

Vedran Đulabić*

NUTS (franc. *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) označuje klasifikacijski sustav teritorijalnih jedinica za statistiku. Na razini Europske unije, NUTS klasifikacija uređena je Uredbom (EZ) 1059/2003 od 26. svibnja 2003. o uspostavi zajedničke klasifikacije teritorijalnih jedinica za statistiku. Obuhvaća nekoliko kategorija teritorijalnih jedinica od kojih se prve tri odnose na regionalnu, a ostale na lokalnu razinu. Prva kategorija, NUTS I, obuhvaća područje na kojem živi preko 3 milijuna stanovnika, NUTS II područje na kojem je nastanjeno između 800.000 i 3 milijuna stanovnika, a NUTS III područje na kojem se nalazi između 300.000 i 800.000 stanovnika. Osnovni kriteriji NUTS klasifikacije su postojeća upravno-teritorijalna podjela određene zemlje i broj stanovnika, pri čemu površina tako kreiranih jedinica ne igra značajniju ulogu. Hrvatska je za potrebe usuglašavanja s NUTS klasifikacijom EU tijekom 2007. usvojila Nacionalnu klasifikaciju prostornih jedinica za statistiku (NKPJS)⁷, prema kojoj je podijeljena u prostorne jedinice za statistiku 1., 2. i 3. razine. Prostorna jedinica za statistiku 1. razine je Republika Hrvatska, a današnje županije su prostorne jedinice za statistiku 3. razine. Republika Hrvatska podijeljena je na tri prostorne jedinice za statistiku 2. razine (NUTS II). To su Sjeverozapadna Hrvatska koja obuhvaća Grad Zagreb i županije: Zagrebačku, Krapinsko-zagorsku, Varaždinsku, Koprivničko-križevačku i Međimursku; Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska koja obuhvaća županije: Bjelovarsko-bilogorsku, Virovitičko-podravsku, Požeško-slavonsku, Brodsko-posavsku, Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Karlovačku i Sisačko-moslavačku; te Jadranska Hrvatska koja obuhvaća žu-

* Mr. sc. Vedran Đulabić, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

panije: Primorsko-goransku, Ličko-senjsku, Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku, Istarsku i Dubrovačko-neretvansku.

politička regija (regija) (engl. *political region*), teritorijalna jedinica srednjeg reda koja obuhvaća područje između lokalne i državne razine na kojem postoji veći broj lokalnih zajednica povezanih regionalnim identitetom te posebna institucionalna struktura s većim ili manjim stupnjem političke autonomije. Među glavnim i najznačajnijim elementima postojanja političke regije autonomni su politički procesi koji se očituju u postojanju demokratskih, tajnih i višestranačkih izbora za predstavnička i/ili izvršna tijela regije, pravna osobnost, vlastiti porezi i drugi autonomni izvori financiranja, širok krug poslova u samoupravnom djelokrugu, ograničavanje državnog nadzora na nadzor ustavnosti i zakonitosti, mogućnosti suradnje s drugim samoupravnim jedinicama u zemlji i inozemstvu (prekogranična i interregionalna suradnja), itd. Posebno obilježje političke regije jest mogućnost normativnog djelovanja koje se u regionaliziranim zemljama očituje kroz ovlast donošenja regionalnih zakona, a u decentraliziranim zemljama u donošenju drugih općenormativnih akata. U slučaju kad regije imaju mogućnost donošenja zakona, uobičajeno je riječ o nekoliko kategorija tzv. regionalnih zakona. To mogu biti zakoni za provedbu zakona koje je donijela središnja država, ali bez mogućnosti njihove detaljnije razrade. Zatim, zakoni u kojima se detaljnije razrađuju zakoni koje je donijela središnja razina te zakoni kojima se potpuno autonomno, a u okvirima općeg načela ustavnosti i zakonitosti, uređuju različita pitanja iz samoupravnog djelokruga regije. Neki od primjera političkih regija su regije u Italiji, autonomne zajednice u Španjolskoj, Škotska ili Wales u Velikoj Britaniji, województwo u Poljskoj, itd. Uz političke regije, prostorno veće zemlje mogu imati i još neki oblik regionalne samouprave.

razvojna (planska, kohezijska) regija (engl. *development region, cohesion region, planning region*), jedinica ustrojena radi planiranja razvoja i koordinacije razvojnih aktivnosti u određenoj zemlji. Za razliku od političkih regija, r. r. nema pravnu osobnost niti druge elemente za realizaciju prava na samoupravu. Na području razvojne regije uglavnom postoje forumi organizirani na temelju načela partnerstva, najčešće sastavljeni od predstavnika središnje razine vlasti, jedinica lokalne samouprave te predstavnika civilnog i poslovnog sektora. Uz njih nerijetko djeluju i agencije za regionalni razvoj ili druga slična tijela koja služe kao operativno tijelo takvih partnerskih foruma. Počinju se ustrojavati nakon reforme regionalne politike EU provedene krajem 1980-ih koja kao jedno od temeljnih načela re-

formirane regionalne politike ističe načelo partnerstva i suradnju predstavnika javnog, privatnog i trećeg (civilnog) sektora. Granice razvojnih regija poklapaju se s područjem prostornih jedinica za statistiku 2. razine.

regija (engl. *region*) ima različita značenja u znanstvenim disciplinama poput geografije, ekonomije, upravnih i političkih znanosti, itd. Označuje područje koje ima određene zajedničke karakteristike koje omogućuju da ga se percipira kao cjelinu. Uglavnom se koristi za područja srednjeg reda, manja od nacionalnih država, ali veća od lokalnih jedinica. Međutim, ponekad se koristi i za šira područja, naročito u političkoj geografiji i drugim srodnim disciplinama (npr. Bliski istok, zapadna Europa, zemlje Trećeg svijeta, itd.). U upravnim znanostima najčešće se koristi za političke odnosno upravne regije. Pored toga, poznate su još i razvojne (planske), statističke, ekonomske, povijesne, kulturne i etničke te formalne i funkcionalne regije.

regionalizacija (engl. *regionalisation*), proces uspostave određenog tipa regija. Proces regionalizacije zemalja zapadne Europe počinje se intenzivirati negdje od 1970-ih, dok tranzicijske zemlje kreću putem regionalizacije uglavnom nakon sloma komunizma i društvene transformacije s početka 1990-ih. Provodi je središnja vlast, a poticaji za regionalizaciju neke zemlje mogu se opravdati kombinacijom upravnih, političkih i, sve češće, ekonomskih razloga. Među glavnim upravnim razlozima za regionalizaciju određene zemlje ističe se veličina zemlje (uspostavi regija prije su pristupale uglavnom prostorno velike zemlje), olakšana vertikalna upravna koordinacija, racionalnija organizacija vlasti i obavljanje javnih poslova, bolja operacionalizacija načela supsidijarnosti, itd. Politički razlozi za regionalizaciju postoje u zemljama s izraženo prisutnom ideologijom regionalizma, što rezultira stvaranjem posebnih političkih regija. Na taj se način nastoje smanjiti društvene tenzije te stvoriti institucionalni okvir unutar kojeg će se mobilizirati društvene snage određenog područja, prepoznati, respektirati i ojačati kulturni, jezični i drugi regionalni identiteti te akumulirati značajnija financijska i druga sredstva za poticanje razvoja nekog područja. Ekonomske razloge r. treba potražiti u promjeni paradigme regionalnog razvoja koja se očituje u napuštanju shvaćanja da je razvoj određenog područja rezultat intervencije središnje državne vlasti i prihvaćanje koncepcije o endogenim faktorima razvoja određenog područja utemeljenim na znanju, inovacijama i novim tehnologijama te agresivnom ulaganju u ljudski kapital i stimuliranje malog i srednjeg poduzetništva. R. se može realizirati na različite načine, a najčešće je to kroz

uspostavu upravnih regija, kroz postojeće jedinice lokalne samouprave, političku decentralizaciju te političku regionalizaciju određene zemlje. R. je dinamičan proces koji dovodi do transformacije političkog i, nerijetko, ustavno-pravnog uređenja određene zemlje.

regionalizam (engl. *regionalism*), ideološko usmjerenje koje regiju nastoji učini središtem organizacije vlasti te centrom društvenih i političkih procesa u određenoj zemlji. Prvotno je nastao kao izraz konzervativnih političkih snaga koje su kroz zagovaranje posebnog regionalnog identiteta pružale otpor promjenama, modernizaciji i izgradnji nacionalne države koja počinje u Europi na prijelazu 18. u 19. stoljeće. Cilj je bio očuvanje postojećeg društveno-političkog uređenja utemeljenog na feudalnom, klasnom sustavu. Danas se r. profilirao u legitimno ideološko usmjerenje s nekoliko pravaca koji stavljaju naglasak na različite aspekte jačanja položaja regije spram središnje vlasti. Osim spomenutog konzervativnog, moguće je govoriti o građanskom – povezan s industrijski i ekonomski razvijenim urbanim središtima koji zagovaraju snažan industrijski razvoj, modernizacijskom – tehnoškopski, depolitiziran i manje vezan uz klasne interese, progresivnom – zagovara napredak, demokratizaciju, reformu države i jednak razvoj svih dijelova zemlje, populističkom – desničarski, negativno nastrojen prema centralnoj državi, useljenicima i fiskalnom izravananju, te separatističkom regionalizmu – zagovara autonomiju povijesnih nacija (npr. Baskija ili Wales) (M. Keating). Postojanje jakih regionalističkih tendencija u suvremeno doba uglavnom korespondira s postojanjem posebnih jedinica regionalne samouprave odnosno političkih regija. Među europskim zemljama u kojima postoje jake regionalističke tendencije treba istaknuti Španjolsku, Italiju i Veliku Britaniju, a pored navedenih regionaliziranih zemalja s unitarnim uređenjem, regionalističke tendencije prisutne su i u federalno uređenim državama poput Austrije, Njemačke i dr.

regionalna samouprava (engl. *regional self-government*) obuhvaća samoupravne jedinice srednjeg reda u unitarnim decentraliziranim državama, a u regionaliziranim zemljama samoupravne jedinice između regija i lokalnih jedinica. Jedinice regionalne samouprave imaju gotovo ista obilježja kao i političke regije, s time da su prostorno manje i njihova normativna djelatnost ne uključuje mogućnost donošenja regionalnih zakona. Kao jedinice regionalne samouprave moguće je označiti *županije* u Hrvatskoj, *megye* u Mađarskoj, *judet* u Rumunjskoj, *kraj* u Češkoj i Slovačkoj. Također, regionalnu samoupravu moguće je naći i u zemljama s većim političkim regijama, pa se pod jedinicama regionalne samouprave razumiju *provincia* u

Italiji, *département* u Francuskoj, *powiat* u Poljskoj, itd. Jedinice regionalne samouprave istovremeno su vrlo često i upravne regije jer na njihovu području postoje teritorijalno dislocirani predstavnici središnje razine vlasti.

statistička regija (engl. *statistical region*), područje koje se u statističkom smislu smatra cjelinom radi harmonizacije prikupljanja podataka s ciljem olakšanog vođenja javne politike. Granice statističkih regija najčešće prate granice postojećih teritorijalnih jedinica određene zemlje, a temeljni kriterij njihova formiranja je broj stanovnika i postojeća teritorijalna podjela. Promjena granica postojećih teritorijalnih jedinica određene zemlje najčešće povlači za sobom i promjenu granica statističkih regija. Posebno dobiva na značenju s procesom jačanja europske integracije i afirmacijom regionalne politike EU, pa je radi olakšanog vođenja javne politike na razini EU uvedena jedinstvena NUTS klasifikacija prostornih jedinica za statistiku. S. r. nije pravna osoba niti ima druge elemente samouprave (predstavnička i izvršna tijela, izbori, financije, normativna djelatnost, itd.).

upravna regija (administrativna regija, distrikt, okrug, rajon) (engl. *administrative region*), teritorijalna jedinica bez elemenata za realizaciju političke samouprave. Ustrojava se radi lakšeg upravljanja državom kako bi se na taj način stvorio prostor za usmjereno djelovanje, racionalniju organizaciju državne uprave i lakše upravljanje javnim poslovima. Izraz je državne upravne politike usmjerene prema određenom području (pristup odozgo prema dolje – engl. *top down*). Granice upravnih regija uglavnom se podudaraju s granicama jedinica na nižem stupnju teritorijalne podjele koje ulaze u sastav upravne regije. U zemljama gdje uz upravne regije na istom stupnju postoje još i političke regije, granice tih jedinica, u pravilu, međusobno se podudaraju. Institucionalna struktura koja postoji na području upravne regije ekspozitura je upravnih organa središnje vlasti koja ujedno i financira njihovo djelovanje. Službenici tih organa u formalnopravnom se smislu smatraju državnim službenicima. Upravljanje je povjereno centralno imenovanom funkcionaru koji u različitim upravnim tradicijama može imati različite nazive (npr. *prefekt* u Francuskoj i Rumunjskoj, *guverner* u baltičkim zemljama i Bugarskoj, *wojewoda* u Poljskoj, itd.). Glavne zadaće upravne regije su koordiniranje i provedba upravnih poslova i javnih politika središnje razine, koordinacija ostalih područnih jedinica središnjih organa na razini upravne regije i jedinica lokalne samouprave te nadzor ustavnosti i zakonitosti njihova rada. Suvremene težnje prema decentralizaciji javnih poslova sve više vode prema potpunom ukidanju upravnih

regija i povjeravanju njihovih poslova u preneseni djelokrug samoupravnih jedinica srednje razine, tj. političkih regija tamo gdje one paralelno egzistiraju s upravnim regijama, odnosno transformaciji upravnih u političke regije u slučajevima da ta dva tipa teritorijalnih jedinica ne egzistiraju paralelno. U tom slučaju službenici njihovih upravnih organa postaju službenici upravnih organa postojećih ili novostvorenih političkih regija.