

UDK 911.3:32 (497.5)

Primljeno (Received): 30. 8. 1993.

Prihvaćeno (Accepted): 28. 12. 1993.

Izvorni znanstveni članak
Original Scientific Paper

POLITIČKO-TERITORIJALNI USTROJ I CENTRALITET NASELJA REPUBLIKE HRVATSKE

ADOLF MALIĆ, ZORAN STIPERSKI

Republika Hrvatska od ljeta 1993. godine ima novi političko-teritorijalni ustroj: općina, županija, grad i kotar. Novim političko-teritorijalnim ustrojem sa 487 općina, 20 županija, gradom Zagrebom i dva kotara iz temelja je izmijenjen bivši komunalni sustav sa 104 (105) općina.

Novi političko-teritorijalni sustav daje nove perspektive razvoja centralnih naselja, posebno centara 2, 3. i 4. reda veličine, te bivših općinskih središta.

Political-territorial Structure and Settlements Centrality of Croatia

Since summer 1993, the Republic of Croatia has the new political and territorial organization consisted of: municipalities, districts of »župan«, cities and counties. That means: 487 municipalities, 20 districts of a »župan«, Zagreb as the capitol, and two counties and all these has completely changed the former communal system that was consisted of 104 (105) municipalities.

Such new organization creates new possibilities for central settlements development especially those of the second, the third and the fourth degree, as well as the previous municipality centres.

Uvod

U području centralnih funkcija funkcije vezane uz političko-upravnu organizaciju teritorija čine se stožernima. Funkcije političko-upravne naravi u prošlom političkom sustavu bijahu sukcesivno locirane od razine rajona i mjesta preko mjesne zajednice, do središta općine, kotara, zajednice općina, savezne republike i federacije.

Značenje političko-upravnih funkcija ne može se poistovjetiti samo s lokacijom formalno-oficijelnih djelatnosti: uprave, sudstva, uređivanja (policije) i politike (političke organizacije). Znatno je širi djelokrug njihova utjecaja na lociranje niza drugih centralnih funkcija u političko-teritorijalna središta snagom »političkih

Tab. 1. Brojno stanje političko teritorijalnih jedinica od 1946. do 1951. godine na području Hrvatske.

Tab. 1. *Changing in the number of territorial-political units in Croatia from 1946 to 1951.*

	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Mjesto	4 399	2 401	2 358	2 329	1 922	1 922
Kotar	110	88	87	88	89	89
Grad	25	22	24	24	78	78
Okrug	10	—	—	—	—	—
Oblast	2	2	—	6	6	—

Izvor: Leško, I. (1975): Stabilizacija političko-teritorijalne podjele i organizacije u SFR Jugoslaviji, Geografski glasnik, 36/37, Zagreb, str. 92-93

odluka«, pa je prisutna svojevrsna »teritorijalizacija« ostalih »pridruženih« centralnih funkcija vezanih uz rang uprave (vlasti).¹

Prošli, socijalistički sustav prostorne organizacije, od vremena drugoga svjetskog rata prolazio je više organizacijskih oblika. Netom po završetku rata pa sve do šezdesetih godina političko-upravna organizacija je bila osnovana na mjesnom principu (mjesni narodni odbori). Jačanjem razvojnog sustava samoupravnog socijalizma od pedesetih godina počinje uspostavljanje komunalnog sustava. Općine-komune zamišljene su kao osnovne političko-teritorijalne jedinice. One su temelj socijalističkog društva s jedinstvom teritorija, upravne vlasti, sudstva, uređivanja, ekonomske baze (vlastito gospodarstvo), društvenih djelatnosti (zdravstvo, školstvo i kultura) i dr.

Shodno navedenom zanimljivo je promotriti promjene političko-teritorijalnog ustroja od 1946. do 1951. godine. U tom vremenu težište političko-teritorijalne organizacije su mjesta i kotari. Kako se razvijala ideja o samoupravnom teritorijalnom organiziranju, tako je broj mjesta kao političko-teritorijalne organizacije prostora opadao.

Teritorijalno-politički sustav komune-općine

Socijalistički teoretičari bivšega jugoslavenskog samoupravnog društva malo po malo stvaraju pedesetih i šezdesetih godina osnovnu teritorijalnu (»samoupravnu«) jedinicu općinu-komunu. Prve općine pojavile su se u teritorijalno-političkoj organizaciji 1952. godine, a dijelom su temeljene na starojugoslavenskim općinama iz 1940. godine.²

1 Tako je u nas bilo uobičajeno da uz najnižu upravnu funkciju mjesni ured budu u istom centru locirane i funkcije: osnovna škola, zdravstvena ambulanta i pošta. Uz upravnu funkciju općine redovito su locirane funkcije: dom zdravlja, srednja škola, banka, specijalizirana trgovina, Narodno sveučilište, kino, osiguravajući zavod i sl.

2 Leško, I. (1975): op. cit., str. 90

Tab. 2. Stvaranje teritorijalno-političkih zajednica komuna-općina u Hrvatskoj od 1952. do 1968. godine

Tab. 2. *Creating of territorial-political units (municipalities) in Croatia from 1952 to 1968.*

	1952	1955	1960	1965	1967	1968
Općine	637	299	275	111	111	104
Gradovi	7	–	–	–	–	–
Kotarevi	88	27	27	9	8	–

Izvor: Leško, I. (1975): op. cit., str. 93–94.

Na početku je broj općina bio nekoliko puta veći (637 – 1952. godine). Tada je bio i veći broj kotareva, kao političko-teritorijalnih jedinica (88). Kako se težište samoupravne teritorijalne društvene organizacije sve više okretalo komunalnom principu, smanjivao se broj općina i kotareva. Kotarevi nestaju 1968. godine, a broj općina se na teritoriju Hrvatske ustalio na 104–105, sve do današnjih dana (1993. godine). Dio funkcija kotareva preuzele su političko-prostorne jedinice zajednice općina. U Hrvatskoj ih je bilo devet.

U četrdesetogodišnjem razdoblju (1952–1992) stvaranje komunalno-općinskog sustava teritorijalne organizacije obilježilo je bitno razvoj nodalno-funkcionalnog ustrojstva Hrvatske. Komune-općine malo-pomalo postaju samosvojne prostorne političko-društvene i gospodarske jedinice. Gotovo poprimaju oblik države u malom izdanju.

To je sedamdesetih i osamdesetih godina urodilo stvaranjem snažnoga monocentričnog sustava općinskih centara, najčešće jedinih (važnih) centralnih naselja na teritoriju komune (općine). Došlo je do prenamogilavanja centralnih funkcija svakojake vrste u općinskim središtima, što je gušilo razvoj centraliteta kako centara nižega tako i višega reda od općinskog centra, izuzev glavnog republičkog središta Zagreba.³

Godine 1971. u Hrvatskoj je bilo 498 naselja izdvojenih kao centralna naselja.⁴ Općinska središta su bila u kategoriji 3. i 4. reda, njih 106. Tada još većina općinskih središta oblikuje polagano svoj centralitet, na što ukazuje njihova znatnija prisutnost u kategoriji područnog centra (4. red). Osamdesetih godina, međutim, glavnina općinskih središta je koncentriralo više centralnih funkcija, tako da većinom ulaze u hijerarhijski red mikroregionalnog centra. Zapr-

3 Malić, A. (1991): Osnovne razvojne karakteristike centralnih naselja nižega reda u Republici Hrvatskoj, Radovi Geografskog odjela PMF, Zagreb, str. 60–61.

4 Crkvenčić, I. (1976): Statistička i funkcionalna klasifikacija naselja SR Hrvatske, Centralna naselja i gradovi SR Hrvatske, Zagreb, str. 22.

Tab. 3. Broj centralnih naselja hijerarhijskim redom po makroregijama Hrvatske 1971. godine

Tab. 3. *Central settlements according to hierarchical degree in the macro-regions of Croatia in 1971.*

Prostor makro-regije	Ukupno	C e n t r a l n a n a s e l j a				
		5. red	4. red	3. red	2. red	1. red
		lokalna	područna	mikro	r e g i o n a l n a	makro
Osječko	93	80	9	5	2	1
Zagrebačko	208	157	37	9	4	1
Riječko	101	75	17	7	1	1
Splitsko	92	67	16	6	2	1
Hrvatska	498	379	79	27	9	4

Izvor: Crkvenčić, I. (1976): op. cit., str. 61.

vo, samo iznimno središta nekih manjih i nerazvijenih općina su ostala u 4. redu hijerarhije (npr. Klanjec, Pregrada, Donji Lapac, Vis, Lastovo).⁵

V. Rogić,⁶ upravo zbog vrlo promjenljivog značenja različitih općinskih centara ističe važnost nodalno-funkcionalne diferencijacije na šest stupnjeva kriterijski izjednačene tekstualne i grafičke nomenklature određene prema stvarnoj ali i potencionalnoj veličinskoj i položajno-funkcionalnoj važnosti.⁷

Stabilizirani sustav komune-općine doveo je do opsežnog preseljavanja stanovništva u općinska središta. Svaka općina kao osnovna jedinstvena »komunalna« žvotna zajednica željela je imati sve gotovo što i repu-

blika, a posebno se inzistiralo na razvoju industrije i drugih nepoljoprivrednih djelatnosti, kao socijalističkog izraza razvojnog puta u prosperitet.

Usporedba novog i starog teritorijalno-političkog ustrojstva

U bivšem teritorijalno-političkom ustrojstvu Hrvatske (1963–1993) osjećao se jak općinski monocentrizam. To je za posljedicu imalo značajan porast stanovništva općinskih središta. Godine 1961. u 104 općinska središta živjelo je 1 347 044 stanovnika ili 32,4% svih žitelja Hrvatske, da bi 1991. u njima živjelo 2 371 674 ili

5 Malić, A. (1991): op. cit., str. 61.

6 Rogić, V. (1984): Jednostavnost i fleksibilnost koncepta nodalno-funkcionalne regionalizacije Hrvatske, Geografski glasnik, 46, Zagreb, str. 73–80.

7 Znanstvene osnove dugoročnog razvoja SRH do 2000. godine, Republički zavod za znanstveni rad SRH, knj. 27, Zagreb 1984.

Tab. 4. Kretanje broja stanovnika u 104 općinska središta Hrvatske od 1961. do 1991. godine

Tab. 4. *Changing in the number of inhabitants in 104 municipality centres in Croatia from 1961 to 1991.*

Godina	Hrvatska	Općinska središta (104)	Udjel
1961.	4 159 696	1 347 044	32,38%
1971.	4 426 221	1 783 024	40,28%
1981.	4 601 469	2 148 552	46,69%
1991.	4 784 265	2 371 674	49,57%

Izvor: Korenčić, M. (1979): Naselja i stanovništvo SR Hrvatske, Republički zavod za statistiku SR Hrvatske i JAZU, Zagreb. Popisi stanovništva 1981. i 1991. godine, Republički zavod za statistiku SR Hrvatske, Zagreb.

49,6% svega pučanstva Republike Hrvatske.

Prema novom teritorijalno-političkom ustrojstvu općina ima više i manje su. Sada ih je u Hrvatskoj ukupno 487.⁸ Većina općina (čak 405) ima manje od 10 000 stanovnika. Oko polovica bivših općina imala je od 10 000 do 35 000 stanovnika, a danas samo 14% općina (67 od 487) je u toj kategoriji. Preko 1 700 000 stanovnika sada živi u malim općinama (s manje od 10 000 stanovnika), a prije je u općinama tog ranga veličine živjelo samo oko 75 000 stanovnika. Prosječna općina prema starom teritorijalno-političkom sustavu imala je 46 003⁹, dok prema novom sustavu ima 9 824¹⁰ stanovnika. Veličina općina bila je ujednačenija prema starom, nego prema novom teritori-

jalno-političkom sustavu, na što ukazuje i koeficijent varijacije koji iznosi za bivše općine 170,89%¹¹, dok za sadašnje općine iznosi 426,93%.¹²

U novoj političko-teritorijalnoj organizaciji Republike Hrvatske, općinskih središta ima više i manja su. Čak trećina u svih općinskih središta ima manje od 1 000 stanovnika, a u starom sustavu samo su četiri općinska središta bila tako mala. Samo 12,32% novih općinskih središta (60 od 487) ima više od 6 000 stanovnika, a u bivšem teritorijalno-političkom sustavu je više od polovice općinskih središta (56 od 104) imalo više od 6 000 stanovnika. Nova veća općinska središta zapravo su uglavnom stara općinska središta, a novonastala općinska središta uglav-

8 Postoje tri vrste općina: obične, gradske i općine županijskih središta.

9 Bez općina Zagreb, Split, Rijeka i Osijek prosječna općina ima 34 165 stanovnika.

10 Bez općina Zagreb, Split, Rijeka i Osijek prosječna općina ima 7 077 stanovnika

11 Bez općina Zagreb, Split, Rijeka i Osijek koeficijent varijacije iznosi 79,04%.

12 Bez općina Zagreb, Split, Rijeka i Osijek koeficijent varijacije iznosi 130,24%.

Tab. 5. Struktura općina prema broju stanovnika 1991. godine u odnosu na staro i novo teritorijalno-političko ustrojstvo R. Hrvatske.

Tab. 5. *Municipality structure in cooperation to number of inhabitants according to old and new territorial-political system in the Republic of Croatia in 1991.*

Struktura prema STAROM teritorijalno-političkom ustrojstvu				
Razredi	Broj općina	%	Broj stanovnika	%
0 - 999	0	0,00%	0	0,00%
1 000 - 2 999	1	0,96%	1 228	0,03%
3 000 - 5 999	2	1,92%	9 523	0,20%
6 000 - 9 999	8	7,69%	65 133	1,36%
10 000 - 19 999	27	25,96%	420 917	8,80%
20 000 - 34 999	29	27,88%	781 366	16,33%
35 000 - 49 999	13	12,50%	541 570	11,32%
50 000 - 74 999	10	9,62%	613 055	12,81%
75 000 - 99 999	7	6,73%	613 002	12,81%
100 000 - 299 999	6	5,77%	1 009 004	21,09%
300 000 i više	1	0,96%	729 467	15,25%
UKUPNO	104	100,00%	4 784 265	100,00%

Struktura prema NOVOM teritorijalno-političkom ustrojstvu				
Razredi	Broj općina	%	Broj stanovnika	%
0 - 999	6	1,23%	5 184	0,11%
1 000 - 2 999	117	24,02%	239 685	5,01%
3 000 - 5 999	202	41,48%	879 584	18,38%
6 000 - 9 999	80	16,43%	602 939	12,60%
10 000 - 19 999	54	11,09%	717 362	14,99%
20 000 - 34 999	13	2,67%	353 639	7,39%
35 000 - 49 999	4	0,82%	175 443	3,67%
50 000 - 74 999	6	1,23%	363 994	7,61%
75 000 - 99 999	1	0,21%	80 355	1,68%
100 000 - 299 999	3	0,62%	498 215	10,41%
300 000 i više	1	0,21%	867 865	18,14%
UKUPNO	487	100,00%	4 784 265	100,00%

Izvor: Statistički ljetopis Republike Hrvatske 1992, Državni zavod za statistiku, Zagreb, 1993.

nom su mala. Novo općinsko središte (ukupno ih ima 386¹³) prosječno ima 1 613 stanovnika. Pro-

sječno općinsko središte imalo je prema starom teritorijalno-političkom sustavu 22 805 stanovnika¹⁴, dok

13 Razliku između broja starih i novih općina iznosi 383. Razlog tomu je što tri općine danas više ne postoje: Zaprešić, Velika Gorica i Sesvete.

14 Bez općina Zagreb, Split, Rijeka i Osijek prosječno općinsko središte ima 11 977 stanovnika.

Tab. 6. Struktura općinskih središta prema broju stanovnika 1991. godine u odnosu na staro i novo teritorijalno-političko ustrojstvo R. Hrvatske.

Tab. 6. Structure of municipality centres in comparison to number of inhabitants according to old and new territorial-political system in the Republic of Croatia in 1991

Struktura prema STAROM teritorijalno-političkom ustrojstvu				
Razredi	Broj opć. sred.	%	Broj stanovnika	%
0 – 999	4	3,85%	2 520	0,11%
1 000 – 2 999	21	20,19%	41 888	1,77%
3 000 – 5 999	23	22,12%	100 975	4,26%
6 000 – 9 999	17	16,35%	129 103	5,44%
10 000 – 19 999	18	17,31%	230 107	9,70%
20 000 – 34 999	6	5,77%	144 303	6,08%
35 000 – 49 999	7	6,73%	294 368	12,41%
50 000 – 74 999	3	2,88%	178 060	7,51%
75 000 – 99 999	1	0,96%	76 343	3,22%
100 000 – 299 999	3	2,88%	466 268	19,66%
300 000 i više	1	0,96%	707 739	29,84%
UKUPNO	104	100,00%	2 371 674	100,00%

Struktura prema NOVOM teritorijalno-političkom ustrojstvu				
Razredi	Broj opć. sred.	%	Broj stanovnika	%
0 – 999	158	32,44%	87 556	3,01%
1 000 – 2 999	204	41,89%	353 627	12,15%
3 000 – 5 999	65	13,35%	269 341	9,25%
6 000 – 9 999	22	4,52%	163 337	5,61%
10 000 – 19 999	19	3,90%	237 529	8,16%
20 000 – 34 999	5	1,03%	112 689	3,87%
35 000 – 49 999	6	1,23%	259 031	8,90%
50 000 – 74 999	3	0,62%	178 060	6,12%
75 000 – 99 999	1	0,21%	76 343	2,62%
100 000 – 299 999	3	0,62%	466 268	16,01%
300 000 i više	1	0,21%	707 739	24,31%
UKUPNO	487	100,00%	2 911 520	100,00%

Izvor: Popis stanovništva Republike Hrvatske 1991., Državni zavod za statistiku, Zagreb, 1992.

prema novom sustavu imaju 5 978 stanovnika¹⁵. Shodno povećanju broja općinskih središta povećao se i udjel općinskih središta u ukupnom

¹⁵ Bez općina Zagreb, Split, Rijeka i Osijek prosječno općinsko središte ima 3 597 stanovnika.

Tab. 7. Struktura udjela općinskih središta u stanovništvu općina u odnosu na staro i novo teritorijalno-političko ustrojstvo R. Hrvatske.

Tab. 7. *Percentage structure of municipality inhabitants in municipality centre according to old and new territorial-political system in the Republic of Croatia in 1991.*

Struktura prema STAROM teritorijalno-političkom ustrojstvu				
Razredi	Broj općina	%	Broj stanovnika	%
0 – 9,99%	9	8,65%	194 295	4,06%
10 – 19,99%	24	23,08%	698 288	14,60%
20 – 29,99%	23	22,12%	652 469	13,64%
30 – 39,99%	21	20,19%	646 400	13,51%
40 – 49,99%	8	7,69%	496 340	10,37%
50 – 59,99%	8	7,69%	409 337	8,56%
60 – 69,99%	6	5,77%	317 960	6,65%
70 – 79,99%	3	2,88%	433 480	9,06%
80 – 89,99%	1	0,96%	206 229	4,31%
90 – 100,00%	1	0,96%	729 467	15,25%
UKUPNO	104	100,00%	4 784 265	100,00%
Struktura prema NOVOM teritorijalno-političkom ustrojstvu				
Razredi	Broj općina	%	Broj stanovnika	%
0 – 9,99%	34	6,98%	149 561	3,13%
10 – 19,99%	84	17,25%	450 710	9,42%
20 – 29,99%	72	14,78%	357 726	7,48%
30 – 39,99%	79	16,22%	487 898	10,20%
40 – 49,99%	44	9,03%	346 064	7,23%
50 – 59,99%	50	10,27%	276 698	5,78%
60 – 69,99%	39	8,01%	340 251	7,11%
70 – 79,99%	28	5,75%	307 757	6,43%
80 – 89,99%	23	4,72%	1 310 558	27,39%
90 – 100,00%	34	6,98%	757 042	15,82%
UKUPNO	487	100,00%	4 784 265	100,00%

Izvor: Statistički ljetopis Republike Hrvatske 1992., Državni zavod za statistiku, Zagreb, 1993., Popis stanovništva Republike Hrvatske 1991, Zagreb, 1992.

stanovništvu Hrvatske u novom prema starom teritorijalno-političkom sustavu. Prema starom općinskom sustavu živjelo je 2 371 674 stanovnika (49,57%) u općinskim središtima, dok prema novom sustavu u općinskim središtima živi 2 911 520 stanovnika

(ili 60,86% svih stanovnika Hrvatske) 1991. godine. Veličina općinskih središta je ujednačenija prema starom nego prema novom teritorijalno-političkom sustavu. Na to ukazuje koeficijent varijacije veličine općinskih središta koji iznosi prema starom su-

stavu 321,85%¹⁶ te prema novom sustavu 585,29%¹⁷.

Jedno od pitanja koje se može postaviti u analizi razlikovanja općina prema starom (dosadašnjem) i novom (sadašnjem) teritorijalno-političkom organiziranju Republike Hrvatske je i pitanje o veličini općinskog središta u odnosu na samu općinu, odnosno o stupnju koncentracije stanovništva općina u općinskim središtima. U 65,4% bivših općina (u 48,3% sadašnjih) živjelo je između 10 i 40% općinskog stanovništva u općinskim središtima. Ili, u 10,6% bivših općina (u 25,5% sadašnjih) živjelo je preko 60% općinskog stanovništva u općinskim središtima. U prosječnom općinskom središtu, prema starom sustavu, živjelo je 1991. godine 32,09%¹⁸ stanovništva općine, dok, prema novom sustavu, živi 42,33%¹⁹ stanovništva općine. Dakle, u novom teritorijalno-političkom sustavu nešto je veća koncentracija stanovništva u općinskim središtima nego prije.

Razlike i sličnosti između županija

Prema novom teritorijalno-političkom ustrojstvu u Republici Hrvatskoj ima 20 županija, dva kotara²⁰ i Grad Zagreb²¹. Sve županije i kotari imaju više općina²². Izuzevši Grad Zagreb, najveće prosječne općine su u Sisačko-moslavačkoj (13 981)²³, Šibenskoj (12 130) i Splitsko-dalmatinskoj (10 305 stanovnika) županiji, dok su prosječno najmanje općine u Krapinsko-zagorskoj (5 143), Istarskoj (5 676) i Virovitičko-podravskoj (6 539 stanovnika) županiji.²⁴ Također, postoje razlike između županija i prema prosječnoj veličini općinskih središta. Osim županija u kojima se nalaze tri najveća makroregionalna središta Republike Hrvatske (Osijek, Rijeka i Split)²⁵ najveća općinska središta nalaze se u slijedećim županijama: u prosječnom općinskom središtu Sisačko-moslavačke 7 456, Vukovarsko-srijemske 6 524 i Šibenske županije živi 6 229 stanovnika. Prosječno najmanja općinska središta nalaze se u

16 Bez općina Zagreb, Split, Rijeka i Osijek koeficijent varijacije iznosi 126,03%.

17 Bez općina Zagreb, Split, Rijeka i Osijek koeficijent varijacije iznosi 219,88%.

18 Bez općina Zagreb, Split, Rijeka i Osijek u prosječnom općinskom središtu živjelo je 30,23%.

19 Bez općina Zagreb, Split, Rijeka i Osijek u prosječnom općinskom središtu živi 41,93%.

20 Kotari se nalaze unutar županija: kotar Knin u sklopu Zadarsko-kninske županije, a kotar Glina u sklopu Sisačko-moslavačke županije.

21 Grad Zagreb ima status županije.

22 Najviše općina (46) ima Splitsko-dalmatinska, a najmanje općina (9) imaju Ličko-senjska i Šibenska županija. Grad Zagreb je ujedno i jedna općina.

23 Svi podaci o broju stanovnika u ovom dijelu dati su iz popisa stanovništva 1991. godine, iako te godine županije i njihove općine nisu postojale.

24 Prosječna općina u kotaru Knin ima 5 350, a u kotaru Glina 5 520 stanovnika.

25 Prosječno općinsko središte ima u Primorsko-goranskoj 7 008, Splitsko-dalmatinskoj 6 929 i Osječko-baranjskoj 6 437 stanovnika.

Tab. 8. Razlike između 20 županija, dva kotara i Grada Zagreba prema veličini općina (broju stanovnika 1991).

Tab. 8. Differences between 20 districts of a »župan«, two counties and city of Zagreb in comparison to municipalities size (number of inhabitants in 1991). Test = LSD (Analysis of Variance), level = 0.6.

Test usporedivosti: LSD, razina: 0.6.

(*) Parovi koji su značajno različiti²⁶

	Krapina	K. Knin	K. Glina	Pazin	Virovitica	Čakovec	Koprivnica	Varaždin	Sl. Brod	Dubrovnik	Bjelovar	Gospić	Zagrebačka	Zadar	Vukovar	Rijeka	Požega	Karlovac	Osiijek	Split	Šibenik	Sisak	G. Zagreb	
Krapina																								
K. Knin																								
K. Glina																								
Pazin																								
Virovitica																								
Čakovec																								
Koprivnica																								
Varaždin																								
Sl. Brod																								
Dubrovnik																								
Bjelovar																								
Gospić																								
Zagrebačka																								
Zadar																								
Vukovar																								
Rijeka																								
Požega																								
Karlovac																								
Osiijek																								
Split																								
Šibenik																								
Sisak																								
G. Zagreb																								

Izvor: Statistički ljetopis Republike Hrvatske 1992, Državni zavod za statistiku, Zagreb, 1993.

Krapinsko-zagorskoj (1 354), Zagrebačkoj (2 175) i Međimurskoj (2 996 stanovnika) županiji.²⁷ Izuzev Grada

Zagreba²⁸ prosječno najveći udjel općinskih središta u stanovništvu općina ima Vukovarsko-srijemska (64,0%), Za-

26 Redoslijed županija stvoren je na temelju vrijednosti aritmetičke sredine – od najnižih prema najvećim vrijednostima.

27 Prosječno općinsko središte u kotaru Knin ima 1 928, a u kotaru Glina 1 515 stanovnika.

28 U Zagrebu (kao naselju) živi 81,5% stanovništva Grada Zagreba.

Tab. 9. Razlike između 20 županija, dva kotara i Grada Zagreba prema udjelu općinskih središta u stanovništvu općina (1991).

Tab. 9. Differences between 20 districts of a »župan«, two counties and city of Zagreb in comparison to percentage of municipality inhabitants in municipality centre in 1991. Test = LSD (Analysis of variance), level = 0.6

Test usporedivosti: LSD, razina: 0.6.

(*) Parovi koji su značajno različiti ²⁹

	Zagrebačka	K. Glina	Krapina	Karlovac	Šibenik	Bjelovar	Varaždin	K. Knin	Požega	Sisak	Pazin	Sl. Brod	Gospić	Virovitica	Rijeka	Čakovec	Koprivnica	Osijek	Split	Dubrovnik	Zadar	Vukovar	G. Zagreb		
Zagrebačka																									
K. Glina																									
Krapina																									
Karlovac																									
Šibenik	*	*																							
Bjelovar	*	*	*																						
Varaždin	*	*	*	*																					
K. Knin	*	*	*	*	*																				
Požega	*	*	*	*	*	*																			
Sisak	*	*	*	*	*	*	*																		
Pazin	*	*	*	*	*	*	*	*																	
Sl. Brod	*	*	*	*	*	*	*	*	*																
Gospić	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*															
Virovitica	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*														
Rijeka	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*													
Čakovec	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*												
Koprivnica	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*											
Osijek	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*										
Split	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*									
Dubrovnik	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*								
Zadar	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*							
Vukovar	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*					
G. Zagreb	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

Izvor: Statistički ljetopis Republike Hrvatske 1992, Državni zavod za statistiku, Zagreb, 1993.; Popis stanovništva Republike Hrvatske 1991., Zagreb 1992.

darsko-kninska (54,5%) i Dubrovačko-neretvanska (prosječno 53,7% stanovništva općina živi u općinskim središtima) županija. Ili, prosječno

najmanji udjel općinskih središta u stanovništvu općina ima Zagrebačka (22,3%), Krapinsko-zagorska (25,6%) i Karlovačka (prosječno 26,6% sta-

²⁹ Redoslijed županija stvoren je na temelju vrijednosti aritmetičke sredine – od najnižih prema najvećim vrijednostima.

novništva općina živi u općinskim središtima) županija.³⁰

Značajnost razlika između pojedinih županija, kotara i Grada Zagreba u odnosu prema veličini općina i udjela stanovništva općinskih središta u stanovništvu općina promotri smo analizom varijance.³¹ Grad Zagreb, Sisačko-moslavačka i Šibenska županija imaju prosječno najveće općine u Hrvatskoj te stoga značajno se razlikuju s većinom županija. Prosječno najmanje općine imaju Krapinsko-zagorska, kotar Knin, kotar Glina i Istarska županija; analizom je utvrđena značajna razlika između njih i sedam županija (Sisačko-moslavačka, Šibenska, Splitsko-dalmatinska, Osječko-baranjska, Karlovačka, Požeško-slavonska, Primorsko-Goranska) i Gradom Zagrebom. Dakle, prema veličini općina utvrđeno je značajno odstupanje Grada Zagreba, Sisačko-moslavačke i Šibenske županije s Krapinsko-zagorskom, kotarom Knin, kotarom Glina i Istarskom županijom.

Prosječno najveći udjel općinskog središta u stanovništvu općina imaju Grad Zagreb, Vukovarsko-srijemska, Zadarsko-kninska³², Dubrovačko-neretvanska, Splitsko-dalmatin-

ska, Osječko-baranjska, Koprivničko-križevačka i Međimurska županija; po tom se kriteriju značajno razlikuju od većine županija. Ili s druge strane, zbog ispodprosječne koncentracije stanovništva u općinskim središtima Zagrebačka, kotar Glina, Krapinsko-zagorska, Karlovačka, Šibenska i Bjelovarsko-bilogorska županija značajno se razlikuju od većine županija. Prema tome, znatna su odstupanja između te dvije skupine županija.

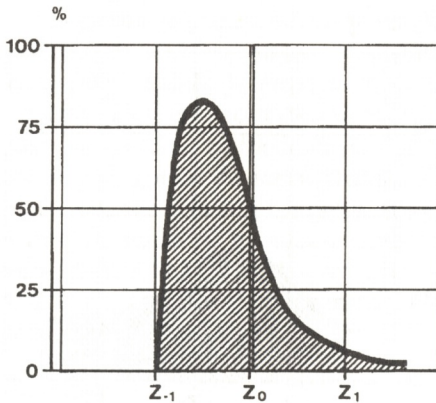
Umjesto zaključka

Republika Hrvatska ima nov teritorijalno-politički ustroj. Taj novi ustroj zamijenio je sustav koji je trajao 30 godina (1963–1993). Osnovna značajka dosadašnjeg sustava bio je općinski monocentrizam. Općinska središta postala su centri svekolikog društvenog i gospodarskog života općine. Preseljavanje stanovništva u općinska središta i demografsko praznjenje ostalih dijelova općine bile su posljedice toga pretjeranog nagomilavanja upravnih, gospodarskih, kulturnih, školskih i drugih funkcija u općinske centre. Osnovni zahtjev koji mora zadovoljiti nov teritorijalno-politički ustroj je ravnomjerniji

30 Prosječan udjel općinskih središta u stanovništvu općina iznosi u kotaru Knin 36,9%, a u kotaru Glina 24,6%.

31 Značajnost razlika odredilo se testom usporedivosti. Analiza varijance ima nekoliko različitih testova usporedivosti. Ovdje smo koristili LSD (Least significant difference) test usporedivosti. LSD test usporedivosti jedan je od blažih testova. Test Scheffe (0.05) je najpoznatiji i najčešće se upotrebljava, ali je znatno stroži od LSD testa. Svaki test usporedivosti ima razinu značajnosti. Razina značajnosti za LSD test može biti između 0 i 1. Ovdje smo koristili razinu značajnosti 0.6.

32 Bez kotara Knin.



Sl. 1. Raspodjela općina³³ prema novom teritorijalno-političkom ustrojstvu Republike Hrvatske u odnosu na broj stanovnika 1991. godine. $Z_{-1} = 0$, $Z_0 = 9\ 823,95$, $Z_1 = 51\ 764,86$ stanovnika.

OPASKA: Z_{-1} = aritmetička sredina - standardna devijacija, Z_0 = aritmetička sredina, Z_1 = aritmetička sredina + standardna devijacija.

Fig. 1. Distribution of municipalities in comparison to number of inhabitants³⁴ according to new territorial-political system of the Republic of Croatia in 1991. $Z_{-1} = 0$, $Z_0 = 9\ 823,95$, $Z_1 = 51\ 764,86$ (number of inhabitants).

NOTE: Z_{-1} = mean - standard deviation, Z_0 = mean, Z_1 = mean + standard deviation.

gospodarski i društveni razvoj Hrvatske; razvoj koji će se spustiti na manje prostorne jedinice i veći broj naselja.

Predstoji čitav niz pitanja oko ostvarivanja te temeljne zadaće. Tridesetogodišnje razdoblje staroga komunalnog sustava obilježeno je relativnom stabilnošću. Nije bilo značajnog odstupanja od broja općina (oko 105), njihovih granica i razine (visoka) samostalnosti općina. Novim komunalnim sustavom značajno je promijenjen (povećan) broj općina, (smanjenje) njihove granice, dok je još otvoreno pitanje razine samostalnosti općina.

Sva dosadašnja općinska središta ostala su i po novom komunalnom sustavu općinska središta.³⁵ Ta »stara« općinska središta sada oblikuju nešto manje općine³⁶. Od preostalih dijelova starih općina stvorene su nove općine (njih 386). Središta tih novonastalih općina su nova, uglavnom mala naselja koja u dužem vremenskom razdoblju nisu bila središta komunalnog sustava. Značaj posebnog naglašavanja tih novonastalih općina je u činjenici što u njima živi trećina stanovništva Hrvatske.³⁷ Ima nekoliko pitanja koje je nužno postaviti. Koliko brzo (i da li uopće) mogu ta nova općinska središta preuzeti stvarnu ulogu koja im je data s obzirom na njihovu

33 Raspodjela veličine općina vrlo je slična raspodjeli veličine općinskog središta.

34 Distribution according to municipalities size is very similar to distribution according to municipality centres size.

35 Osim Zaprešića, Velike Gorice i Sesveta koji su uključeni u Grad Zagreb.

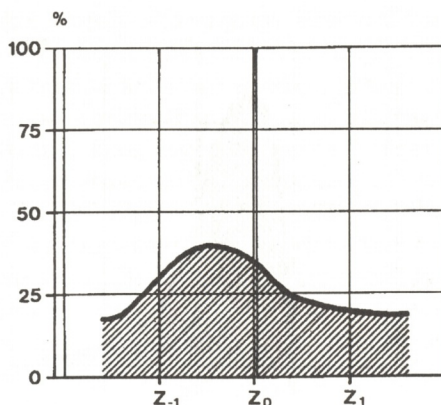
36 Izuzetak predstavljaju sedam općina: Čabar, Donji Lapac, Senj, Vojnić, Vrbovsko, Vrgorac i Sv. Ivan Zelina. Istoimena općinska središta oblikuju iste općine; naime, te su općine ostale iste.

37 U smanjenim novo-starim općinama živi danas (1991) 3 067 022 ili 64,1%, dok u novonastalim općinama živi 1 717 243 ili 35,9% svih stanovnika Hrvatske.

veličinu³⁸ i na nerazvijenost njihovih centralnih funkcija? Da li su neke od tih novonastalih općina, zapravo dovoljno velike³⁹ da stvore same sebi zadovoljavajuće središte?

Mnogi su stručnjaci »stare« općine proglašavali mini-državom ili državom u državi. Granice »starih« općina bile su često granice utjecaja dvaju općinskih središta. Stvaranjem novog teritorijalno-političkog sustava promijenjene su mnoge stare »općinske« granice. Primjerice, nova općina Sošice oblikovana je od žumberačkih dijelova triju »starih« općina: Samobor, Jastrebarsko i Ozalj. Prema tome općina Sošice sastavljena je od dijelova koji su ranije gravitirali različitim općinskim središtima – Samoboru, Jastrebarskom i Ozlju. Ili drugi primjer, naselje Pitomača je u starom općinskom sustavu bila u općini Đurđevac. Cijela stara općina Đurđevac ušla je u Koprivničko-križevačku, osim Pitomače i susjednih naselja koji su kao nova općina ušli u Virovitičko-podravsku županiju. Što je sve nužno uložiti za odgovarajuće prilagođenje mreže centralnih naselja novom komunalnom sustavu; ili što učiniti s naseljima koja su novim komunalnim sustavom funkcionalno odsječena od svojih dojučerašnjih općinskih središta?

Još je otvoreno pitanje nadležnosti novih općina, gradova, županija i republike. Nisu još ustaljene funkcionalne međuveze između općina i žu-



Sl. 2. Raspodjela općina prema novom teritorijalno-političkom ustrojstvu Republike Hrvatske u odnosu na udjel općinskog središta u stanovništvu općina 1991. godine. $Z_{-1} = 15,91\%$, $Z_0 = 42,33\%$, $Z_1 = 68,75\%$ udjela općinskog središta u stanovništvu općine. OPASKA: Z_{-1} = aritmetička sredina – standardna devijacija, Z_0 = aritmetička sredina, Z_1 = aritmetička sredina + standardna devijacija.

Fig. 2. Distribution of municipalities in cooperation to percentage of municipality inhabitants in municipality centre according to new territorial-political system of the Republic of Croatia in 1991. $Z_{-1} = 15,91\%$, $Z_0 = 42,33\%$, $Z_1 = 68,75\%$ (percentage of municipality inhabitants in municipality centre).

NOTE: Z_{-1} = mean – standard deviation, Z_0 = mean, Z_1 = mean + standard deviation.

panije, te županija i republike. Značajno je pitanje financiranja djelatnosti općina, o čemu će uvelike ovisiti i stvaranje (nastajanje) centralnih funkcija u novim općinskim središtima.

38 Ta novonastala općinska središta imaju prosječno 1 613 stanovnika.

39 Te novonastale općine imaju prosječno 4 449 stanovnika.

Sigurno je jedno. Novo političko-teritorijalno ustrojstvo Republike Hrvatske razbilo je stari komunalni sustav. Novom političko-teritorijalnom sustavu će trebati određeno vrijeme prilagodbe do ustaljivanja. Doći će do značajnih promjena u centralitetu naselja, ne samo u okviru »općinskih nadležnosti«, već, i u širim teritorijalnim jedinicama, jer su formirane i županije i kotarevi.

Sažetak

Sustav političko-teritorijalne organizacije prostora u vrlo je uskoj vezi s razvojem mreže centralnih naselja. Odnos političko-teritorijalne organizacije prostora nije samo u formalnom smislu lokacije niza upravnih funkcija u nekim mjestima kao dijela centralnih funkcija. Značajna je također moć vlasti i politike da nizom formalnih, a još više neformalnih odluka usmjerava širi dijapazon lociranja centralnih funkcija u upravna središta.

Prošli komunalni sustav, koji je Hrvatska imala u etapi komunističko-socijalističkog sustava bivše Jugoslavije očigledan je primjer međusobnog

snažnog utjecaja između političko-teritorijalne organizacije i oblikovanje mreže centralnih naselja (funkcija) u prostoru. Od 1952. do 1992. godine komunalni sustav prostorne organizacije Hrvatske doveo je do snažne koncentracije centralnih funkcija svih vrsta u općinske centre. Stvorio se fenomen općinskog monocentrizma, kojim je gušen razvoj svih drugih centralnih naselja, bilo nižega ili višega reda od općinskog središta, osim Zagreba. Nova političko-teritorijalna organizacija Republike Hrvatske sustavom županija i općina trebala bi potaknuti razvoj nižih centara od bivših općinskih središta, jer su novi općinski centri brojniji za nešto manje od pet puta (zajedno s gradovima 487) nego prije (104). Vrlo značajnu ulogu u decentralizaciji mreže centralnih funkcija odigrat će uređenje sustava međusobnih odnosa novih općina (općinska središta) i županija (županijska središta). Za sada nadležnosti i financiranje, te gospodarske osnove razvoja novog političko-teritorijalnog ustroja Republike Hrvatske nisu još čvrsto definirane.

Literatura i izvori

1. CHRISTALLER, W. (1938. i 1968): Die zentralen Orte in Sueddeutschland, Jena – Darmstadt.
2. CRKVENČIĆ, I. (1976): Statistička i funkcionalna klasifikacija naselja SR Hrvatske, Centralna naselja i gradovi SR Hrvatske, Zagreb.
3. FRIGANOVIĆ, M. (1981): Još o nekim osobitostima kretanja stanovništva općinskih središta i ostalih naselja SR Hrvatske (1948–1981), Radovi Geografskog odjela PMF-a, 15/16, Zagreb, str. 3–11.
4. LEŠKO, I. (1975): Stabilizacija političko-teritorijalne podjele i organizacije u SFR Jugoslaviji, Geografski glasnik, 36/37, Zagreb, str. 87–95.
5. MALIĆ, A. (1981): Centralne funkcije i prometne veze naselja Središnje Hrvatske, Zagreb.
6. MALIĆ, A. (1991): Osnovne razvojne karakteristike centralnih naselja nižega reda u Republici Hrvatskoj, Radovi Geografskog odjela PMF-a, 26, Zagreb, str. 59–64.
7. MALIĆ, A. (1992): Centralne funkcije naselja unutrašnje Istre, Acta Geographica Croatica, 27, Zagreb, str. 49–56.
8. ROGIĆ, V. (1984): Jednostavnost i fleksibilnost koncepta nodalno-funkcionalne regionalizacije Hrvatske, Geografski glasnik, 46, Zagreb, str. 73–80.
9. SCHOELLER, P. (1972): Zentralitet Forschung, Darmstadt.
10. VRIŠER, I. (1967): O centralnih naseljih, Geografski vestnik, XXXIX, Ljubljana.
11. VRIŠER, I. (1968): Centralna naselja v Jugoslaviji, Ekonomska revija, Ljubljana.
12. VRESK, M. (1977): Osnove urbane geografije, Zagreb.
13. KORENČIĆ, M. (1979): Naselja i stanovništvo SR Hrvatske, Republički zavod za statistiku SR Hrvatske i JAZU, Zagreb.
14. Popisi stanovništva 1981. i 1991. godine, Republički zavod za statistiku SR Hrvatske, Zagreb.
15. Statistički ljetopis Republike Hrvatske 1992, Državni zavod za statistiku (1993), Zagreb.
16. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (1993), Sabor Republike Hrvatske, Zagreb.
17. Znanstvene osnove dugoročnog razvoja SRH do 2000. godine (1984), Republički zavod za znanstveni rad SRH, knj. 27, Zagreb.

Summary

POLITICAL-TERRITORIAL STRUCTURE AND SETTLEMENTS CENTRALITY OF CROATIA

by

Adolf Malić, Zoran Stiperski

Political and territorial organization system is very tiny connected to development of central settlements net. The previous communal system, that Croatia had in communist phase within the former Yugoslavia is an obvious example of a strong mutual influence between political and territorial organization and creation of central settlements net in space. Since 1952 till 1992 communal system of space organization caused a very strong concentration of central functions of all kinds into municipality centres, so that a phenomenon of municipality monocentric system was created which suffocated a deve-

lopment of all others central settlements of either lower or higher degree than a municipality centre except Zagreb. The new political and territorial organization of the Republic of Croatia district of a »župan« should stimulate a development of lower centres than the former municipality centres, because there are almost five times more municipality centres (487) than before (104). Also, mutual relations between new municipality centres and district of a »župan« are of great importance. However competences and financing system, as well as economy bases are not strongly defined for the time being.

Dr. Adolf Malić, red. prof.
Mr. Zoran Stiperski, mladi istraživač
Geografski odjel PMF
Hrvatska, 41000 Zagreb
Marulićev trg 19