

Čupović, Nora

Undergraduate thesis / Završni rad

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:974242>

Rights / Prava: [In copyright](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2021-05-08**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova  
Veleučilišta u Šibeniku](#)

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU

PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

Nora Čupović

REGIONALIZACIJA REPUBLIKE

HRVATSKE

Završni rad

Šibenik, Rujan 2016.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU

PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

REGIONALIZACIJA REPUBLIKE  
HRVATSKE

Završni rad

Kolegij: Lokalna samouprava

Mentor: Ivan Rančić, mag.iur., pred.

Student: Nora Čupović

Matični broj studenta: 134081151

## SADRŽAJ:

1. UVOD.....	1
2. REGIONALIZACIJA.....	2
3. REGIONALIZACIJA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	4
3.1 Pravni okvir regionalizacije.....	6
4. VRSTE REGIONALIZACIJE.....	7
4.1. Statička regionalizacija.....	8
4.2. Politička regionalizacija.....	9
5. RACIONALIZACIJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	10
6. SCENARIJ RAZVOJA TERITORIJALNE ORGANIZACIJE.....	12
7. PERSPEKTIVE FORMIRANJA SAMOUPRAVNIH (POLITIČKIH) REGIJA.....	14
8. EUROPSKA PRAVNA LEGISLATIVA.....	23
9. PRIMJERI REGIONALIZACIJE EUROPSKIH ZEMALJA.....	26
9.1. Republika Italija.....	26
9.2. Republika Austrija.....	28
9.3. Republika Finska.....	29
9.4. Savezna Republika Njemačka.....	30

10. ZAKLJUČAK.....34

POPIS LITERATURE

POPIS KRATICA

## 1. UVOD

U ovom završnom radu čija je tema *Regionalizacija Republike Hrvatske* objasniti će se što je to regionalizacija te njezin razvoj u Europi i Republici Hrvatskoj. U sljedećoj cjelini objasniti će se regionalizacija jedinica lokalne i područne samouprave u Republici Hrvatskoj te pravni okvir regionalizacije. Također navesti će se i objasniti vrste regionalizacije, a to su: statička regionalizacija te politička regionalizacija. U nastavku se nalazi cjelina u kojoj će se pojasniti racionalizacija jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Isto tako objasniti će se scenarij razvoja teritorijalne organizacije te perspektive formiranja samoupravnih (političkih) regija.

## 2. REGIONALIZACIJA

Regionalizacija i stvaranje više stupanjskih sustava javnog upravljanja je jedna od novih tendencija širom Europe. Ona znači jačanje regionalne svijesti, identiteta i osjećaja pripadnosti određenim velikim područjima unutar nacionalnih država te jačanje regionalnih institucija, uključujući davanje autonomije tim institucijama u političkom smislu sa stvaranjem regionalnih političkih predstavništava i drugih tijela samoupravnih regija. Uloga regionalnih jedinica, kao među stupnja između središnje države i lokalne samouprave, jača u mnogim europskim zemljama.

Prvi val regionalizacije u Europi bio je 1960-ih i 1970-ih, a vođen je željom za potvrđivanjem zasebnih regionalnih identiteta. Drugi val, kad se regije vide ponajprije kao okvir ekonomskog razvoja na razini široj od lokalne, bio je 1980-ih i 1990-ih. Pritom je frazu o Europi regija koristila i Europska unija u svojim nastojanjima da parira jakim nacionalnim vladama, upravo za vrijeme drugog vala regionalizacije 1990-ih. Unija je 1994. osnovala i u formalni proces donošenja pravnih dokumenata uključila Odbor regija. Kasnije je u neku ruku zanemarila taj oslonac u regijama, kad je počela pripremati novi ugovor koji je na kraju stupio na snagu 1. prosinca 2009., a koji je po nekim idejama trebao dovesti do stvaranja europske federacije. Ipak, kroz čitavo to vrijeme izdašnim financiranjem i regionalnom politikom podupirala je proces regionalizacije u političkom i u ekonomskom smislu. Odbor regija dobio je još puno jaču ulogu Lisabonskim ugovorom te se pretvorio u čuvara načela supsidijarnosti unutar institucionalne strukture EU. Bilo je više pokušaja da se pripremi i usvoji međunarodnopravni temelj za harmonizaciju regionalne samouprave po uzoru na Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (1985.). Najveći je napredak u tom pravcu postignut u okviru Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe koji je u svibnju 2008. usvojio Preporuku 240 (2008) pod naslovom Nacrt Europske povelje o regionalnoj demokraciji. U 52 članka tog Nacrta izlažu se načela harmonizacije regionalne samouprave. No, još 1988. je Europski parlament donio Povelju Zajednice o regionalizaciji koja se založila za političku autonomiju i vlastiti politički legitimitet regija u zemljama članicama.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Đulabić, V.; Regionalizam i regionalna politika; Zagreb; Društveno veleučilište; 2007.

Na harmonizaciji rade i neke udruge regija, među kojima se izdvaja Skupština europskih regija čija je Deklaracija o regionalizmu u Europi iz 1996. posebno utjecajni dokument. Ipak, usprkos brojnim naporima i stvarnim promjenama odnosno uvođenju političkih regija u značajnom broju europskih zemalja, o harmonizaciji regionalne samouprave još uvijek nije postignut konsenzus koji bi omogućio da se donese Europska povelja o regionalnoj samoupravi. U Europi je, pored Švicarske kao konfederacije te Njemačke i Austrije kao federacija, Belgija prošla relativno brz put do federalnog uređenja s međustupnjem političkog regionalizma. Političke regije uvele su napose Francuska, Italija, Španjolska, Danska, Poljska, Češka, Slovačka i Grčka. Pritom su najveće po prosječnom broju stanovnika regije u Italiji s 3 te u Francuskoj i Španjolskoj s 2,7 milijuna stanovnika. Poljska vojvodstva imaju prosječno 2,4 milijuna, a Danske regije 1,1 milijun stanovnika. Manje su grčke (850.000), češke (750.000) i slovačke regije (680.000 stanovnika). Zanimljiv je primjer razvoja regija u Francuskoj, koja je nakon Revolucije konstituirana kao centralizirana unitarna država. Regije (22) su osnovane 1956. kao upravne jedinice s nadležnošću u prostornom planiranju i prometu na državnoj razini, ekonomskom razvoju te u državnoj statistici. Politička samouprava priznata im je tek u reformi 1982/83., s tim da je njihova autonomija do danas ostala ograničena. Pored 22 regije u europskom dijelu postoji pet regija na prekomorskim područjima koja su u sastavu Francuske. Premda su među najvećima u Europi, najavljuje se smanjenje broja regija na 18 do 2017/18., s tim da neki smatraju da bi ih trebalo smanjiti na jednu polovnu sadašnjeg broja što bi njihovu prosječnu veličinu mjerenu brojem stanovnika udvostručilo.<sup>2</sup>

Tendencija regionalizma ima više osnova, od kojih su neki egzogeni, drugi pak endogeni. Jedna je od njih u regionalnoj politici Europske unije, koja se oslanja na tzv. NUTS II jedinice s preko 800.000 (do 3 milijuna) stanovnika (egzogeni poticaj). Tu je i politika supsidijarnosti i decentralizacije Europske unije i Vijeća Europe, koja top-down stil javnog upravljanja barem dopunjuje ako već ne i preokreće bottom-up stilom. Na kraju, ali ne i manje važno, tu je sve snažnija svijest stanovništva, civilnog društva, regionalnih političkih stranaka i drugih aktera o važnosti regionalnih interesa i identiteta (regionalizam kao endogena snaga).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem.



Jedan od temeljnih zadataka regionalne razine javnog upravljanja je osiguravanje, poticanje i pokretanje regionalnog razvoja, koji se tumači ponajprije kao razvoj u ekonomskom smislu, uz popratne, panja regionalovoljne učinke na socijalno stanje pojedine regije. Regionalni razvoj može se poticati na top-down način, s presudnom ulogom centralnih državnih aktera, a može biti i dio izvornog nastojnih subjekata i snaga. Prvi se smatra tradicionalnim, a zastupljen je u centralistički organiziranim, unitarnim državama. Bio je zastupljen u gotovo svim zemljama srednje i istočne Europe u prvoj fazi razvoja njihovih regionalnih politika u fazi pristupanja Europskoj uniji, a ponegdje i nakon toga.<sup>4</sup>

Za regionalni se razvoj u nekim zemljama koje nemaju regije s političkom autonomijom osnivaju razvojne regije. One obično imaju određene institucije, ali bez izvornog političkog legitimiteta, što znači da njihovi članovi nisu izabrani na posebnim regionalnim izborima. Te institucije se sastoje od predstavnika centralnih ministarstava, lokalnih vlasti, javnih službi, poslovne zajednice, sindikata i civilnog sektora, koji kroz međusobne partnerske pregovore pokušavaju utvrditi i regionalne potrebe, projekte i načine njihovog financiranja i realizacije. Tamo gdje nema ni razvojnih regija, postoje barem statističke regije, koje nemaju svojih tijela ni institucija, nego služe prikupljanju podataka o elementima i stupnju razvoja. Statističke regije usuglašavaju se s Eurostatom, statističkom agencijom Europske unije, koja za njih zahtijeva da imaju najmanje 800.000, a najviše 3.000.000 stanovnika. Riječ je o NUTS II jedinicama. U ranijem je razdoblju Eurostat prihvaćao i veće i manje od takvih jedinica: tako npr. Bremen u Njemačkoj ima manje od donje granice, a regija Île-de-France daleko više od gornje granice. Neka vojvodstva u Poljskoj također prelaze gornju granicu, dok Bratislava ima manje od donje granice. No, tijekom zadnjeg desetljeća odbija prijedloge koji ne poštuju navedene demografske kriterije.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

U novije se vrijeme, paralelno sa sve jačom urbanizacijom te s novim težištem na ekonomskoj ulozi teritorijalne samouprave i ekonomskoj dimenziji javnopravnih problema, veliki gradovi ponovno uspostavljaju kao centri moći. Takvi gradovi pokretači su razvoja širih regija, jer su sposobni obavljati i financirati široki krug javnih poslova, uključujući i znanstveni razvoj, kvalitetno visoko obrazovanje, skupe poslove javnoga zdravstva, najskuplji dio javnog prijevoza (zračne luke, i sl.), itd. U neku ruku takvi najveći gradovi konkurenti su političkim regijama—njihova moć ponekad ih vodi težnjama za političkom, servisnom i upravnom dominacijom nad širom regijom. Rješavanje pitanja ravnoteže između najjačih gradova i širih regija još je teže u onim zemljama koje su obilježene većom fragmentacijom i odsustvom političke volje centralne države da dio poslova centralne države povjeri politički autonomnim regijama. U tu skupinu pripada i Hrvatska.<sup>6</sup>

Drugi javni poslovi koji se obično povjeravaju regionalnim samoupravama, osim regionalnog razvoja, regionalnog planiranja i izgradnje velikih regionalnih infrastrukturnih objekata, su:

- organiziranje, koordinacija i financiranje javnih službi (zdravstvo, obrazovanje, socijalna skrb, promet),
- osiguranje solidarnosti na regionalnoj razini,
- pomoć slabijim jedinicama,
- upravljanje kriznim situacijama.

I druge europske zemlje srednje i manje veličine, osim navedenih, razmatraju regionalizaciju u političkom smislu. Među njima su i neke zemlje s područja bivše Jugoslavije, ponajprije Hrvatska, a čule su se i inicijative za regionalnu organizaciju Srbije, Slovenije, pa i Bosne i Hercegovine, u kojoj se predlagala regionalna podjela drugačija od dosadašnje organizacije države utemeljene na Daytonskom sporazumu. Ni jedna od tih zemalja nije se još upustila u stvaranje političkih regija, premda se u svakoj od njih o tome vodi stručna, politička i javna rasprava. Hrvatska za razliku od Slovenije i Srbije već ima razinu koju Ustav definira kao „područnu (regionalnu) samoupravu“ na kojoj funkcioniraju županija.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

### 3. REGIOZACIJA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

U Republici Hrvatskoj i diljem svijeta zastupljen je pojam regionalizacije ali mnogo ljudi u uopće ne zna što zapravo znači taj pojam i zašto je vezan uz modernu lokalnu samoupravu. Regionalizacija prije svega označava političku dimenziju u kojoj je izraženo nastojanje jačanja političkoga potencijala regionalnih jedinica u strukturi podjele državne vlasti. A to su regionalna predstavnička i izvršna tijela (gradska/županijska/općinska vijeća, te gradonačelnik, općinski načelnik, župan) sastavljena od neposredno izabranih predstavnika građana, preko kojih građani ostvaruju svoje pravo na regionalnu samoupravu. Regionalizam predstavlja svojevrsno ideološko usmjerenje koje je temelj jačanja regionalne razine vlasti kao izvjesnoj protuteži središnjoj vlasti. To je proces koji je uvijek iniciran odozdo i izraz je nastojanja da regionalne jedinice imaju što veću kontrolu nad cjelokupnim društvenim, političkim i drugim procesima na određenome području.<sup>8</sup>

Regionalna samouprava podrazumijeva postojanje javnih tijela s bitnim stupnjem samouprave neposredno ispod središnje vlasti. Regionalna samouprava uključuje pravo i obvezu regije da upravlja značajnim dijelom javnih poslova od regionalnoga značenja uz vlastitu odgovornost za njihovo obavljanje i dobrobit građana.<sup>9</sup>

Prilikom raspodjele poslova između razina treba poštivati jedno od najvažnijih načela Europske povelje o Lokalnoj samoupravi a to je načelo supsidijarnosti koje zahtijeva traženje najprikladnije razine obavljanja javnih poslova koja je najbliža građanima. Odnos regije i središnje vlasti jedan je od ključnih faktora koji utječu na život i razvitak te regije, te bi najbolje bilo za pojedinu regiju da se njezina vlast poklapa sa vlasti na državnoj razini, kako bi regija imala stopostotnu podršku centralne vlasti. Također, regionalne jedinice se nastoje izboriti za veće ovlasti u donošenju zakona i općih akata, veći i snažniji udio u ukupnoj strukturi financiranja, donošenja zakona, općih akata i sl.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Šutić B. Državno i političko uređenje Republike Hrvatske sveučilišna naklada 2011. godine str. 177.-181.

Poslovi koji imaju naglašenu regionalnu dimenziju trebaju biti u nadležnosti regionalnih vlasti, a svaka odluka koja utječe na položaj regionalne samouprave, posebno u pogledu pitanja o financijskim i zakonodavnim ovlastima, treba biti donesena uz suglasnost regija na koje se takva odluka odnosi. Ono što karakterizira jednu regiju je kultura ljudi koji u njoj žive, njihova povezanost, pa ponekad čak i zajednički jezik. Nesumnjivo je da regionalizam kao ideološko opredjeljenje i regionalna samouprava kao njegov pravni i politički izražaj primarno označavaju političke procese i konstantnu političku borbu za vlast između regija i središnje vlasti. Na kraju iz svega toga proizlazi da središnja i regionalna vlast moraju zajedno surađivati kao partneri kako bi se konstantno mogao razvijati život u dotičnoj zemlji.<sup>11</sup>

### **3.1. Pravni okvir regionalizacije**

Tijekom posljednjih godina odrađen je veliki posao što se tiče zakonskoga usklađivanja hrvatskoga zakonodavstva sa Europskim. Pošto su u 2012. godini bili parlamentarni izbori ovu Vladu čeka do sada najteži posao što se tiče temeljite reforme javne uprave. Posebice onoga dijela kojega nazivamo „javnim sektorom“ i javnim službama. Najveći problem javne uprave, koji je jedan od glavnih generatora i gospodarske i političke nestabilnosti, jesu javna poduzeća ili preciznije, trgovačka društva u vlasništvu države; njihova je vrijednost golema, ali se s njima neracionalno upravlja, pa umjesto da isti budu pokretači razvoja društva, oni postaju jedan od ključnih problema društva. Da bi se osigurao novi gospodarski rast i razvitak Hrvatske, bit će nužno napraviti korjenite promjene upravo u ovom segmentu, te postaviti ovaj dio javne uprave na zdrave temelje. Što se tiče zakonskoga prilagođavanja Europskoj uniji Vlada Republike Hrvatske je donijela zakon o plaćama koji prema nekim stručnjacima ne vodi dovoljno računa o autonomiji jedinica lokalne samouprave, a koja počiva na odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi čija je potpisnica i Republika Hrvatska. Po svojoj prirodi, Povelja je međunarodni sporazum i samim time ima nad zakonsku pravnu snagu.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.; str. 177.-181.

Regionalizacija mogla bi osigurati ravnopravan položaj današnjeg područja od posebne državne skrbi, jer bi tako formirane regije imale upravne i materijalne kapacitete koji bi osigurali korištenje fondova EU-a, a posebno onih sredstava koja su namijenjena regionalnom razvoju i smanjivanju gospodarskih razlika između regija. Time bi se odgovornost za gospodarski uravnotežen razvoj u velikoj mjeri prebacila sa središnje vlasti na regionalne vlasti, a i regionalna bi vlast bila bliža građanima, možda čak i odgovornija nego je to sada slučaj, u situaciji kada većinom javnih resursa raspolaže središnja državna vlast, pa se čelnici na lokalnoj razini često opravdavaju da nemaju dovoljan utjecaj na Vladu kako bi promovirali svoje programe.<sup>13</sup>

#### **4. VRSTE REGIONALIZACIJE**

Razlikujemo:

1. statičku regionalizaciju,
2. političku regionalizaciju.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Ibidem.; str. 177-181

<sup>14</sup> Ibidem.; str. 177.-181.

#### 4.1. Statička regionalizacija

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

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

Svaka država dobiva abecedni kod te je podijeljena na statičke jedinice koje su strukturirane na tri razine. U Europskoj uniji postoji najviše NUTS 3 regija a najmanje NUTS 1 što je i vrlo lako predvidivo. Prostorna relevantnost politike ovakvom po djelom prelazi nadležnost autonomne odgovornosti pojedinih regija u znatno većem opsegu nego kao je nacionalni protekcionizam bio elementom djelovanja radi zaštite i izjednačavanja. „Postojeća administrativna podjela RH odgovara kriterijima statičke podjele na razinama NUTS 1 (cijela Hrvatska), NUTS 2 (sjeverozapadna, središnja i istočna, panonska i jadranska Hrvatska), NUTS 3 (županije).“ Podjelom se nastoji izdvojiti i održati homogenost pojedinog prostora na temelju fizičko–zemljopisnih, povijesno–kulturnih, ekonomskih te političkih kriterija jer se klasifikacija statističkih regija utvrđuje prema NUTS metodologiji propisanoj u Uredbi EZ br, 1059/2003. Nakon pristupanja Europskoj uniji ta se klasifikacija i službeno prihvaća kao NUTS regije nove zemlje članice te države članice ne mogu mijenjati postojeću klasifikaciju sljedeće tri godine.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ibidem.; str. 177.-181.

<sup>16</sup> Ibidem.; str. 177-181

U tom kontekstu a sukladno obvezi iz sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji je na snazi između RH i država članica Europske unije, navedene tri regije pred stavljaju prijedlog teritorijalnih jedinica koje su usklađene s europskim statičkim standardima (površina u km<sup>2</sup>, ukupan broj stanovnika, gustoća naseljenosti, BDP-u, vrijednosti ostvarenih investicija, investicije po broju stanovnika).

Republika Hrvatska je podijeljena u statičke regije koje mogu biti dobra osnova i za definiranje ekonomskih odnosno političkih regija, pri čemu je za njih potrebno definirati ekonomske razlike odnosno utvrditi da li se radi o konvergentnim ili divergentnim regijama te razvit i suvremeni pristup regionalnom razvitku u cjelini.<sup>17</sup>

## **4.2. Politička regionalizacija**

Republiku Hrvatsku treba drugačije teritorijalno organizirati u odnosu na trenutnu podjelu na županije i općine, ali ne kako bi se ostvarile uštede u financijskom smislu, nego da bi regionalizacijom jedinice lokalne samouprave imale više izgleda da ostvare svoju svrhu, da budu pokretači i organizatori lokalnoga razvoja i života, uz veće ovlasti i više novca. Da bi se to ostvarilo RH bi umjesto 20 županija i Grad Zagreba trebala imati pet velikih regija, umjesto 429 općina imati 150 općina (ili najviše 300), pri čemu bi naglasak trebao biti na njihovom ekonomskom i društvenom razvoju. Trenutno sve zajedno jedinice lokalne samouprave troše tek 12% ukupnih proračunskih prihoda, a taj bi postotak trebao iznositi 25%. Sadašnja struktura lokalne samouprave je previše složena, neprestano mijenjana, neracionalna je i nedovoljno učinkovita, uz izrazito centralistički način upravljanja.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Ibidem.; str. 177-181

<sup>18</sup> Ibidem.; str. 177.-181.

Predložena regionalizacija predstavlja politički vrlo delikatno pitanje, prvenstveno zato što bi ukidanje sadašnjeg ustroja izazvalo negodovanje među građanima biračima, osobito u „Dalmaciji, koja je novu dimenziju kampanilizma dobila tijekom proteklih sedamnaest godina od osnivanja četiri županije na području od Velebita do Prevlake“. Teško je očekivati da će većina stanovnika i njihovih izabраниh predstavnika u dalmatinskim županijama podržati čak i neformalne prijedloge da se ponovno okupe u jednoj upravnoj regiji kakva je do raspada bivše države bila Zajednica općina Splita, koja je obuhvaćala upravno područje tih četiri županije, bez Općine Gračac i Grada Paga. Dalmacija je u to vrijeme imala 24 općine a danas ima 100 i 32 grada.<sup>19</sup>

## **5. RACIONALIZACIJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

U medijima je naširoko zatupljeno i propagirano mišljenje da je racionalizacija lokalne samouprave čisto smanjenje troškova, iz čega proizlazi da je racionalizacija lokalne samouprave smanjenje troškova lokalne samouprave u javnim potrošnjama. Prema ovome stajalištu bilo bi najlakše da se lokalna samouprava jednostavno ukine no međutim, racionalizacija lokalne samouprave prvenstveno znači učiniti lokalnu samoupravu maksimalno učinkovitom i da istinski služi onoj svrsi za koju je osnovana - da pojednostavi život ljudima koji žive u njoj.

Svrha lokalne samouprave razlikuje se od države do države, što znači da jedno rješenje racionalizacije lokalne samouprave Austrije, Grčke ili bilo koje druge države ne znači nužno da će njihov princip racionalizacije biti primjenjiv u Hrvatskoj, te je na svakoj pojedinoj zemlji na tome da sama utvrdi što uistinu želi od svoje lokalne samouprave. U pogledu racionalizacije lokalne samouprave treba postupiti isto kao sa poduzećem, jer lokalna samouprava je u dosta segmenata slična poduzeću; ako želimo da lokalna samouprava funkcionira sa maksimalnom isplativošću trebaju ljudi u njoj postupat i kao da vode svoje vlastito poduzeće što nažalost je rijetko slučaj.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Ibidem.; str. 177.-181.

<sup>20</sup> Vijesti, Tribina: Regionalizacija lokalne samouprave RH, HRVATSKA JAVNA UPRAVA god. 2010. br, 1 str. 272.-273.



Koprić navodi nezadovoljstvo redukcionističkom koncepcijom lokalne samouprave uvriježenom u javnosti da lokalnu samoupravu čine samo gradovi i općine a ponekad i županije, pritom zanemarujući da lokalna samouprava ima više dimenzija.“

U Hrvatskoj postoje tri statičke regije koje su morale biti formirane zbog pridruživanja Europskoj Uniji. To su:

1. Sjeverozapadna,
2. Istočna i Srednja,
3. Jadranska Hrvatska

koje bi također trebale pridonijeti racionalizaciji lokalne samouprave. Regije nemaju istu ulogu kao općine, gradovi i županije, nisu jedinice samouprave te nemaju političkih tijela koje bi birali sami građani.

Stupanjem na snagu Zakona o regionalnom razvoju 29. prosinca 2009. godine predviđeno je osnivanje jednog novoga organa, „Partnerskoga vijeća” koje bi moglo biti zametak buduće autonomne institucionalne strukture regija. Partnersko će se vijeće sastojati od predstavnika državne uprave, županija i jedinica lokalne samouprave, gradskih subjekata, znanstvene zajednice, socijalnih partnera i organizacija civilnoga društva s područja statističke regije. Ono nije predstavničko tijelo građana, nego predstavništvo interesenata regionalne politike te predstavlja početak stvaranja organa na razini statičkih regija. U pogledu racionalizacije treba računati da malo duže rokove i treba odustati od očekivanja da je moguća velika ušteda „preko noći“.

Što se tiče racionalizacije Hrvatske lokalne samouprave jedinice bi trebalo svesti na 150, te bi trebalo odustati od umjetnoga razlikovanja općine i grada. Razlike u pravnome statusu postoje, ali su vrlo male, a uostalom povećanjem prosječne veličine temeljnih jedinica razlikovanje seoskih i gradskih jedinica ionako bi izgubio smisao. Što se tiče mjesne samouprave trebalo bi ju zadržati ali i zakonom propisati kriterije za njezino osnivanje. Županije bi se mogle zadržati kao oblik decentralizirane državne uprave odnosno jedinica u okviru kojih bi se nadzirala lokalna samouprava.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Ibidem.; 272.-273.

Koprić ističe da uz prethodno navedene prijedloge još da treba:“ proširiti financijski kapacitet lokalnih jedinica (cilj je u pet godina dostići 25% rashoda države) omogućiti da jedinice lokalne samouprave preuzimaju ovlasti zajamčene Ustavom, u lokalnim izborima osigurati predstavništvo građana i većinskim izborima načelnika upravo na području sada postojećih lokalnih jedinica i županija, čime će one zadržati identitet i političko predstavništvo, utemeljiti agencije za lokalne službenike koja bi na jednostavan način vodila natječajne postupke i uopće pomagala u upravljanju i razvoju ljudskog potencijala, utemeljiti jedinstveni informacijski sustav lokalne samouprave radi sustavnog i stalnoga prikupljanja podataka, reorganizirati državnu upravu na razini ispod središnje te započeti s prenošenjem obavljanja pojedinih poslova državne uprave na lokalne i regionalne samoupravne jedinice. Potrebo nam je ojačati lokalne jedinice kako bi se mogla prikupiti dostatna sredstva za njezin razvoj i funkcioniranje.<sup>22</sup>

## **6. SCENARIJ RAZVOJA TERITORIJALNE ORGANIZACIJE**

Početni i zasad izgledni scenarij je inercija i zadržavanje postojećeg stanja, kako na razini stvarnog funkcioniranja, tako i na razini pravne regulacije. Premda stvarno funkcioniranje sustava značajno odstupa od ustavne i zakonske regulacije, upravo te pravne proklamacije djeluju kao lijepa demokratska fasada i ukras. Kako kaže poslovice: izvana gladac, iznutra jadic. Takav sustav funkcionira više od 20 godina. Premda se tijekom tog razdoblja značajno povećao broj jedinica, njihovi poslovi, ustavnopravna i zakonska regulacija, interni odnosi između vijeća i načelnika, i drugi važni elementi, ipak je u svim tim aspektima bila riječ o dogradnji sustava, a ne o njegovoj radikalnoj promjeni. Uvođenje modernih samoupravnih regija, uz određene korjenite promjene u statusu županija te uz veće smanjenje broja jedinica i druge promjene, dovelo bi do radikalnog otklona od tog modela. No, uz postojeće se jedinice na svim razinama vezalo jako puno interesa.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ibidem.; 272.-273.

<sup>23</sup> Koprić, I.; Regionalizacija Hrvatske; dostupno na: [http://www.academia.edu/11163744/Regionalizacija\\_Hrvatske](http://www.academia.edu/11163744/Regionalizacija_Hrvatske); pristupljeno 24.09.2016.



Opstanak postojećih jedinica od važnosti je za minimalno 100.000 ljudi (načelnika i drugih dužnosnika, vijećnika, službenika), ne računajući na interes političkih stranaka čiji su lokalni dužnosnici i vijećnici u pitanju, institucionalni interes nacionalnih udruga općina, gradova i županija, poduzetnika koji su uspostavili određene formalne (npr. koncesijom ili javno-privatnim partnerstvom) i neformalne odnose s postojećim jedinicama, službenika državne uprave koji bi mogli biti zahvaćeni decentralizacijskom reformom i postati lokalni službenici, i mnogih drugih aktera. Svi oni sa izvjesnom nelagodom, strahom pa i otporom prilaze ideji promjene postojeće teritorijalne strukture, a zahvaljujući otvorenim kanalima mogu utjecati na odluke glavnih nacionalnih političkih aktera i tijela vlasti na središnjoj razini.

Drugi scenarij je prilagodba formalnopravne regulacije sadašnjem stanju posebno u odnosu na županije i općine, s otvaranjem mogućnosti regionalizacije. Naime, još od tzv. decentralizacije 2001. županije funkcioniraju kao lokalne a ne kao regionalne jedinice, pa bi se takvo šizofreno, *via facti* uspostavljeno, neustavno stanje moglo konačno ustavom priznati te zakonima pravno urediti. Za ostvarenje tog scenarija bilo bi potrebno županije Ustavom definirati kao jedinice lokalne samouprave koje preuzimaju lokalne poslove za sve dijelove teritorija osim za područja srednjih i većih gradova, koji bi i dalje nastavili obavljati svoje poslove kao i dosad. Računajući da su kapaciteti i županija i gradova u zadnjih desetak godina ipak ojačali, valjalo bi decentralizirati i više poslova na takve iznova definirane a teritorijalno identične jedinice. U perspektivi moglo bi im se dodijeliti i više sredstava, na uštrb prihoda državnog proračuna, i decentralizirati niz daljnji javnih poslova. U takvom sustavu na lokalnoj razini bi funkcionirale županije i gradovi, dok bi sadašnje općine, ili bar velika većina njih nastavila funkcionirati kao oblici mjesne samouprave. Time bi otvorio prostor i uvođenju samoupravnih regija. Njega bi sačinjavalo dvadesetak županija i osamdesetak većih i srednjih gradova na lokalnoj razini te pet novih, samoupravnih regija. Ovakav bi modačkoj organiziji lokalne samouprave s gradovima izdvojenima iz kotara. No, s gledišta znanstveno utvrđenih kriterija, to nije najbolja opcija za reformu.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Koprić, I.; Regionalizacija Hrvatske uprave; dostupno na: [http://www.academia.edu/11163774/Regionalizacija\\_Hrvatske](http://www.academia.edu/11163774/Regionalizacija_Hrvatske); pristupljeno 24.09.2016.

Treći scenarij podrazumijeva radikalnu teritorijalnu reformu. U toj reformi morao bi se smanjiti broj jedinica lokalne samouprave na mjeru mreže centralnih naselja, kakvih je stotinjak, uz određene prilagodbe zbog geografskih specifičnosti (npr. otoci). Takve nove jedinice trebalo bi oblikovati tako da imaju sličan krug javnih poslova i ovlasti (monotipska organizacija). Na regionalnoj razini moglo bi se osnovati pet regija. Time bi se opet dobio prikladan raspon kontakta između regionalne i lokalne razine kao i sada, a središnja bi se država napokon rasteretila mnoštva poslova koje sada bez pravog opravdanja i potrebne efikasnosti obavlja.<sup>25</sup>

## **7. PERSPEKTIVE FORMIRANJA SAMOUPRAVNIH (POLITIČKIH) REGIJA**

U dva od mogućih scenarija dolazi do formiranja samoupravnih regija. Kod njihovog formiranja valja uzeti u obzir sve stručno - tehničke kriterije, ali i dodatne uloge koje bi one trebale imati u izbornom sustavu te u sustavu planiranja regionalnog razvoja. Granice povijesnih i ekonomskih regija već su poznate, a ne poklapaju se s postojećim granicama među županijama. Zato prilikom formiranja političkih regija treba uzeti u obzir geografske, povijesne i ekonomske cjeline, a ne formalne granice nedosljedno formiranih županija. Najvažnije je kvalitetno povući crte razgraničenja regija u središnjem dijelu Hrvatske, u široj okolini Zagreba, ne libeći se pritom rješenja koje će čak i neke dijelove sada bliže Zagrebu smjestiti u neke druge regije. Gotovo da je zadnji čas za tako nešto, jer će inače gravitacijsko djelovanje prejakog Zagreba na duže vrijeme onemogućiti ravnomjerni razvoj zemlje. Grad Zagreb ima ovlasti i grada i županije, ali obavlja i poslove državne uprave koje za ostala područja obavljaju državni upravni organi – oko četvrtine službenika Zagreba obavlja poslove državne uprave.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Koprić, I.; Regionalizacija hrvatske uprave; dostupno na: [http://www.academia.edu/11163774/Regionalizacija\\_Hrvatske](http://www.academia.edu/11163774/Regionalizacija_Hrvatske); pristupljeno 24.09.2016.

<sup>26</sup> Koprić, I.; Regionalizacija hrvatske uprave; dostupno na: [http://www.academia.edu/11163774/Regionalizacija\\_Hrvatse](http://www.academia.edu/11163774/Regionalizacija_Hrvatse); pristupljeno 24.09.2016.

Kod teritorijalnog oblikovanja regija važno je ne robovati sada neprirodno određenim granicama županija, posebno u središnjem dijelu zemlje, koje sijeku linije društvene i ekonomske gravitacije, kao i cjelovite ekonomske, funkcionalno povezane mikro cjeline. Razvojne potrebe također moraju biti uzete u obzir, jednako kao i potreba za onemogućavanjem potpunog narušavanja ravnoteže među regijama. Mnogi razlozi govore u prilog pet samoupravnih regija.

Riječ je o sljedećima:

1. Zagrebačka koja bi obuhvaćala područje Grada Zagreba te južni i zapadni dio sadašnje Zagrebačke županije (bez gradova i općina koji bi ušli u sastav Središnje Hrvatske), a brojila bi 1.037.162 stanovnika;
2. Primorsko-istarsko-gorska koja bi obuhvaćala područje današnje Istarske, Primorsko-goranske, Ličko-senjske i Karlovačke županije, kao i dio Sisačko-moslavačke županije (grad Glinu te općine Dvor, Gvozd i Topusko) sa 700.294 stanovnika;
3. Dalmacija koja bi obuhvaćala postojeću Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku, te Dubrovačko-neretvansku županiju, uz dodatak triju općina Ličko-senjske županije koje gravitiraju Zadru (Lovinac, Udbina, Donji Lapac) sa 862.869 stanovnika;
4. Slavonija, koju bi sačinjavale današnja Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, te Brodsko-posavska županija, kao i dio Sisačko-moslavačke (grad Novska te općine Jasenovac, Lipovljani te Hrvatska Dubica) te dio Bjelovarsko-bilogorske županije (gradovi Daruvar i Grubišno Polje te općine Dežanovac, Končanica, Sirač i Đulovac) sa 855.746 stanovnika;
5. Središnja Hrvatska koja bi obuhvatila područje sadašnje Međimurske, Varaždinske, Krapinsko-zagorske, Koprivničko-križevačke, te Bjelovarsko-bilogorske županije (bez jedinica koje bi prešle u Slavoniju), kao i istočni dio Zagrebačke županije (gradovi Sveti Ivan Zelina, Vrbovec i Ivanić grad, te općine Bedenica, Dubrava, Farkaševac, Gradec, Kloštar Ivanić, Križ, Preseka i Rakovec) sa 834.541 stanovnika.<sup>27</sup>

Tako bi se dobila relativno uravnotežena regionalna struktura, uz odstupanje u Zagrebačkoj regiji te Primorsko-istarsko-gorskoj regiji. Grad Zagreb je u zadnjem desetljeću privukao još dodatnog stanovništva te skupa s dijelovima postojeće Zagrebačke županije predstavlja po broju stanovnika i ekonomskom potencijalu najveću regiju. Zbog prirodnog oblika i obilježja prostora (dolina Save), prometnica, pa i funkcionalnih veza, ovu je regiju gotovo nemoguće smanjiti, a da ima još iole prirodni oblik. Drugačije je s Primorsko-istarsko-gorskom regijom, koja obuhvaća relativno raznoliko područje od Istre do Gline i Gospića, ali još uvijek s manje od 800.000 stanovnika. Ipak, ona u mnogo čemu funkcionira kao stvarna cjelina, zajednica interesa, komplementarna po prirodnim i gospodarskim komponentama koje sadrži. Područje koje gravitira Karlovcu, a koji na regionalnoj razini ima snažne veze s Rijekom, dijelom je sada priključeno Sisačko-moslavačkoj županiji, što bi valjalo ispraviti. Naravno, za precizno određivanje granica potrebno je uzeti u obzir i mišljenje građana. Bilo bi korisno anketirati građane naročito u rubnim područjima, te već ovisno o rezultatima ankete prilagoditi ovdje predloženu podjelu. Posebno je izazovna situacija s područjem današnje Karlovačke i Sisačko-moslavačke županije. Njihovo bi područje moglo biti, bar jednim dijelom, pridruženo području Središnje Hrvatske. Time bi obje zahvaćene regije promijenile gore navedeni broj stanovnika te bi Primorsko-istarsko-gorska regija još dodatno pala ispod granice NUTS II regija, koju ni u ovdje predloženoj organizaciji ne može doseći. To međutim prestaje biti posebno važno ako područje Hrvatske bude i dalje podijeljeno na samo dvije statističke regije. Primorsko-istarsko-gorska, najzapadnija regija, po svojoj strukturi i obliku, nadalje, upozorava na nužnost kreiranja određenih oblika autonomije i identiteta unutar regija. No, unutarregionalne autonomije trebalo bi formirati ne samo za Istru, nego vjerojatno i za Dubrovačko područje, Međimurje, Zadar, Zapadnu Slavoniju te Baranju. Postojeći kulturni identiteti ne smiju se zatirati nego promovirati i jačati kao dio ukupno kapaciteta regija. Čak i takvi posebni slučajevi mogu se regulirati međusobno različito, tj. tako da npr. Istra kao subregija ima različite ovlasti od područja oko Dubrovnika. Nema zapreke za fleksibilni pristup i očuvanje identiteta nekih subregija.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Ibidem.

Prilikom određivanja sjedišta regija treba uzeti u obzir veličinu i stručne, empirijski provjerene spoznaje o središnjim gradovima kao pokretačima razvoja svojih regija i pružateljima niza javnih usluga za čitavo područje regija. Za sjedišta bi se mogla odrediti i neka druga mjesta, koja se možda želi revitalizirati. Razlog može biti i taj da se jednostavno onemogućiti prijepore između većih gradova u pojedinim regijama (tako npr. u Dalmaciji između Splita i Zadra, u Primorju i Istri između Rijeke i Pule, itd.). Tako bi se za sjedišta moglo odrediti mjesta kao što su primjerice Križevci, Šibenik, Požega, Opatija ili neka druga. Naravno, to je samo jedna od mogućnosti. Nove političke regije valjalo bi koristiti kao okvir za planiranje, razvojno povezivanje te međužupanijsko usklađivanje javnih politika. Političke regije suvremene Europe uglavnom i služe za planske i razvojne svrhe, ali i za obavljanje drugih, posebno financijski, organizacijski i koordinacijski zahtjevnijih javnih poslova. No, čini se da je hrvatska Vlada odustala od ove ideje, najavljene u predizbornom programu nazvanom Plan 21 (2011).

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

Budući da je u stvarnom životu teško osigurati razvojnu suradnju i plansko dogovaranje županija unutar tih novih statističkih regija, bit će – čak i ako se ne formiraju nove samoupravne regije – potrebno pronaći uže i prirodnije određene grupe županija za suradnju. U tom je smislu nacrt Zakona o regionalnom razvoju s kraja 2013. predvidio pet planskih područja, koja će u nekoj mjeri slijediti predloženu organizaciju političkih regija, ali uz važna a neprirodna odstupanja, uvjetovana time da su u novom dogovoru oko statističkih regija postojeće županije uzete kao sankrosantne cjeline. I to nakon svih znanstvenih i stručnih kritika u zadnjih dvadeset godina.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ibidem.



Predložena planska područja jadransku regiju razdvajaju u dvije cjeline pod nazivom Sjeverni Jadran i Lika (Primorsko-goranska, Istarska i Ličko-senjska županija) te Srednji i Južni Jadran (Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska te Dubrovačko-neretvanska županija). Kontinentalna regija sastojala bi se, prema tom nacrtu, od tri planska područja: Središnje Hrvatske (Grad Zagreb, Zagrebačka, Karlovačka, Sisačko-moslavačka i Bjelovarsko-bilogorska županija), Sjeverozapadne Hrvatske (Krapinsko-zagorska, Koprivničko-križevačka, Varaždinska i Međimurska županija) te Istočne Hrvatske (Virovitičko-podravska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Brodsko-posavska i Požeško-slavonska županija). Tako je središnja Hrvatska dobila više nego dominantno mjesto, dok su Dalmacija i Slavonija najprirodnije skrojene. Nejasno je zašto je u središnju Hrvatsku sa Zagrebom kao centrom uključena i Bjelovarsko-bilogorska županija, koja i sada ima prirodne i ekonomske veze sa sjevernim dijelom Hrvatske, a dijelom i sa Slavonijom. Također je nejasno zašto dijelovi Krapinsko-zagorske županije u toj koncepciji koja preferira i dodatno potiče dominantnu poziciju Zagreba nisu povezani sa središnjom Hrvatskom, kamo gravitiraju više nego dijelovi Bjelovarsko-bilogorske županije.

Takva struktura statističkih regija i planskih područja formalno gledajući ne onemogućuje drugačiju organizaciju političkih regija. Statističke regije doista imaju samo statističko-tehničku svrhu. Planska područja sa svojim partnerskim vijećima ipak bi bila određene institucije na terenu, premda je predviđeno da administrativne i stručne poslove za njih obavlja Ministarstvo regionalnog razvoja. No, postavlja se pitanje kakva bi to nužda morala tjerati politički vrh zemlje da se upusti u još jedan novi, dodatni i paralelni posao, posao teritorijalne reorganizacije, kraj jednom uspostavljene nove institucionalne infrastrukture potrebne za apsorpciju sredstava iz europskih fondova upravo namijenjenih regionalnom razvoju? Pa čak i kad bi se u taj posao upustio, kako bi ga politički proveo, ako apsorpcijske svrhe statističkih regija i planskih područja praktično cementiraju županijsku organizaciju?<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Ibidem.

Predložene političke regije valjalo bi koristiti i kao izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Postojeće izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor utvrđene su još u vrijeme kad se Sabor sastojao od Zastupničkog i od Županijskog doma, pri čemu je potonji imao zadaću reprezentirati političke interese različitih dijelova Hrvatske. Taj je dom prestao postojati nakon ustavnih promjena koje je predložila vlada Ivice Račana, s tim da su kritike na račun izbornog modela za taj dom bile snažne i utemeljene. Županijski se dom birao tako da je osiguravao enormnu nadpredstavljenost najjače političke stranke, tada HDZ-a, što je izazvalo reakciju nove vladajuće koalicije nakon izbora 2000. d tada nema nikakvog predstavništva regija ili dijelova Hrvatske u Saboru, a Hrvatska je postala još centraliziranija nego je bila tijekom 1990-ih. Zato bi u okviru promjene teritorijalne organizacije Hrvatske nove političke regije trebale dobiti i ulogu u nacionalnom političkom sustavu te služiti kao izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Postojeće izborne jedinice nisu skrojene logično te dijele prostor Republike Hrvatske u smislu izbornog inženjeringa, a ne prema logičnim vezama pojedinog dijela državnog teritorija. Riječ je o deset izbornih jedinica utvrđenih Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor u kojima se broj birača ne smije razlikovati više od +/- 5 % (čl. 35. i 36. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor). Organizacijom izbora za Sabor u pet samoupravnih regija Hrvatski sabor bi dobio neku vrstu regionalnog predstavništva te bi bilo nešto jasnije nego sada koji zastupnici predstavljaju koji dio birača u zemlji. U svakoj regiji - izbornoj jedinici moglo bi se birati praktično dvostruko više zastupnika nego sada (sada se u jednoj izbornoj jedinici bira 14 zastupnika) ili se u slučaju kombiniranja različitih izbornih modela taj broj može zadržati na sadašnjem, povećavati ili smanjivati. Broj zastupnika treba vezati uz broj birača, što znači da svaka regija vjerojatno ne bi imala jednak broj zastupnika u Saboru, budući da bi se ipak značajnije razlikovale po tom pokazatelju veličine.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Ibidem.

Jedna od mogućih podvarijanti je kombinacija izbora po regijama-izbornim jedinicama, tako da se iz svake regije bira određeni broj zastupnika (ukupno 70 njih koji bi reprezentirali svoje regije i interese građana na njihovom području), a da se na području čitave Republike Hrvatske kao jedne izborne jedinice bira još toliko zastupnika po načelu razmjernog predstavništva, koji bi reprezentirali interese svih građana te simbolizirali jedinstvo države. Pritom bi se zastupnici s područja regija mogli birati bilo po načelu razmjernog predstavništva, bilo po većinskom izbornom modelu, tako da se svaka regija dalje podijeli na određeni broj izbornih okruga podjednake veličine.<sup>32</sup>

## **8. EUROPSKA PRAVNA LEGISLATIVA**

Europsku pravnu legislativu čine dokumenti doneseni tijekom zadnjih dvadesetak godina 20. stoljeća. Proces je započeo 1985. godine usvajanjem Europske povelje o lokalnoj samoupravi, koja je postala međunarodno prihvaćeni dokument u svim demokratskim pravnim porecima. Međutim treba još istaknuti i sljedeće dokumente: „Povelja zajednice o regionalizaciji iz 1988, Deklaracija o regionalizmu u Europi 1996., Nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi iz 1996., i najnovije odredbe Ustavnoga ugovora Europe iz 2004., koji se dotiču pitanja regija, regionalne politike, i načela supsidijarnosti“. Neki od ovih dokumenata su osvojeni dok neki još uvijek imaju status nacrtu i traže postizanje konsenzusa i dodatno usuglašavanje prije konačnog usvajanja kao što je Nacrt europske povelje o regionalnoj samoupravi. Regionalizam najsnažnije promovira deklaracija o regionalizmu u Europi i nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi. Ta dva dokumenta najbliže su po svome sadržaju i načelima koja su ugrađena u njihove odredbe u pogledu institucionalnih rješenja, financijske autonomije, prava na sudsku zaštitu regija.

---

<sup>32</sup> Ibidem.

Deklaracija o regionalizmu je vrlo ambiciozan politički dokument čija je snaga prije svega političke, a ne pravne prirode. Nacrt europske povelje o regionalnoj samoupravi još uvijek je nacrti dokument koji treba dodatno usuglasiti u okviru Vijeća Europe. Od svih analiziranih dokumenata najviše pažnje zasigurno zaslužuju Ustavni ugovor o Europi i nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi. Ako i kad stupe na snagu, trebali bi biti pravi temelji uređenja i razvoja i ideje regionalizma u Europi. Za snažniji razvoj i prihvaćanje ideje regionalizma u pojedinim zemljama potrebno je prihvaćanje nekoliko temeljnih načela na kojima ta ideja počiva (načelo autonomije regije, načelo političke decentralizacije i supsidijarnosti, načelo financijske autonomije regije, načelo solidarnosti i financijskog izjednačavanja, načelo uzajamnoga poštivanja i suradnje, načelo poštivanja i uzajamnoga povjerenja u odnosima s jedinicama lokalne samouprave, načelo slobode djelovanja regije na međunarodnoj razini, načelo promicanja prekogranične suradnje, načelo više stupanjskog upravljanja). Prihvaćanjem tih načela značajno bi se stabilizirao položaj regija u nacionalnim političkim i upravno pravnim sustavima te osigurao značajniji utjecaj regija na procese europskoga odlučivanja. To bi dodatno potaknulo institucionaliziranje već postojeće prakse prema kojoj je regionalna razina organizacija državne vlasti postala nezaobilazan subjekt u stvaranju javnih politika na razini tijela Europske unije, ali i u zemljama članicama.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Loc. cit.; str. 164-175



# REGIONALIZACIJE EUROPSKIH DRŽAVA

## 9.1. Republika Italija

Republika Italija ubraja se u srednje velike europske države. Po unutarnjem ustroju riječ je o unitarnoj državi s jakim regionalnom samoupravom. Osnovne jedinice lokalne samouprave Italije su općine. Ona je lokalna jedinica koja predstavlja vlastitu zajednicu, brine se o njezinim interesima i razvoju, po njihovom zakonu nekima jedinicama može se dodijeliti status grada, međutim time se ne mijenja njihove nadležnosti i ne razlikuju ni po čemu od nadležnosti ostalih općina, kao primjer može biti da glavni grad Rim ima status općine. U vođenje metropolitanskih gradova nastoji se prevladati problem različite urbanizacije i industrijalizacije pojedinih dijelova zemlje te se želi najrazvijenijima općinama i njihovim okolnim područjima dati provincijske ovlasti. Ukupan broj općina je 8.102 dok je oscilacija veličine i broja stanovnika pojedinih općina enorman. Tako najveća općina Rim ima „2.547.677“ stanovnika a najmanja samo 32.

Površinom najveća općina ima 1.507 km<sup>2</sup> a najmanja 0.1 km<sup>2</sup>. Geografski gledajući razvijeni sjever ima veći broj malih općina a nerazvijeni jug velike i mnogoljudne općine. Talijanski sustav lokalne samouprave je trostupanjski. Taj sustav čine, već spomenute općine, te samoupravne jedinice drugoga stupnja – provincije i metropolitanski gradovi, te treći stupanj koji čine regije. Provincija je lokalna jedinica između regije i općine, koja predstavlja vlastitu zajednicu brine se o njezinim interesima te potiče njezin razvoj. Provincija se sastoji od određenog broja općina te se može nalaziti samo u sustavu jedne regije. One obavljaju financijske i stručno zahtjevne poslove koje općine ne mogu osigurati. Sadašnji broj provincija je i u blagome je porastu. Talijanski zakon poznaje devet metropolitanskih područja te dopušta da se unutar tih metropolitanskih područja osnuju metropolitanski gradovi. Oni su lokalne jedinice koje se sastoje od općine središta metropolitanskog područja povezane uskim ekonomskim, kulturnim i socijalnim vezama. No još uvijek nije uspostavljen ni jedan metropolitanski grad.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Manojlković, R.; Lokalna samouprava u republici Italiji; Hrvatska javna uprava; 2008.; str. 1089.

Regije su najviše samoupravne jedinice. Ima ih oko 20 što je brojčano usporedivo sa našim županijama. Međutim razlikuju se od običnih regija kojih ima ukupno 15, te regije s posebnim statusom kojih ima 5. Tri regije poseban su status stekle radi zaštite nacionalnih manjina, dok su Sicilija i Sardinija taj status stekle zbog svoje teritorijalne odvojenosti i različitog načina upravljanja nakon Drugoga svjetskog rata. Regije su zakonodavno, financijsko i upravno samostalne i imaju značajne ovlasti nad provincijama i općinama. Ustav i zakon Italije navodi načelo supsidijarnosti kao temeljno načelo pri podjeli poslova između središnje države, regija, provincija i općina. Općini pripadaju sve upravne funkcije i svi poslovi koji se odnose na stanovništvo i područje općine, poslovi koji se odnose na stanovništvo i područje općine, te poslovi i zadatci u osnovnim područjima socijalnih službi, uređenja i korištenja prostora te ekonomskog razvoja. Poslovi samoupravnoga djelokruga u talijanskom Zakonu nisu nabrojene, čak niti primjerice, već se primjenom načela supsidijarnosti takvim smatraju svi poslovi kojima se neposredno zadovoljavaju potrebe lokalnog stanovništva. Presumpcija je na strani lokalnih jedinica te su one ovlaštene obavljati sve poslove, osim onih koji su im izričito isključeni. Vlastiti poslovi općine su: osnovno i srednje školstvo, komunalne službe, izdavanje građevinskih dozvola, održavanje lokalnih cesta i sl. Zakon ne razlikuje izričito poslove fakultativnog i obligatornog djelokruga, već svaka općina sama na svome području organizira obavljanje onih poslova za koje smatra da su potrebni za zadovoljavanje potreba lokalne samouprave. U skladu sa monotipskim načelom sve općine imaju jednake nadležnosti, bez obzira na to je li riječ o gradskim ili ruralnim općinama. Zbog postojanja izrazito velikih gradskih općina moraju se osnovati decentralizirane jedinice mjesne samouprave koje će obavljati lokalne poslove koje će im povjeriti općina, zakon stimulira povezivanje općina radi zajedničkog kvalitetnijeg i ekonomičnijeg obavljanja lokalnih poslova. Prenesene poslove može prenijeti središnja država isto kao u Hrvatskoj, ali i regija putem vlastitoga zakonodavstva. Ako država ili regija općini osigura dovoljno financijskih sredstava može općini prenijeti i druge poslove.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Ibid.; str. 1089

## 9.2. Republika Austrija

Austrija je federacija devet zemalja (Wien, Niederstarreich, Oberosterreich, Steiermark, Karnten, Triol, Salzburg, Burgenland, Vorarlberg). Na lokalnoj razini postoji 2.357 samoupravnih jedinica sa prosječnim brojem stanovnika 3.400. čak 599 jedinica ima 3.000 stanovnika. Ukupni broj naselja je 17.394, što znači da jedna samoupravna jedinica obuhvaća prosječno nešto više od sedam naselja. Beč ima dvostruki status zemlje i lokalne jedinice, a sastoji se od 23 naselja. Teritorijalna struktura je dosta rascjepkana, sa prevladavajućim malim ili srednjim velikim jedinicama što otvara puno prostora suradnji među jedinicama, koju potpomažu i savezna i zemaljska vlada. Najveći gradovi (njih 15) imaju status upravnih okruga te se brinu i za obavljanje poslova državne uprave na okružnoj razini. Premda je lokalna samouprava u osnovnim crtama regulirana saveznim austrijskim Ustavom, preostala su pitanja ostavljena regulaciji pojedinih zemalja. Krug poslova lokalnih jedinica sastoji se od samoupravnih poslova, kao i poslova delegiranih sa savezne i zemaljske razine. Lokalne zajednice imaju zajedno oko 40,000 izabranih političkih dužnosnika, kao i oko 73.300 profesionalnih zaposlenika. U Austriji se u lokalne službenike i ubrajaju i službenici socijalnih službi i zdravstva. Noviji podatci Odjela za ekonomske i socijalne poslove pokazuju da je u Austriji došlo do smanjenja broja zaposlenih na saveznoj razini, dok je broj zaposlenih na zemaljskoj razini porastao. To je posljedica strukturnih promjena kojima su određene kategorije zaposlenika izašle iz javnoga sektora. Službenici uživaju apsolutnu zaštitu od mogućnosti otpuštanja. Novijim reformama nastoji se status javnih službenika približiti statusu zaposlenika u privatnome sektoru.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Koprić, I.; Lokalna samouprava i lokalni službenički sustav u Austriji i Finskoj; Hrvatska javna uprava; 2009.; str. 663



### 9.3. Republika Finska

Finska je vrlo decentralizirana unitarna država s tri razine vlasti: središnja, regionalna i lokalna. Prema regionalizaciji Finska se dijeli na tri predijelno- fizionamske cjeline: Finska Laponija Jezerska Finska i Finsko primorje. Ovakva regionalizacija odgovara regionalizaciji ovog prostora i po smjeru pružanja države. Laponija odgovara regiji Sjeverna Finska, Jezerska Finska odgovara regiji Južna Finska, a regija Finsko Primorje odgovara regiji Baltička obala. Regionalna razina tek se u novije vrijeme nastoji formirati kao samouprava, tako da praktično glavnu ulogu imaju središnja država i lokalne jedinice. Broj jedinica je 431, što je dosta manje kad se uspoređi Hrvatska i Finska koja ima više stanovnika ali i manje jedinica nego Hrvatska. Prosječan broj stanovnika je nešto preko 12.000. Svega osamdeset posto općina ima manje od 2.000 stanovnika, dok su najbrojnije općine u kategoriji između dvije i šest tisuća. Poslovi lokalnih jedinica su vrlo značajni i opsežni te je za njihovo obavljanje potrebno dosta novca i ljudskoga potencijala. Ti su poslovi: zdravstvo, socijalna skrb, obrazovanje, skrb o djeci i starijima, održavanje i izgradnja infrastrukture, opskrba pitkom vodom i različitim oblicima energije, zbrinjavanje otpada, uređivanje okoliša i sl. Premda su jedinice razmjerno velike (spadaju u red srednje veličine po veličini europskih zajednica), nemaju dovoljno kapaciteta da same obavljaju tako značajne poslove, zbog čega je izražena kultura međuopćinske suradnje. Prvi čvršći organizacijski oblik suradnje s posebnom pravnom osobnošću osnovan je još 1930 godine; danas tih tijela ima 203i to najviše u području organizacije zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi. U strukturi lokalnih službenika veći dio pripada službenicima u različitim zdravstvenim, socijalnim, obrazovnim i kulturnim te drugim ustanovama. Svega 4,5%<sup>17</sup> je zaposleno u javnim radovima i isto toliko u komunalnim službama. 3,7%<sup>18</sup> je zaposleno u administraciji. U strukturi lokalnih rashoda čak 53% čine personalni izdatci od čega se više od četvrtine odnosi na plaće a ostatak na druge personalne troškove.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Ibid.; str. 663

Lokalni upravni aparat najčešće vodi općinski odnosno gradski menadžer, kao profesionalni zaposlenik lokalne jedinice, premda je zakonom omogućeno da ga vodi politički imenovani načelnik. No gotovo svi menadžeri su bili članovi političkih stranaka. Niti jedan voditelj upravnoga aparata nije politički imenovan premda je stupanj politizacije formalno profesionalnog menadžerskog mjesta i dalje vrlo visok.<sup>38</sup>

#### **9.4. Savezna Republika Njemačka**

Njemačka po svojoj površini i broju stanovnika spada u skupinu velikih zemalja. Ustavom iz 1949. godine uređena je kao savezna država u kojoj je vlast organizirana na dvije razine, saveznoj i zemaljskoj, dok su općine i okruzi konstitutivni dijelovi zemalja. Na saveznoj razini kreiraju se javne politike i zakonodavstvo, dok se provedba tih politika odvija na razini zemalja, a osobito na razini lokalne samouprave. Lokalna samouprava u Njemačkoj nastala je za vrijeme Pruske, pravo na lokalnu samoupravu je zajamčeno temeljnim zakonom (Ustav) a ostvaruje se preko zemaljskih, regionalnih i lokalnih predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na temelju neposrednog jednakog i općeg biračkoga prava. Sve tri razine vlasti imaju velik stupanj autonomije zbog čega se Njemačka nije morala baviti pitanjima decentralizacije kao druge zemlje. Nakon reintegracije SR Njemačka sastoji se od 16 saveznih jedinca odnosno 13 zemalja i 3 grada koji imaju položaj zemalja (Berlin, Bremen, Hamburg). Savezne jedinice imaju gotovo potpunu autonomiju u reguliranju lokalne samouprave te samostalno uređuju temeljne institucionalne parametre za djelovanje lokalne samouprave. S obzirom na različitu povijesnu tradiciju postoji velika razina u veličini i broju stanovnika zemalja. Unatoč velikoj populaciji i prostornoj razlici, teritorijalna organizacija njemačke lokalne samouprave pokazuje vrlo visok stupanj uniformiranosti.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Ibid.; str. 665.

<sup>39</sup> Marčetić, G., Galjević, T.; lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj; Hrvatska javna uprava; 2010.; str. 68-70

Lokalna samouprava organizirana je tradicionalno u dva stupnja. Osnovne jedinice lokalne samouprave su općine kojih ima 13.400, no i u Njemačkoj je proveden proces okrupnjivanja lokalnih jedinica. Cilj reforme je bio jačanje upravnih kapaciteta općina kako bi i one uspješno i učinkovito mogle provoditi brojne zadaće iz svoga djelokruga sukladno politici političke i upravne decentralizacije. Općine se nalaze u sustavu 343 zemaljska okruga, koju su ujedno i drugostupanjske samoupravne jedinice i administrativne jedinice zemaljske uprave. Veći gradovi imaju status okružnih gradova, a ima ih 117. Oni obavljaju poslove iz djelokruga općina i okruga te su izravno pod nadzorom zemaljske vlasti i uprave. Postoje i izvjesna odstupanja od dvostupanjskih struktura lokalne samouprave. Glavna odstupanja u smjeru jednostupanjske organizacije su tri najveća grada koji imaju status federalnih jedinica. Bremen i Hamburg objedinjuju na razini grada funkcije zemaljske uprave i lokalne samouprave te su zbog decentralizacije podijeljeni na gradske kotare. Berlin je podijeljen na 12 upravnih kotareva teritorijalnom reformom iz 2001. Hamburg kao drugi najveći grad podijeljen je na 7 kotara. Njihova tijela nisu samostalna već su podložna nadzoru središnjih organa, a gradski im parlament odobrava proračunska sredstva. Nešto je drugačija situacija s trećim gradom Bremenom, koji zapravo obuhvaća dva okružna grada, Bremen i Bremenheven ali je i ovdje lokalna samouprava organizirana u jednom stupnju. U zemljama koje imaju više od 20 okruga i okružnih gradova zemaljske vlasti formirale su svoje regionalne administrativne jedinice preko kojih provode nadzor nad lokalnim samoupravama. Pravo lokalnih jedinica da samostalno odlučuju o unutarnjoj organizaciji i modernizaciji smatra se temeljnim obilježjem autonomije lokalnih jedinica, što u velikoj mjeri isključuje mogućnost uplitanja i utjecaja savezne i zemaljske razine na organizaciju i poslove lokalne samouprave. Organizacijski razvoj lokalne samouprave počiva na bottom – up pristupu te je vrlo velik, za razliku od uniformno oblikovanih poslova i organizacije središnje razine. Dualizam funkcija lokalne samouprave obilježje je njemačke ( i austrijske ) upravne funkcije pa, uz vlastite poslove, općine i okruzi obavljaju i poslove koji su im preneseni s državne razine, više od 75% saveznog i zemaljskog zakonodavstva upućuju na važnost koju lokalna samouprava ima u Njemačkoj.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Ibid.; str 68-70

Izuzmemo li visoko decentraliziranu Švedsku, lokalna samouprava u Njemačkoj ima znatno veću ulogu od lokalne samouprave bilo koje druge zemlje kontinentalne Europe. Odnosi između lokalnih samoupravnih tijela i njihovih zemalja vrlo su bliski što je rezultat činjenice da su gradovi, općine i okruzi konstituirani elementi zemalja koji su neposredno integrirani u upravni sustav zemlje. Njemačke općine imaju dugotrajnu tradiciju međusobne suradnje i povezivanja u asocijacije radi obavljanja službi od zajedničkoga interesa. Udruživanje je dobrovoljno iako je u određenim poslovima prenesenog djelokruga propisano zakonom. Općenito gledano, savezna razina marginalno je uključena u pružanje javnih usluga građanima, što u značajnoj mjeri smanjuje potrebu provođenja upravnih reformi na saveznoj razini. Zemlje su odgovorne za obrazovanje, policiju, poreznu upravu te sudstvo, što stvara pritisak na njihove proračune te potrebu za reformama lokalne samouprave. Takvo okomito i vodoravno teritorijalno usitnjavanje u provođenju reformi stvorilo je specifičan reformski model razdvojenog inkrementalizma<sup>25</sup>, a lokalne vlasti učinilo ključnim faktorom u provođenju reformi. Zbog navedenih njemačkih specifičnosti – umjerene veličine javnoga sektora, visoke stope decentralizacije te osiguranja socijalnih usluga kroz nevladine neprofitne ustanove 1980-ih godina prošlog stoljeća nisu provodile reforme javnoga sektora pod utjecajem novoga javnoga menadžmenta. Rasprave o modernizaciji uprave pod utjecajem novoga javnoga menadžmenta započele su 1990-ih godina. Novi model upravljanja uključio je proračune po projektima, decentralizirano upravljanje sredstvima, kontrolu rezultata i troškovno računovodstvo, čime se željelo ojačati lokalne financije. Bilo je prihvatljivo političkim strankama i sindikatima, koji su u njima vidjeli manje zlo od privatizacije, a i struka se pozitivno očitovala o modelu. Nakon početnoga oduševljenja novim modelom pojavili su se mnogobrojni praktični problemi, od kojih je među važnijima nedostatak stručnih ljudi za provođenje reforme. Uz to, prevelik je teret odgovornosti na neposredno izabranim načelnicima od kojih ovisi kako će se i u kojoj mjeri reforme zaista i provoditi.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Ibid.; str 68-70

U Njemačkome sustavu koji karakterizira supsidijarnost, vertikalna podjela izvršnih ovlasti te mnogobrojne mogućnosti sastavljanja veta, vrlo je vjerojatno da će inovacije javnoga upravljanja i dalje partnerstvo biti bottom – up proces, a da će njegove glavne pokretačke snage i dalje biti lokalne jedinice. Modernizacija koja se provodi na takav način iziskuje mnogo vremena, što u globalnom natjecateljskom svijetu gdje promjene moraju biti brze i učinkovite može biti nedostatak, s druge strane to je i određena prednost, jer zemlje i lokalne jedinice stvaraju mnogo različitih rješenja koja se mogu iskušati u praksi te će u konačnici opstati samo ona koja pokazuje najbolje rezultate.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Ibid.; str 68-70

## 10. ZAKLJUČAK

Regionalizacija nije izričito nužna za razvitak lokalne samouprave, zato što pripajanjem jedne jedinice drugoj ili stvaranje regija u koje će se svrstati pojedine jedinice samouprave ne donosi neki izričiti prosperitet te jedinice, no opet postoji iznimka, naravno ona jedinica koja slabo stoji kada se pripoji dobrostojećoj jedinici će financijski prosperirati, dok paralelno dobrostojeća jedinica gubi. Nadalje, kada se govori o regionalizaciji pojavljuje se problem političke vlasti, jer ako je na nacionalnoj razini politička vlast različita od političke vlasti u regiji dolazi do trzavica i regija neće možda dobivati onoliko sredstava koliko bi dobivala da je vlast ujednačena. Što se tiče hrvatskih jedinica lokalne i područne samouprave i njihovog približavanja jedinicama EU u organizacijskom smislu, problem je u načinu na koji se jedinicama upravlja jer se na čelu lokalnih jedinica često nalaze ljudi koji su vođeni vlastitim interesima ili nemaju adekvatno obrazovanje i znanje što se tiče lokalnih poslova i vođenja lokalne jedinice. Smatram da će se to u budućnosti promijeniti jer Europska Unija zahtjeva visoke standarde i stručnost ljudi kako bi ljudi živjeli zadovoljno u svojim jedinicama što bi trebao biti temeljni i jedini cilj kojemu treba težiti pojedina jedinica samouprave.

U Hrvatskoj postoje tri statičke regije koje su morale biti formirane zbog pridruživanja Europskoj Uniji. To su:

1. Sjeverozapadna,
2. Istočna i Srednja,
3. Jadranska Hrvatska.

Pet samoupravnih regija:

1. Zagrebačka koja bi obuhvaćala područje Grada Zagreba te južni i zapadni dio sadašnje Zagrebačke županije (bez gradova i općina koji bi ušli u sastav Središnje Hrvatske), a brojila bi 1.037.162 stanovnika;
2. Primorsko-istarsko-gorska koja bi obuhvaćala područje današnje Istarske, Primorsko-goranske, Ličko-senjske i Karlovačke županije, kao i dio Sisačko-moslavačke županije (grad Glinu te općine Dvor, Gvozd i Topusko) sa 700.294 stanovnika;

3. Dalmacija koja bi obuhvaćala postojeću Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku, te Dubrovačko-neretvansku županiju, uz dodatak triju općina Ličko- senjske županije koje gravitiraju Zadru (Lovinac, Udbina, Donji Lapac) sa 862.869 stanovnika;
4. Slavonija, koju bi sačinjavale današnja Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, te Brodsko-posavska županija, kao i dio Sisačko-moslavačke (grad Novska te općine Jasenovac, Lipovljani te Hrvatska Dubica) te dio Bjelovarsko-bilogorske županije (gradovi Daruvar i Grubišno Polje te općine Dežanovac, Končanica, Sirač i Đulovac) sa 855.746 stanovnika;
5. Središnja Hrvatska koja bi obuhvatila područje sadašnje Međimurske, Varaždinske, Krapinsko- zagorske, Koprivničko-križevačke, te Bjelovarsko-bilogorske županije (bez jedinica koje bi prešle u Slavoniju), kao i istočni dio Zagrebačke županije (gradovi Sveti Ivan Zelina, Vrbovec i Ivanić grad, te općine Bedenica, Dubrava, Farkaševac, Gradec, Kloštar Ivanić, Križ, Preseka i Rakovec) sa 834.541 stanovnika.

Treba proširiti financijski kapacitet lokalnih jedinica, omogućiti da jedinice lokalne samouprave preuzimaju ovlasti zajamčene Ustavom, u lokalnim izborima osigurati predstavništvo građana i većinskim izborima načelnika upravo na području sada postojećih lokalnih jedinica i županija, čime će one zadržati identitet i političko predstavništvo, utemeljiti agencije za lokalne službenike koja bi na jednostavan način vodila natječajne postupke i uopće pomagala u upravljanju i razvoju ljudskog potencijala, utemeljiti jedinstveni informacijski sustav lokalne samouprave radi sustavnog i stalnoga prikupljanja podataka, reorganizirati državnu upravu na razini ispod središnje te započeti s prenošenjem obavljanja pojedinih poslova državne uprave na lokalne i regionalne samoupravne jedinice. Potrebo nam je ojačati lokalne jedinice kako bi se mogla prikupiti dostatna sredstava za njezin razvoj i funkcioniranje.

## POPIS LITERATURE

1. Đulabić, V.; Regionalizam i regionalna politika; Zagreb; Društveno veleučilište; 2007.
2. Šutić B. Državno i političko uređenje Republike Hrvatske sveučilišna naklada 2011. godine str. 177.-181.
3. Vijesti, Tribina: Regionalizacija lokalne samouprave RH, HRVATSKA JAVNA UPRAVA god. 2010. br, 1 str. 272.-273.
4. Koprić, I.; Regionalizacija Hrvatske; dostupno na: [http://www.academia.edu/11163744/Regionalizacija\\_Hrvatske](http://www.academia.edu/11163744/Regionalizacija_Hrvatske); pristupljeno 24.09.2016.
5. Manojlović, R.; Lokalna samouprava u Republici Italiji; Hrvatska javna uprava; 2008.
6. Koprić, I.; Lokalna samouprava i lokalni službenički sustav u Austriji i Finskoj; Hrvatska javna uprava; 2009.
7. Marčetić, G., Galjević, T.; Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj; Hrvatska javna uprava; 2010.



## **POPIS KRATICA**

<b>Kratika</b>	<b>Značenje</b>
NUTS	Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku
EZ	Europska Zajednica
BDP	Bruto domaći proizvod
RH	Republika Hrvatska