipalities (local level defragmentation) either at the same time or at least in the subsequent planning period. To conclude, for efficient and meaningful reform of the regional level of the Republic of Croatia,



the justification of the existing significant fragmentation of the local self-government units needs to be reviewed as a part of planning, and so do measures for local level defragmentation.

The reform of the system of the subnational organization of the Republic of Croatia is a complex process that needs to be carefully thought out, precisely prepared, clearly communicated and dynamically adapted to the political and economic environment in the given moment. By adopting the main steps (stages) for the implementation of the process and by putting phases into a dynamic context of the external environment that affects the preparation and realization of the process, it is possible to provide a framework projection of the dynamics of the operating process of the new model application (Figure 10).<sup>115</sup>

**Figure 10. NEW MODEL APPLICATION DYNAMICS PROJECTION**



*Source: Author's systematisation*

<sup>115</sup> Figure 10 shows in grey the activities affecting the preparation, i.e. activities preceding the beginning of the process, red are the main activities, green is the process end, yellow are post-process activities and blue are important activities on the EU level affecting the process.

The graph shows that a significant number of internal and external factors affect process dynamics and structure. It is particularly important to emphasize the importance of process coordination with significant EU activities, in particular the use of funds from the 2021-2027 financial period, and preparatory activities for the adoption of the new 2028-2034 Financial Perspective. It is shown here that the new subnational organization is activated in time for participation in the programming of the new financial perspective. Likewise, the election cycles stipulated by the Constitution of the Republic of Croatia are in the proposed dynamics sustainable.

## 5. Conclusions

The results of the research carried out in line with the selected research model lead to the conclusions that the regional policy of the Republic of Croatia does not contribute to reducing regional inequalities, but rather that the gap between the successful and the unsuccessful widens. Further on in the research, in accordance with the main objective, a general model for defining a new subnational territorial and organisational design of the Republic of Croatia is developed. The model is created conceptually, mathematically, and with simulation, using cluster analysis and a derived mathematical algorithm. After the cluster analysis SCENARIO 1 results in the division of the Republic of Croatia into five regions: (i) East Croatia; (ii) North-West Croatia; (iii) Central Croatia; (iv) Coastal and Upland Croatia, and (v) Central and Southern Coastal Croatia, with the City of Zagreb maintaining its existing status (methodological presumption of the research). Mathematical algorithm derived for each of the five new regions from SCENARIO 1 leads to further division of the territory to the total of 15 new regions (SCENARIO 2). The new model, therefore, starts from two possible solutions-scenarios: (a) SCENARIO 1 implies a radical change with five large regional entities, instead of the current 20 – the „larger is better approach“, and (b) SCENARIO 2 which implies the defragmentation of the existing 20 counties into new 15 regional units (reduction by 25%) – the „smaller is more efficient“ approach.

**The determined and systematized results of the research have confirmed the main hypothesis of the research, according to which the existing territorial-organizational and financial system of the regional self-government of the Republic of Croatia negatively affects efficient management of people, space and public finances of the country; the derived general model of the new subnational territorial-organizational design of the Republic Croatia also meets the main objective of the research.** The results of the new

model confirm the optimization effects related to the auxiliary hypotheses, but for more accurate results additional research is necessary. The research also generated specific recommendations related to the area of optimization of the subnational level both in the Republic of Croatia and in the sense of the general model.

**Throughout this research, the answers to the research questions are also provided.** It has specifically been confirmed that at the EU level, as a macro context of the Republic of Croatia, there is a strong trend of reforming subnational levels, as a part of adapting the system to economic and technological impacts and changes, with no clear indicators of the general model for all EU member states, but rather each country having its specifics linked to its economic, social and historical aspects and heritage. The common denominator is increasing efficiency, converging systems and patterns of both public and private systems governance, strong system digitalisation and consequential changes in defining, preparing and implementing public policies.

The study of literature and the theoretical framework of this research has shown that the aspects of solving the problem of optimization of the subnational level, both in the Republic of Croatia and internationally, are fundamentally and predominantly related to the Theory of Fiscal Federalism and the administrative-legal, political and geographical approach. The general model developed within this research as a variable for creating an optimal subnational level cluster in the example of the Republic of Croatia introduces an interdisciplinary approach with the following input variables: (i) traffic-regional entities-values; (ii) nodal-functional values; (iii) traditional values (historical regions) and (iv) economic specialization. These variables describe and provide values of mutual movement of people and goods (traffic connectivity and economic interconnection), describe the historical and traditional framework of space development as a significant macro influence on the grouping of subject entities and, finally, through nodal-urban nodes accept current economic events in the area and socialization. This interdisciplinary approach is a new segment in this part of regional economics, resulting in a scientific and research contribution of this research.

The carried out research has a potential impact outside of the Republic of Croatia, given that a number of other countries also have dysfunctional or insufficient flexibility of the subnational system as a consequence of historical, traditional and other influences, and in that sense the research has a generalized approach and contributes to both theory and practice.

## ŽIVOTOPIS AUTORA

Davor Žmegač

Rođen 21.6.1968. godine u Zagrebu.

### **Obrazovanje i usavršavanje**

Osnovnu i srednju školu pohađao u Kutini i Zagrebu.

Diplomirao na Fakultetu prometnih znanosti u Zagrebu 1992. godine VI/1 i 1996. godine VII/1. Poslijediplomski studij – Fakultet prometnih znanosti u Zagrebu, Magistar znanosti iz područja tehničkih znanosti polje: Tehnologija prometa i transporta. Magistarski znanstveni rad: *Vrednovanje geoprometnog položaja Moslavine*, Zagreb, 2002. godine.

Poslijediplomski studij – Ekonomski fakultet u Zagrebu, Organizacija i management, Poslijediplomski specijalistički rad: *Model reorganizacije RH sa sustava županija na sustav regija*, Zagreb, 2013. godine.

Više specijalističkih i stručnih usavršavanja u RH, EU i SAD iz područja informatike, javne uprave i menadžmenta.

Strani jezici: Engleski.

### **Radno iskustvo**

Od 1987. do 2000. godine / Hrvatske željeznice: zadnje radno mjesto – Direktor prometnog i transportnog područja Zagreb;

Od 2000. do 2005. godine / Pročelnik Odjela za razvoj, gospodarstvo i upravljanje imovinom Gradske uprave Grada Kutine;

Od 2005. do 2009. godine / prvi mandat Gradonačelnik Grada Kutine;

Od 2009. do 2013. godina / drugi mandat Gradonačelnik Grada Kutine;

Od 2013. do 2014. godine / DIU LIBERTAS Međunarodno sveučilište u Dubrovniku, Savjetnik za strateški razvoj;

Od 2014. do 2016. godine / Visoka poslovna škola Libertas Zagreb, Dekan;

Od 2016. do 2017. godine / Libertas međunarodno sveučilište u Zagrebu, Pročelnik stručnih studija Sveučilišta;

Od 2017. do 2018. godine / Petrokemija d.d. Kutina, Član Uprave;

Od 2018. godine / Petrokemija d.d. Kutina, Predsjednik Uprave.

### **Pregled izabranih ostalih dužnosti i iskustava tijekom poslovne karijere**

Potpredsjednik Udruge Gradova RH od 2009. do 2013. godine;

Član Vijeća Europe – Kongres lokalnih i regionalnih vlasti od 2005. do 2013. godine i stalni član Nadzornog odbora CLARE-a;

Voditelj izaslanstva Vijeća Europe i glavni izvjestitelj o Povelji lokalne i regionalne samouprave za Portugal 2012. godine;

Član Izaslanstva promatrača RH u Odboru regija EU od 2012. godine do ulaska RH u EU.

HGK – Član Skupštine i Predsjednik udruženja kemijske industrije.

## Znanstveni radovi

1. Samodol A, Žmegač D. *Is There A Statistical Link Between The Revenues And Selected Expenditure Of Regional Self-Government Of The Republic Of Croatia*. In: Radić Ž, Rončević A, Yongqiang L, eds. 22nd International Scientific Conference on Economic and Social Development – “The Legal Challenges of Modern World.” Split: Varazdin Development and Entrepreneurship Agency; 2017:449-460.
2. Ostojić A, Žmegač D. *Public expenditure and global economic crisis - EU 15*. In: Vranešević T, ed. Selected Papers Presented at 3rd International M-Sphere Conference for Multidisciplinary in Science and Business. Zagreb: Accent; 2014:137-145.
3. Žmegač D, Ostojić A. *Značajke organizacije javnih i privatnih poslovnih sustava u Republici Hrvatskoj*. In: Katalinić B, ed. 4th International Conference VALLIS AUREA Focus on: Regional \$ Innovation Development. Požega & Vienna: Polytechnic in Požega, Croatia & DAAAM International Vienna, Austria; 2014:0801-0809.
4. Žmegač D, Kaužljar D, Dautović M. *Izgradnja industrijsko-logističkog centra Kutina u cilju razvoja prometnog i gospodarskog položaja Moslavačke regije*. In: Znanost I Razvitak Prometa 2012. Zagreb: Fakultet prometnih znanosti; 2012.
5. Vurdelja J, Žmegač D, Rajković V. *Analysis of Traffic Infrastructure in the town of Kutina*. *Suvremeni promet*. 2004;16(1):47-57.
6. Brnjac N, Žmegač D, Badanjak D. *Model prometnog web portala u Hrvatskim okvirima*. *Suvremeni promet*. 2003;23(6):417-419.
7. Žmegač D. *Upravljanje ljudskim resursima jedinica lokalne uprave i samouprave kao temelj kvalitetnoga prometnog sustava*. *Suvremeni promet*. 2003;23(3-4):252-255.

## IZJAVA

kojom ja, Davor Žmegač, broj indeksa: 159/14 doktorand Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, kao autor doktorske disertacije s naslovom:

### **UNAPREĐENJE SUSTAVA TERITORIJALNE I FUNKCIONALNE ORGANIZACIJE PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE KAO OKOSNICA GOSPODARSKOGA RAZVOJA REPUBLIKE HRVATSKE:**

1. Izjavljujem da sam doktorsku disertaciju izradio samostalno pod mentorstvom izv. prof. dr. sc. Saše Drezgića, a pri izradi doktorske disertacije rada pomagao mi je i prof. dr. sc. Mladen Knežević, doc. dr. sc. Ante Samodol i mr. sc. Milan Papić.

U radu sam primijenio metodologiju znanstvenoistraživačkog rada i koristio literaturu koja je navedena na kraju rada. Tuđe spoznaje, stavove, zaključke, teorije i zakonitosti koje sam izravno ili parafrazirajući naveo u radu citirao sam i povezao s korištenim bibliografskim jedinicama sukladno odredbama Pravilnika o izradi i opremanju doktorskih radova Sveučilišta u Rijeci, Ekonomskog fakulteta u Rijeci. Rad je pisan u duhu hrvatskog jezika.

2. Dajem odobrenje da se, bez naknade, trajno pohrani moj rad u javno dostupnom digitalnom repozitoriju ustanove i Sveučilišta te u javnoj internetskoj bazi radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu, sukladno obvezi iz odredbe članka 83. stavka 11. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15).

Potvrđujem da je za pohranu dostavljena završna verzija obranjene i dovršene doktorske disertacije. Ovom izjavom, kao autor dajem odobrenje i da se moj rad, bez naknade, trajno javno objavi i besplatno učini dostupnim studentima i djelatnicima ustanove.

---

(vlastoručni potpis)

U Rijeci, 03.09.2020.