

Jadranska Hrvatska iz perspektive regionalizacije Europske unije

Damir Magaš

Razumljivo je da je upravno-teritorijalni ustroj prvorazredno političko pitanje, ali pri tome treba nadići povijesne percepcije i demagoške opservacije koje ne uvažavaju najnovije znanstvene spoznaje različitih disciplina te nove prostorne procese

Upravno-teritorijalni model NUTS-2 regije Jadranske Hrvatske zasniva se na upravnim i samoupravnim funkcijama sedam županija i pripadajućih ureda državne uprave. Ovaj model na snazi je od početka 1993. godine, a doživio je određene preinake 1997. (izmjene granica pojedinih županija, općina i gradova), odnosno višekratne manje promjene u broju gradova (uglavnom promjena statusa iz općine u grad) i općina (podjelama općina na dvije ili više). O postojećoj administrativno-teritorijalnoj problematici kao i o mogućim promjenama te načelima regionalizacije zemlje više je autora dalo svoj doprinos (Čavrak 2002, 2011; Magaš 2003, 2005, 2006, 2011, 2013; Lovrinčević, Marić i Rajh 2005; Koprić 2006; Pavić 2006; Šantić 2006; Ivanišević 2007; Đulabić 2007, 2008, 2012; Dobrić 2009; Katičin 2014), a izrađeno je i nekoliko više ili manje relevantnih elaborata i studija, kao i prijedloga zakonskih akata.

Prostor Jadranske Hrvatske imao je u prošlosti različita političko-geografska iskustva koja su sa sobom nosila različite oblike upravno-teritorijalnog ustroja. Bio je dijelom teritorija ilirskih naroda, dijelom grčkih kolonija na Jadranu, antičkih provincija Liburnije i Dalmacije i X. regije Italika. Kasnije je bio u sastavu Bizantskog Carstva te dio Primorske Hrvatske i Svetog Njemačkog Carstva (Istra). Krajem srednjega i u novome vijeku bio je dijelom Mletačke Republike, Osmanskog Carstva, Dubrovačke Republike, Habsburškog Carstva, francuskih Ilirskih Provincija, Kraljevine SHS, Kraljevine Jugoslavije, Kraljevine Italije i NDH. Od kraja Drugoga svjetskog rata u granicama je federalne Hrvatske unutar DF Jugoslavije, FNR Jugoslavije, SFR Jugoslavije te od 1991. suvremene Republike Hrvatske.

Damir Magaš, redoviti profesor u trajnome zvanju, Sveučilište u Zadru, Odjel za geografiju, Centar za istraživanje krša i priobalja. E-pošta: dmagas@unizd.hr

Upravno-teritorijalni model u Jadranskoj Hrvatskoj

Sadašnji model nastao je kao izraz težnje za teritorijalnim ustrojem koji će omogućiti gospodarski, kulturni i inii razvoj. Zamišljen po uzoru na srednjovjekovni županijski ustroj i kasniji županijski sustav u habsburškim krunskim zemljama Hrvatskoj i Slavoniji pod dvojnog monarhijom prije Prvoga svjetskog rata (austrijska je Dalmacija, pak, bila podijeljena na okruge, odnosno kotare), rezultirao je osnivanjem 20 županija i Grada Zagreba, od čega u prostoru Jadranske Hrvatske sedam županija. Početni prijedlozi o 10 – 12 županija koje bi ravnomjerno obuhvatile prostor Hrvatske izmijenjeni su kroz demokratsku raspravu djelovanjem različitih političkih aktera, a nerijetko i partikularističkim zahtjevima manjih cjelina i gradova. Ujedno je i broj općina s prijašnjih 115 iz razdoblja 1961. – 1992. učtverostručen, a do danas gotovo upeterostručen. Ovaj model zamišljen je kao povratak na sustav malih lokalnih zajednica kakve su postojale u vrijeme austrougarske uprave i Kraljevine Jugoslavije, pa i federativne Jugoslavije (1952. – 1961.). Cilj je bio oživjeti periferne, potetno izolirane, gospodarski zapostavljene mikroczeline i potaknuti dekoncentrirani, sveobuhvatni i umreženi razvoj.

U suvremenim gospodarskim i demografskim okolnostima može se raspravljati o tome jesu li teritorijalno-upravni preustroji 1961. i 1993. bili postupci "iz krajnosti u krajnost". Činjenica je ipak da su mnoge male sredine, ostvarivši općinsku samoupravu, od 1993. naglo poboljšale izgled i rezultate razvoja, pa tako i u Jadranskoj Hrvatskoj, posebice u neposrednome priobalju. Međutim, u tom pogledu postoji i određeni broj izuzetaka, pa se nerijetko pojavljuju tvrdnje da su pojedine jedinice lokalne samouprave nerazvijene i neučinkovite, što više i nepotrebne. Naime, neke od njih nemaju odgovarajuće financijske kapacitete, a nisu se pokazale ni svrsishodnima jer se prostor funkcionalno rascjepkao, što otežava komplementarne sinergetske razvojne učinke. Istodobno, koncentracija svih oblika nacionalnih dobara u metropoli od oko 65 posto ukazuje da je izigravanje decentraliziranog sustava s prenatlašenim

Činjenica je ipak da su mnoge male sredine, ostvarivši općinsku samoupravu, od 1993. naglo poboljšale izgled i rezultate razvoja, pa tako i u Jadranskoj Hrvatskoj, posebice u neposrednome priobalju

ovlastima središnje države u naravi ponajviše doprinijelo koncentraciji moći i kapitala i svih drugih vrijednosti u glavnome gradu. Unatoč prostornom raspršivanju upravnih funkcija, u Hrvatskoj je nastavljen polarizacijski proces i nije iskorištena mogućnost ravnomjernoga policentričnog razvitka.

Rasprave oko smanjenja broja županija, gradova i općina

ušle su i u strateške dokumente vlada i pojedinih stranaka. U posljednje vrijeme taj proces kulminira novim, razmjerno "tihim" promjenama (ukidanje ili preoblikovanje upravnih ustanova, policije, carine, sudstva, sigurnosti, pošte itd.) ili pak neutemeljenim javnim istupima o smanjenju broja županija, gradova i općina. Začudan je gotovo potpuni izostanak šire

Unatoč prostornom raspršivanju upravnih funkcija, u Hrvatskoj je nastavljen polarizacijski proces i nije iskorištena mogućnost ravnomjernoga policentričnog razvitka.

javne i znanstvene rasprave o ovim pitanjima, dok Vlada donosi gotove odluke. Razumljivo je da je upravno-teritorijalni ustroj prvorazredno političko pitanje, ali pri tome treba nadilaziti povijesne percepcije i demagoške opservacije koje ne uvažavaju najnovije znanstvene spoznaje različitih disciplina (upravnog prava, ekonomije, geografije i dr.) te nove prostorne procese (demografski razvoj, izgradnju prometne infrastrukture, prostorno-vremensku konvergenciju prostora i sl.).

Preduvjeti učinkovitog preustroja

Dva su osnovna polazišta za mogući novi upravno-teritorijalni preustroj zemlje:

- 1) odgovarajuće vrednovanje postojećih središta i njihova suvremena utjecaja
- 2) primjena parametara regionalizacije Europske unije (NUTS-3).

Prvo se ogledava u prepoznavanju i podupiranju postojećega stanja gravitacijskih odnosa i središta, uvažavajući njihovo demografsko, geografsko, gospodarsko, prometno, povijesno i drugo značenje. Drugo polazište odnosi se na potrebu usklađivanja regionalizacije Hrvatske s kriterijima NUTS sustava na trećoj razini. To znači da treba definirati odgovarajući broj regija s brojem stanovnika 150 000 – 800 000 (optimalno oko medijana, dakle 250 000 – 550 000), uvažavajući snagu, gravitacijske i logističke mogućnosti gradova koji funkcioniraju kao žarišta regionalnog okupljanja. Prvo polazište uvažava postojeći odnos centralno-mjesnih funkcija vodećih središta u srazu s geografskim i prometnim okolnostima (uvažavajući i geostrateške okolnosti), koje oko sebe oblikuju gravitacijske zone utjecaja. Takvih jasno istaknutih središta koja imaju gravitacijsko značenje šire od svojih županija samo je sedam: Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Zadar i Slavonski Brod. Radi se o gradovima s preko 50 000 stanovnika s jakim urbanim regijama s preko 100 000 stanovnika prema popisu iz 2011. godine: Zagreb 688 724/1 200 000, Split 167 121/280 000, Rijeka 128 384/220 000, Osijek 84 104/130 000, Zadar 71 471/125 000, Slavonski Brod 53 531/100 000). Kao osmi prepoznaje se konurbacijski kompleks Varaždin-Čakovec

(38 839 + 15 147 (53 896)/100 000), a deveti je specifični prostor Pule (57 460/80 000) ograničen mahom samo na Istarsku županiju. Dakle, u Jadranskoj Hrvatskoj radi se o prostoru

**To znači da treba definirati
odgovarajući broj regija s brojem
stanovnika 150 000 – 800 000
(optimalno oko medijana, dakle
250 000 – 550 000), uvažavajući
snagu, gravitacijske i logističke
mogućnosti gradova koji
funkcioniraju kao žarišta regionalnog
okupljanja**

okupljen oko tri potvrđena nadregionalna središta (Rijeka, Zadar, Split) te o specifičnom pulskom gravitacijskom području. Navedena bi središta, s obzirom na to da oblikuju šire regionalne gravitacijske komplekse s okvirno 250 000 – 550 000 stanovnika (*Tablica 1*), trebala biti glavni oslonci regionalnog ustroja. Posebno treba imati u vidu snažnu demografsku koncentraciju u Zagrebu i oko Zagreba, gdje zagrebački prsten s jedne i sam grad Zagreb s druge strane praktički čine dvojni organski, funkcionalno i prostorno prožet sustav središnjega grada kao jedne, i njegove jedinstvene metropolitanske urbane regije kao druge NUTS-3 regije. Također treba imati u vidu i snažnu depopulaciju Splita, Rijeke i naročito Osijeka poslije 1991. godine, kao i demografski oporavak i snaženje nekadašnje metropole Zadra. Većina nekada jačih središta depopulacijom, gospodarskim slabljenjem i snižavanjem razine centralno-mjesnih funkcija zapravo je smanjila svoj gravitacijski utjecaj na subregionalnu razinu (konurbacije Karlovac-Duga Resa, Sisak-Petrinja, Šibenik-Vodice, Dubrovnik-Mokošica, Bjelovar i dr.). U tom pogledu jedino konurbacija Vukovar-Vinkovci (26 468 + 32 029 (65 497)/90 000) potencijalno razvija regionalno značenje, međutim pod značajnim utjecajem neposredne blizine Osijeka (Osijek – Vukovar 34 km, Osijek – Vinkovci 41 km). Iz toga je proizašlo suvremeno stanje gravitacijske usmjerenosti pojedinih slabije naseljenih županija, primjerice Dubrovačko-neretvanske prema Splitu, Šibensko-kninske pretežno prema Zadru, dijelom i Splitu, te Ličko-senjske uglavnom prema Zadru, a manjim dijelom prema Rijeci (Senj, djelomično Otočac). Posebno je potrebno imati u vidu i postojeću kopnenu udaljenost i prometnu izoliranost Dubrovnika, koji bi, iako ne zadovoljava sve kriterije, nužno morao ostvariti funkcionalnu i upravnu opskrbljenost najviše moguće razine. Kad je o udaljenostima riječ, treba naglasiti da je prema potpuno znanstveno neutemeljenom modelu smanjenja mreže državnih ureda na samo pet, udaljenost od Zagreba do Varaždina 85 km, Rijeke 152 km, Osijeka 278 km i Splita 347 km. Očito je da je udaljenost od Zagreba do Splita i Osijeka prevelika u odnosu na udaljenost broj 17 - travanj 2014.

prema Rijeci i posebice prema Varaždinu. U međuprostorima jasno se ističu Zadar i Slavonski Brod kao središta logičnog i nužnog zadržavanja postojećih državnih ureda prve razine. S druge strane, unutar obuhvata regionalnog ureda za Središnju i Južnu Jadransku Hrvatsku udaljenost bi od Kolana na Pagu do Konavala iznosila čak 500 km, a oba mjesta gravitirala bi istomu regionalnom uredu. Ujedno bi Gospićani od Zadra bili udaljeni 95 km, a od Rijeke čak 204 km, te bi ponovno bili političkom odlukom periferizirani, kao da ne postoji autocesta koja povezuje kontinent s obalom. Ovo je jasan pokazatelj da se iz ladic Vladinih ureda i pojedinih znanstvenih instituta zapravo izvlače stari koncepti koji previčaju aktualne promjene u prostoru.

Novim prijedlozima pojedinih zakona 2013. i 2014.¹ Vlada ignorira stvarno stanje mreže središnjih gradova, što posebice ide na štetu Zadra i (donekle) Pule, ali i Slavonskog Broda. Očita su nastojanja da se bez jasnih kriterija i javne rasprave uspostavi ničim potkrijepljena shema 5(6) "planskih", odnosno upravnih regija (Grad Zagreb, Zagreb-prsten, Split, Rijeka, Osijek i Varaždin), dakle četiri u prostoru Kontinentalne Hrvatske i dvije u prostoru Jadranske Hrvatske. Ovakvi prijedlozi otvaraju niz strateških političkih pitanja u pogledu moguće restauracije shvaćanja takvih regija kao "zemalja". Posebno je to pitanje istaknuto u četirima županijama srednjeg i južnog Jadrana čiji je prostor površinski najveći i iznimno izdužen u hrvatskome priobalju, u kojem nužno treba prepoznati postojeće tri, a zacijelo i četiri regije, s razinom odmah ispod nacionalne.

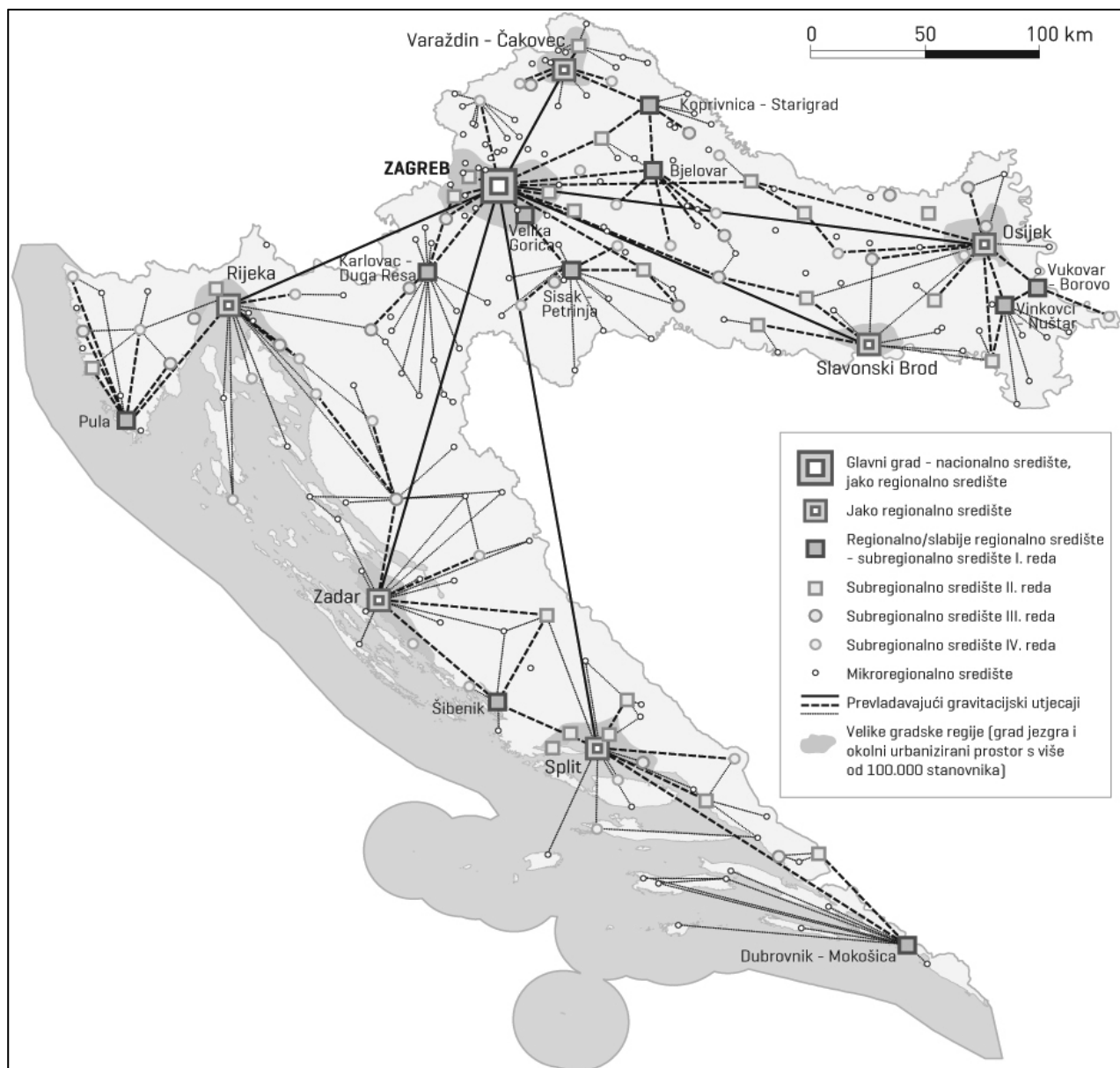
Parametri regionalizacije u Europskoj uniji (NUTS-3)

S obzirom na suvremenu NUTS regionalizaciju, nakon sedmogodišnje rasprave s tijelima EU, posebice Eurostatom, Hrvatska se 2007. opredijelila za tri regije na NUTS-2 razini (Jadransku, Sjeverozapadnu i Panonsku) s otprilike 1,4 – 1,5 milijuna stanovnika po regiji. Međutim, poslije izbora 2011. godine na pritisak nove Vlade, koja je od Bruxellesa tražila pet regija, od 1. siječnja 2013. uvedena je nova podjela Hrvatske na dvije regije NUTS-2 razine (Jadransku i Kontinentalnu Hrvatsku). Očito su argumenti

**Na razini NUTS-3 regija Hrvatska je
dosad proklamirala načelo da su
sve hrvatske županije regije NUTS-
3 razine, unatoč činjenici da ih 10
ne zadovoljava demografski kriterij
broja stanovnika 150 000 – 800 000**

europskih dužnosnika o nemogućnosti uvođenja pet regija, uz pritisak Zagreba da bude u krugu gospodarski siromašnijih te Varaždina da ne bude u Sjeverozapadnoj Hrvatskoj s bogatijim Zagrebom, doveli do radikalnog rješenja i uvođenja dviju regija druge razine, brojem stanovnika izrazito neujednačenih. Kontinentalna Hrvatska s gotovo tri milijuna stanovnika na gornjoj

Slika 1. Suvremena regionalna središta Hrvatske (Magaš 2013: 423)



je granici te kategorije NUTS-2 regija, a Jadranska Hrvatska s 1,4 milijuna stanovnika otprilike je na prosječnoj razini NUTS-2 regija koje trebaju zadovoljiti kriterij veličine 0,8 – 3,0 milijuna stanovnika.

Na razini NUTS-3 regija Hrvatska je dosad proklamirala načelo da su sve hrvatske županije regije NUTS-3 razine, unatoč činjenici da ih 10 ne zadovoljava demografski kriterij broja stanovnika 150 000 – 800 000. Međutim, one imaju razinu državne uprave i status odmah ispod razine glavnoga grada. Općenito, ostaje otvoreno pitanje regionalnog ustroja na toj razini. Umjesto znanstvene i javne rasprave paušalno se ukazuje na činjenicu da postoji previše općina, gradova i županija te se potpuno nekritički pribjegava stavu da je Hrvatskoj dovoljno pet regija. Tako se i novim zakonima očito nastoji smanjiti broj upravno-teritorijalnih cjelina prve razine, odnosno upravnih

regija. Umjesto da se pronađe način optimalne prilagodbe kriterijima EU-a i potvrdi razuman broj regionalnih kompleksa koji se već manifestiraju u prostoru, zacijelo negdje između 8 i 10, koncipira se novi preustroj s pet državnih ureda, *de facto* pet novih regija ili "nadžupanija". Nacrt prijedloga *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave* u tom je pogledu kontradiktoran: dekoncentrira koncentracijom, tj. ukidanjem nadležnosti barem 15 županijskih državnih ureda ne uvažava europska načela regionalizacije i ne daje jamstva bilo kakvu poboljšanju postojećega stanja. Prijedlog Zakona ne prepoznaje sve gradove koji u mreži regionalnih središta imaju prvorazredno značenje. Osim Zagreba, Splita, Rijeke i Osijeka prepoznat je samo Varaždin, dok primjerice Zadar, demografski dvostruko jači od Varaždina, a umnogome i prometno, funkcionalno kao i u pojedinim sektorima gospodarstva, zatim Slavon-

Tablica 7. Prijedlog NUTS-3 regija u regiji Jadranske Hrvatske

Šira regija (NUTS-2,-3)/županija	Regija (NUTS-3)	Kopno km ²	More km ²	Stan. 2001.	Stan./ km ²	Stan. 2011.	Stan./ km ²	Gradovi i općine 2011.	Naselja
Primorsko-goranska	Riječka	3.588	4 339	305.505	85,1	296.195	82,6	14 22	510
Istarska	"-" (alternativno Pulska)	2.813	3 581	206.344	73,3	208.055	74,0	10 31	655
Riječka	Riječka (Sjeverna Jadranska Hrvatska)	6.401	8.920	511.849	78,8	504.250	78,9	24 53	1165
Ličko-senjska	Zadarska	5.353	541	53.677	10,0	50.927	9,5	4 8	255
Zadarska	"-"	3.646	3 845	162.045	44,5	170.017	46,6	6 28	229
Šibensko-kninska	"-"	2.984	2 689	112.891	37,7	109.375	36,7	5 14	199
Zadarska	Zadarska (Središnja Jadranska Hrvatska)	11.983	7.075	328.613	27,4	330.319	27,6	15 50	683
Splitsko-dalmatinska	Splitska	4.540	9 504	463.676	102,5	454.798	100,2	16 39	368
Dubrovačko-neretvanska	"-"	1.781	6 568	122.870	69,0	122.568	68,8	5 17	230
Splitska	Splitska (Južna Jadranska Hrvatska)	6.321	16.072	586.546	93,0	577.366	91,3	21 56	598
Jadranska Hrvatska		24.705	31.067	1.427.008	57,8	1.411.935	57,2	60 159	2.446
Republika Hrvatska		56.594	31.067	4.437.460	78,5	4.284.889	75,7	127 429	6.756

Izvor: Magaš 2013: 304, 305

ski Brod, u širokom prostoru između Zagreba i Osijeka, te Pula, u visokorazvijenoj i afirmiranoj istarskoj regiji, nisu. Takav koncept, u sprezi s drugim zakonima, posebice s novim nacrtom prijedloga *Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske*, odudara od prihvaćene podjele Hrvatske na dvije NUTS-2 regije (Jadransku i Kontinentalnu Hrvatsku), odnosno na županije kao regije NUTS-3 razine. Dva predložena upravna područja (slavonsko i dalmatinsko) imala bi više od 800 000 stanovnika te bi time bila prevelika i nekompatibilna sa sustavom EU-a koji ne poznaje "planske regije".

Prijedlog rješavanja regionalnog ustroja Jadranske Hrvatske

Što se tiče prostora Jadranske Hrvatske, nužno je odrediti barem tri demografski, gravitacijski i upravno maksimalno usklađene jadranske regije treće razine sa središtima u Rijeci, Zadru i Splitu. Tako bi se ova NUTS-2 regija, sastavljena od sedam primorskih županija, ukupne površine 26,7 tisuća km² i s 1,4 milijuna stanovnika i formalno podijelila na riječku ("sjeverni Jadran", tj. sjeverna jadranska Hrvatska), zadarsku ("srednji Jadran", tj. srednja jadranska Hrvatska) i splitsku ("južni Jadran", tj. južna jadranska Hrvatska). Prema takvoj podjeli Sjevernojadranska bi regija trebala obuhvaćati Kvarner i goranski prostor s 505 000 stanovnika ako bi obuhvatila i Istru (alternativno). Srednjojadranska bi obuhvaćala sjevernu Dalmaciju i Liku s 330 000 stanovnika, a splitska bi obuhvatila srednju i južnu Dalmaciju broj 17 - travanj 2014.

s 578 000 stanovnika. Te bi se prostorne cjeline mogle dosta dobro uklopiti u NUTS model regionalizacije EU-a, pri čemu bi bile svrstane kao NUTS-3 jedinice, objedinjene kao sastavnice u već formiranu NUTS-2 regiju Jadransku Hrvatsku. Ipak, javno proklamirani stavovi Istre, kao prepoznate regije treće razine koja zadovoljava demografski kriterij od minimalno 150 000 stanovnika (208 000), jasno ukazuju na visoku razinu potrebe formalnog definiranja posebne istarske regije, tj. ukupno četiri regije u Jadranskoj Hrvatskoj.

Izdvajanje srednjojadranskog i južnojadranskog prostora, a zapravo se radi o glavnini tradicijske vernakularne regije (mletačke i austrijske) Dalmacije, u tzv. plansku regiju (koja nije ni NUTS-2 regija jer je kao takva prihvaćena cjelovita Jadranska Hrvatska, a nije ni NUTS-3 jer je prevelika, pa je nužna podjela na dvije) prema ovome konceptu, suprotno najavama koje stižu iz Vlade, nije moguće. Dakle, taj izduženi priobalni prostor u kojem danas interesi Zadra na sjeveru ne mogu biti i nisu interesi Dubrovnika na jugu, posebice stoga što je prevelik, tj. prelazi 800 000 stanovnika, nužno je podijeliti na dvije regije (Magaš 2011: 222). S obzirom na nove procese povezivanja autocestom i brzi razvoj Zadra, prostor Like već se funkcionalno i gospodarski optimalno i u najvećoj mjeri (osim Senja) usmjerio na Zadar. Naime, ne samo Split i Rijeka nego i Zadar ostvaruje funkciju istaknutog središta šireg prostora unutar Jadranske Hrvatske te ga je potrebno odgovarajuće rangirati u okviru prostornog ustroja zemlje. Zadarska županija jedna je od rijetkih koja je imala pozitivno demografsko kretanje od 2001. do 2011.

godine, a brojem stanovnika i sama zadovoljava, za razliku od Dubrovnika ili Šibenika te posebice Gospića, kriterij minimalnog broja stanovnika od 150 000. Stoga bi postojeći model županjskog ustroja trebalo, oprezno i postupno, prilagoditi kriterijima EU-a. U današnjem upravno-teritorijalnom ustroju nije došlo do uravnoteženog razvoja, već je previše izražena snažna koncentracija dobara, moći, stanovništva. Zbog toga i jesu učestali prijedlozi za preustrojem postojećega sustava samouprave s ciljem postizanja optimalne raspodjele moći i dobara u okvirima visokog stupnja demokratizacije i samouprave, ali i dovoljno jake države. Međutim tzv. "dekoncentracija" moći na državnoj razini ne može se ostvariti svođenjem sadašnjih dvadeset ureda državne uprave prvoga reda na samo pet. Učinci koncentracije bili bi znatno veći od dekoncentracije na koju se Vlada poziva u prijedlogu nacrt *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave*. Dakle, prijedlog funkcionalne decentralizacije Hrvatske, a time i rasporeda ureda državne uprave, treba temeljiti na nekoliko postavki:

- 1) prema barem osam velikih gradova već gravitiraju stanovnici njihovih širih prirodnih područja;
- 2) ti gradovi ostvaruju centralne funkcije ne samo za županije čija su središta nego i za barem jednu susjednu;
- 3) ti gradovi imaju jake urbane regije (u pravilu preko 100 000 stanovnika) vezane uz središnji grad ili konurbaciju (s preko 50 000 stanovnika) te čine sjedišta županija s preko 150 000 stanovnika;
- 4) ti gradovi raspoložu odgovarajućom razvojnom logistikom i gospodarskom osnovom;
- 5) da su odgovarajuće udaljenosti od drugih središta iste razine, tj. da je ta udaljenost optimalna u odnosu na potrebe građana.

Dakle, upravo prema modelu NUTS-3 regija, postojeća nodalno-funkcionalna, tj. gravitacijska središta treba i u prostoru Jadranske Hrvatske zakonskom normom potvrditi kao upravna središta, što proizlazi i iz koncepta regionalizacije čitave zemlje objavljenom u *Geografiji Hrvatske* (2013).

Dok se ovako definirani regionalni koncept Jadranske Hrvatske na primjeru Rijeke, Zadra i Splita kao istaknutih (nad)regionalnih središta sasvim jasno prepoznaje, ostaje za raspraviti mogućnost zasebnog ustrojavanja Istre, odnosno pulske regije. Slično, uz nužno definiranje barem slavonskobrodskoga regionalnog kompleksa, potencijalno se mogu, ovisno o potrebi, razmatrati još neke opcije s još nekoliko regionalnih kompleksa u prostoru Kontinentalne Hrvatske.

Neki problemi primjene učinkovite decentralizacije i regionalizacije

Ovakva se shema, zasnovana na demografskim, geografskim, prometnim, gravitacijskim te donekle i povijesno-tradicijskim parametrima, u praksi suočava s odozgo dirigiranim arbitrarnim odlukama izvršne vlasti ili pak s partikularističkim stranačkim i uskim lokalpatriotskim gledištima. Velik su problem stereotipi i slabosti u njihovu prevladavanju, odnosno prihvaćanju stvarnih prostornih i demografskih pokazatelja. Dalmacija i Slavonija kao vernakularni, tradicijski prostorni i kulturalni kompleksi danas ne mogu činiti jedinstvene i funkcionalne regionalne

cjeline jer su bile rezultat svojevremenih političkih prekrajanja hrvatskoga prostora, a s druge strane suvremeni razvoj u malo čemu potvrđuje zajedničke interese, primjerice, zadarsko-šibenskog regionalnog kompleksa u odnosu na udaljeni dubrovačko-neretvanski prostor. U vrijeme dužobalnih plovidbi taj je koncept bio opravdan, ali u današnjim prometnim okolnostima

Kada se uzme u obzir i nužnost maksimalnog demografskog ujednačavanja budućih regionalnih cjelina, logično je da se takvi prostori grupiraju uz potvrđena gravitacijska središta i demografski jače urbane regije (8) – sve one koje, osim u vlastitim županijama, ostvaruju središnje značenje i za jednu ili više susjednih županija

prevladan je i zastario. Isto tako, gradovi oslabljene gospodarske i gravitacijske snage koji bilježe snažnu depopulaciju i brojem stanovnika su manji od 50 000 i čije urbane regije imaju uglavnom 60 000 – 70 000 stanovnika, u županijama s manje od 150 000 stanovnika, te posebice oni kod kojih nije očit gravitacijski utjecaj izvan prostora vlastite županije ili koji nemaju jače logističke grupacije okupljene oko sveučilišnih, gospodarskih i drugih jezgri, objektivno nisu u prilici ostvarivati uloge središta europskih regija NUTS-3 razine. Kada se uzme u obzir i nužnost maksimalnog demografskog ujednačavanja budućih regionalnih cjelina, logično je da se takvi prostori grupiraju uz potvrđena gravitacijska središta i demografski jače urbane regije (8) – sve one koje, osim u vlastitim županijama, ostvaruju središnje značenje i za jednu ili više susjednih županija. To više nije pitanje politikantskih ocjena da se sa susjedima "neće" ili "ne želi", već znanstvenih potvrda postojanja stvarnih regionalnih cjelina i njihovih središta. Tomu treba posebno pridodati neprepoznavanje nužnosti demografskog ujednačavanja regija na svim razinama, NUTS 1, 2 i 3. Na trećoj razini regije bi trebale zadovoljiti kriterij veličine 150 000 – 800 000 stanovnika, optimalno 300 000 – 500 000, bez inzistiranja da regije imaju manje od 150 000 ili više od 800 000 stanovnika. Time se prema europskim načelima postiže optimalna raspodjela sredstava preko raznih fondova, bespovratnih i drugih sredstava, na ravnomjeran način uvažavajući važnost *per capita* raspodjele.

Za hrvatsku samostalnost bilo bi pogubno ako je, kao što impliciraju pojedine radikalnije izjave i izvori, koncept s pet regija zasnovan na autonomaškim ili čak separatističkim zamislama (podjela na zemlje Slavoniju i Dalmaciju te tri regije banske (sjeverozapadne) Hrvatske). To bi značilo da preživjeli koncept osmanskih, mletačkih i habsburških imperijalističkih

prekranja Hrvatske ima snažnija uporišta od autohtonog i danas zaživjelog županijskog sustava te modernih gravitacijsko-životnih prožimanja. Vjerovati je da nije tako, ali bi svakako bilo dobro izbjeći ovaj model ne samo iz tih razloga nego poradi difuznoga regionalnog razvoja i učinkovitijeg i probitačnijeg upravljanja zemljom.

Zaključak

Aktualna gledišta o regionalizaciji Hrvatske, tako i Jadranske Hrvatske, neposredno su potaknuta raspravama o upravno-teritorijalnom preustroju koja proizlaze iz potrebe za učinkovitijim, decentraliziranim razvojem zemlje. Ujedno, učestale su kritike postojećeg broja županija i općina, koji je prema mnogima neracionalan i disfunkcionalan, odnosno ekonomski neodrživ. Umjesto široke demokratske rasprave Vlada je krenula s izmjenama i dopunama pojedinih zakona, pa i zamislila izmjena Ustava u cilju stavljanja javnosti pred gotov čin, unatoč otporu brojnih društvenih čimbenika. Budući da su u Hrvatskoj dosadašnji procesi regionalnog razvoja rezultirali jasnim izdvajanjem minimalno sedam regionalnih središta, a u Jadranskoj Hrvatskoj minimalno tri, kao takve bi ih i u novim konceptima bilo nužno i korisno prepoznati kao središta sedam regija (uz Zagreb osam). Dakle, predloženi model s pet regija je preradikaln, loš i neodgovarajući, jer se miješaju razine NUTS regionalizacije i periferiziraju veliki dijelovi Hrvatske. Najmanje tri središta (od barem sedam) u Jadranskoj Hrvatskoj trebali bi biti Rijeka, Zadar i Split. Moguć je i fleksibilniji pristup ovoj problematici prepoznavanjem još pojedinih središta prvoga reda – u prostoru Jadranske Hrvatske Pule, a u Kontinentalnoj Hrvatskoj konurbacije Vukovar-Vinkovci. Tako bi se broj potencijalnih regija u Hrvatskoj definirao na maksimalno devet, odnosno 10 sa Zagrebom, koje bi brojem stanovnika i gravitacijskom snagom njihovih središta odgovarale razini NUTS-3 regija u drugim članicama EU-a. Time bi se izbjegle mogućnosti autonomašenja, separatizma i politizacije vernakularnih prostornih kompleksa te omogućio demografski, gospodarski i prometno-geografski optimalan preustroj u svrhu poticanja općega razvoja zemlje.

Bilješke

- 1 Ministarstvo uprave (2014). *Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave*. www.vlada.hr/hr/content/download/287249/.../file/140.%20-%201.pdf; Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (2013). *Nacrt prijedloga Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske*. http://www.mrrfeu.hr/UserDocsImages/Savjetovanje%20sa%20zainteresiranim%20javno%20C5%A1%C4%87u/Nacrt%20ZRR%20RH_04.10.2013..pdf

Literatura

- Čavrak, V. (2002). Strategija i politika regionalnog razvoja Hrvatske. *Ekonomija*. 9 (3): 646–647.
- Čavrak, V. (2011). Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Hrvatskoj. U: Čavrak, V. (ur.). *Gospodarstvo Hrvatske*. Zagreb: Politička kultura, str. 321–348.
- Dobrić, D. (2009). Teritorijalna organizacija i određivanje lokalnih poslova kao uvjeti političke decentralizacije. U: Kaštelan Mrak, M. (ur.). *Ekonomika i menadžment u javnom sektoru*. Rijeka: Ekonomski fakultet u Rijeci, str. 37–76.
- Đulabić, V. (2007). *Regionalizam i regionalna politika*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Đulabić, V. (2008). *Moderna regionalna politika u Hrvatskoj: stanje i šanse*. U: Kregar, J.; Prpić, I.; Koprić, I. i dr. (ur.). *Hrvatska država i uprava – stanje i perspektive*. Zagreb: HAZU, str. 293–312.
- Đulabić, V. (2012). Regionalism and Regional development in Croatia: Connection or Disconnection? U: Damjanović, M. (ur.). *New Regional Policies and European Experiences*. Beograd: Megatrend univerzitet, str. 471–487.
- Ivanišević, S. (2007). Teritorijalna osnova lokalne uprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju. *Hrvatska javna uprava*. 7 (1): 61–116.
- Katićin, D. (2014). *Status Grada Zadra i reforma područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj*. Završni specijalistički rad. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Koprić, I. (2006). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. U: Pusić, E.; Ivanišević, S.; Pavić, S. i dr. (ur.). *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, str. 259–274.
- Lovrinčević, Ž.; Marić, Z. i Rajh, E. (2005). Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku? *Ekonomski pregled*. 56 (12): 1109–1160.
- Magaš, D. (2003). Contemporary Aspects of the Geographical Regionalization and Administrative-Territorial Organization of Croatia. *Geoadria*. 8 (1): 127–147.
- Magaš, D. (2005). Croatia: Towards the Concept of Euroregions. U: Gosar, A. (ur.). *Globalized Europe*. Kopar: Univerza na Primorskem, str. 247–258.
- Magaš, D. i Lončarić, R. (2006.). Litoralizacija i prostorno planske vizije hrvatskih priobalnih središta. U: Matas, M. (ur.). *Akademik Josip Roglić i njegovo djelo*. Split, Zadar, Zagreb: Hrvatsko geografsko društvo, 245–268.
- Magaš, D. (2011). Koncept teritorijalnog ustroja Jadranske Hrvatske. *Geoadria*. 16 (2): 211–236.
- Magaš, D. (2013). *Geografija Hrvatske*. Zadar, Samobor: Odjel za geografiju Sveučilišta u Zadru, Meridijani.
- Pavić, Ž. (2006). Veličina lokalnih jedinica. U: Pusić, E.; Ivanišević, S.; Pavić, S. i dr. (ur.). *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, str. 259–274.
- Šantić, N. (2006). *Hrvatski regionalni grč*. Zagreb: Pan liber. ■