

Primljeno / Received  
05-11-2015 / 2015-11-05Prihvaćeno / Accepted  
26-10-2016 / 2016-10-26

Zoran Klarić

## Geografski aspekti teritorijalnog ustroja Hrvatske i usporedba s drugim europskim zemljama

### Geographical Aspects of the Territorial Organisation of Croatia and Comparison with Other European Countries

Rad se bavi usporedbom teritorijalnog ustroja Hrvatske s ustrojem u drugim europskim zemljama s naglaskom na geografskim aspektima, u prvom redu prostornom obuhvatu i broju stanovnika upravnih jedinica. U uvodnom se dijelu nakon pregleda recentnih radova na ovu temu daje analitički osvrt na aktualnu teritorijalnu podjelu na županije, gradove i općine te na nekadašnju podjelu na zajednice općina i tzv. „velike” općine. Slijedi pregled teritorijalnog ustroja u europskim zemljama i usporedba s Hrvatskom, s naglaskom na nužnost dovođenja teritorijalnog ustroja u vezu s veličinom i brojem stanovnika pojedine države. U zaključnom su dijelu rada prijedlozi administrativne podjele Hrvatske temeljeni na prostornoj distribuciji stanovništva i glavnih urbanih središta te najboljoj praksi u Europi.

This paper compares the administrative-territorial organisation of Croatia with the organisation in other European countries, with an emphasis on geographical aspects – primarily size (territory) and number of inhabitants of administrative units. The introduction provides an analytical review of the recent papers on this topic, and then an analysis of the current territorial division of Croatia and its former division into regions (groups of municipalities) and so-called “large” municipalities. This is followed by an overview of territorial organisation in other European countries, which is compared with Croatia, with focus on the need to emphasise the relationship between territorial organisation and the size of a particular state. The final part of the paper contains proposals for the administrative division of Croatian territory based on the spatial distribution of the population and the main urban centres, using the application of the best practices in Europe.

**Ključne riječi:** teritorijalni ustroj, regionalizacija, Europa, Hrvatska, županije

**Key words:** territorial organisation, regionalisation, Europe, Croatia, counties

## Uvod

Kao jedan od glavnih uzroka gospodarskih problema u Hrvatskoj nakon 2008. godine učestalo se ističe neučinkovitost javne uprave, odnosno prevelik broj zaposlenih u tijelima vlasti od najviših do najnižih razina. Pritom se aktualni upravni ustroj Hrvatske nerijetko navodi kao jedan od glavnih razloga lošeg funkcioniranja javne uprave, zbog čega je u javnosti izneseno više prijedloga smanjivanja broja županija. Kao primjer učinkovitosti upravljanja prostorom istodobno se najčešće spominje Danska kao jedna od najrazvijenijih europskih država i primjer zemlje površinom i brojem stanovnika slične Hrvatskoj, a koja je 2007. radikalno smanjila broj svojih upravnih jedinica.

Glavna dilema svodi se na pitanje treba li zadržati postojeći teritorijalni ustroj s 21 županijom ili umjesto toga treba uspostaviti znatno veće regije kao, prema nekim polazištima, racionalniji oblik upravljanja prostorom. Budući da je svaki radikalni oblik teritorijalnog preustroja politički zahtjevan i skup proces, osnovni je cilj ovog rada utvrditi u kojoj su mjeri prostorni obuhvat i broj stanovnika hrvatskih županija važni za uspješno upravljanje prostorom, odnosno bi li njihovo ukidanje bitno pridonijelo gospodarskom prosperitetu Hrvatske. Stoga je ovaj rad u prvom redu fokusiran na usporedbu hrvatskih županija i potencijalnih većih regija s upravnim jedinicama na regionalnoj razini u drugim europskim državama i razmatranje u kojoj su mjeri njihova prosječna veličina i broj stanovnika u korelaciji s veličinom i gospodarskom snagom tih država.

U analizu su uključene sve europske države, ali je s obzirom na ovisnost teritorijalnog ustroja o veličini pojedine države veća pozornost posvećena onima koje su po broju stanovnika i površini slične Hrvatskoj. Imajući u vidu činjenicu da su neki aktualni prijedlozi nove teritorijalne podjele na tragu prethodne podjele Hrvatske na zajednice općina i znatno veće općine prije 1992., u radu se analiziraju i razlike između tog pristupa i aktualnog ustroja na županije, gradove i općine u odnosu na situaciju u drugim europskim državama. Stoga je rad koncipiran tako da se u prvom dijelu nakon pregleda literature daje kritički osvrt na razlike iz-

## Introduction

Since 2008, inefficiency of public administration and overstaffing of government institutions have been frequently emphasised as some of the main causes of economic problems in Croatia. Also, the administrative division of Croatia into counties has often been regarded as one of the main causes for the poor functioning of state administration, provoking numerous public suggestions to decrease the number of counties. Denmark, as one of the most developed European countries, similar in size to Croatia, which radically decreased the number of its administrative units in 2007, was most often mentioned as an example of efficient spatial management.

According to some opinions, the main dilemma comes down to the question of whether to keep the existing territorial organisation of 21 counties, or to restructure Croatia by establishing much larger regions as a more rational form of spatial organisation. Since a radical reform of spatial reorganisation represents a politically demanding and expensive process, the objective of this study is to determine the degree to which the size of the territory and the population of Croatian counties are essential for successful space management and whether abolition of counties would significantly contribute to the economy of Croatia. Therefore, this study is focused on the comparison of Croatian counties and the potential larger regions with the administrative units in other European countries on the regional level, and on considering the extent to which the average size and population of those regions correlate to the size and economic power of their respective countries.

The analysis includes all European countries, but because territorial organisation is heavily dependent on the size of individual states, more attention is given to the countries with similar population and surface area to Croatia. Bearing in mind that some of the current proposals for new territorial organisation in Croatia are based upon its pre-1992 division into regions (*zajednice općina* or groups of municipalities) and significantly larger municipalities, this work will also analyse the difference between these approaches and the current territorial organisation of Croatia into counties, towns, and municipalities in relation to the situation in other European countries. This is the reason that, after the literature review, there is a critical review of the differences between these two approaches, followed by an overview of the

među ta dva pristupa nakon čega slijedi pregled broja upravnih jedinica na regionalnoj razini europskih država u odnosu na ukupnu površinu i broj stanovnika tih zemalja te usporedba s Hrvatskom. Na temelju tog istraživanja daje se kritički osvrt na aktualna razmišljanja o uspostavi znatno manjeg broja županija s prijedlogom upravno-teritorijalnog ustroja Hrvatske u skladu s najboljom praksom u Europi.

## Pregled dosadašnjih istraživanja i metodologija

Recentni radovi hrvatskih geografa na ovu temu kritični su i prema aktualnoj podjeli na županije i prema prethodnoj podjeli na zajednice općina, ali se razlikuju kada je riječ o novim prijedlozima teritorijalnog ustroja. Među tim radovima posebno mjesto imaju izdanja na hrvatskom i engleskom jeziku *Geografije Hrvatske* (Magaš, 2013, 2015) kao prve sveobuhvatne geografije samostalne Hrvatske, u kojoj je citiran i niz drugih radova koji se odnose na ovu tematiku. U toj knjizi, kao i u radovima „Koncept teritorijalnog ustroja Jadranske Hrvatske” (2011) i „Jadranska Hrvatska iz perspektive regionalizacije Europske Unije” (2014) Magaš, koji načelno podržava postojeći županijski ustroj, zalaže se pod preduvjetom dokazivanja potrebe za smanjenjem broja županija za ustroj Hrvatske na deset(ak) regija, a težište stavlja na optimalno usklađivanje regionalnih cjelina s EU NUTS 3 regionalizacijom.<sup>1</sup> Kao glavna središta tih regija navodi Zagreb, Split, Osijek, Rijeku, Zadar, Slavonski Brod, Varaždin i Pulu, kojima pridodaje područja Bjelovar-Virovitica i Karlovac-Sisak s razmjerno slabijim urbanim središtima. U osnovi je tom konceptu sličan prijedlog podjele Hrvatske na osam regija za koji se zalažu Feletar D. i Feletar P. u radu „Geografska osnova promjena u teritorijalnom ustroju Hrvatske” (2015). Glavne su razlike u odnosu na Magašev prijedlog da se u posebnoj regiji tzv.

number of administrative-territorial units on the regional level in other European countries, in relation to the total area and population of those countries, and comparison to Croatia. Based on this research, the last part of the work includes an overview of the current proposals for the territorial organisation of Croatia that favour a significant reduction of the number of counties, and one proposal for the administrative-territorial division of Croatia by the application of the best practices in Europe.

## Review of previous research and methodology

Recent papers from Croatian geographers on this subject are critical, both regarding the current territorial division into counties and the previous division into the “unions of municipalities”, but differ when it comes to new proposals for the territorial division of Croatia. Among the most relevant is the *Geography of Croatia* (Magaš, 2013, English edition, 2015), which is the first comprehensive geography book of post-independence Croatia, which cites numerous other works related to this theme. In this book and in the articles “The concept of territorial organisation of Adriatic Croatia” (2011) and “Adriatic Croatia from the perspective of the regionalisation in the European Union” (2014). Magaš, as a supporter of the current territorial organisation, proposed in case of the need to reduce the number of counties, the division of Croatia into approximately ten regions, and put an emphasis on optimal harmonisation of regional entities within EU NUTS 3 regionalisation.<sup>1</sup> As regional centres, he listed Zagreb, Split, Osijek, Rijeka, Zadar, Slavonski Brod, and Pula and adds the areas of Bjelovar-Virovitica and Karlovac-Sisak with relatively weaker centres. Similar to Magaš’s view, we have the proposal of the division of Croatia into eight regions by Feletar D. and Feletar P. in their work “Geographical aspect of changes in the territorial organisation of Croatia” (2015). The main differences are the proposal of Velika Gorica as the centre of the region around Zagreb (the so-called “Zagreb Ring”), which should also include the areas

1 Kratica NUTS dolazi od francuskog „Nomenclature des unités territoriales statistiques” – „Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku”, a odnosi se na hijerarhijski sustav za identifikaciju i klasifikaciju prostornih jedinica za potrebe službene statistike i uspoređivanja regija unutar Europske unije. Postoje tri osnovne razine NUTS regija, pri čemu se razina NUTS 1 odnosi na prostore s tri do sedam milijuna stanovnika, NUTS 2 na prostore s 800 000 do 3 000 000 stanovnika te NUTS 3 na prostore sa 150 000 do 800 000 stanovnika (Eurostat, 2015).

1 The acronym NUTS comes from the French term *Nomenclature des unités territoriales statistiques* and denotes a hierarchical system of identifying and classifying territorial units for the purpose of official statistics and comparing regions within the European Union. There are three basic levels of NUTS regions: the NUTS1 level stands for areas with 3 to 7 million inhabitants, NUTS2 for areas with 800 000 to 3 million inhabitants, and NUTS3 for areas with 150 000 to 800 000 inhabitants (Eurostat, 2015).

„zagrebačkog prstena” u koju bi trebalo ući i područje Karlovca i Siska predlaže Velika Gorica kao glavno središte te pripojenje područja Bjelovara i Virovitice Varaždinskoj regiji, područja Slavenskog Broda Osječkoj regiji, a područja Gospića Riječkoj umjesto Zadarskoj regiji.

Za bitno drugačiji pristup zalažu se Toskić i Njegač u svom radu „Urbani sustav kao osnova nove upravno-teritorijalne podjele Hrvatske” (2014), koji u svojoj analizi kao osobito značajne pokazatelje ističu socioekonomsku strukturu stanovništva i funkciju rada naselja. Iz te analize proizlazi prijedlog podjele Hrvatske na pet velikih regija sa središtima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, uz izdvajanje okolice Zagreba kao posebne cjeline. Za sličan prijedlog zalažu se i Kordej-De Villa i Pejnović u svom radu „Planska područja Hrvatske u kontekstu regionalne politike” (2015), s razlikom u izdvajanju Sjeverne Hrvatske sa sjedištem u Varaždinu kao pete velike cjeline te isticanjem kompozitnog indeksa razvijenosti kao osobito važnog pokazatelja. Takav koncept slijedi radove I. Koprića kao predstavnika upravnih znanosti koji se pozabavio i geografskim aspektima teritorijalnog ustroja. Osim što se u svojim radovima „Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava” (2010), „Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj” (2010), „Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj” (2010) te osobito u radu „Je li moguća regionalizacija Hrvatske? Institucionalna i politička ograničenja” (2014) eksplicitno zalaže za podjelu na pet regija, bez čvrstih argumenata smatra i da je aktualna teritorijalna podjela na županije retrogradni model u odnosu na teritorijalni ustroj prije 1993.

Problematika teritorijalnog preustroja Hrvatske sastavni je dio recentnih radova i drugih autora iz domene upravnih znanosti, ali su kod njih u prvom planu organizacijski aspekti teritorijalnog ustroja, posebice na lokalnoj razini. Među njima se ističe rad S. Ivaniševića „Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme” (2010), u kojem je iznesen iscrpan pregled teritorijalnog ustroja u razvijenim europskim zemljama. Teritorijalni je ustroj na lokalnoj razini i u fokusu rada Ž. Pavića „Koliko je važna veličina lokalnih jedinica – europski primjeri i hrvatski uvjeti” (2010), u kojem se autor zalaže za smanjenje broja

around Karlovac and Sisak, the inclusion of the Slavonki Brod area in the Osijek region, the Bjelovar-Virovitica area in the Varaždin region, and the Gospić area with Rijeka instead of the Zadar region.

Toskić and Njegač argued for a substantially different approach in their paper “The urban system as a basis for the new administrative-territorial division of Croatia” (2014), and, as particularly important indicators in their analysis, pointed out the socio-economic structure of the population and the effects of commuting. From this analysis came a proposal for the division of Croatia into five large regions with the centres of Zagreb, Split, Rijeka and Osijek, and the additional region of the “Zagreb ring”. Kordej-De Villa and Pejnović also argued for five regions in their paper “Planned Areas of Croatia in the Context of Regional Politics” (2015), with the difference lying in the North Croatian region centred in Varaždin as the fifth major centre, and an emphasis on the composite development index as a particularly important indicator. This concept is followed by the works of I. Koprić, as a representative of administrative science, which dealt with the geographical aspects of territorial organisation. In his works “The territorial organisation of Croatia: status quo, criteria for judging the rationality and the proposed new system” (2010), “The proposals for the reform of local and regional government in Croatia” (2010), “The condition of local government in Croatia” (2010), and particularly in the work “Is regionalisation of Croatia possible? The institutional and political constraints” (2014), he explicitly supported the division of Croatia into five regions, and, without solid arguments, argued that the current territorial division of Croatia into 21 counties represented a retrograde model in relation to the territorial division before 1993.

The issue of the territorial reorganisation of Croatia is a topic of many other authors in the domain of administrative science, but they are predominantly focused on the organisational aspects of territorial organisation, especially at the local level. The paper by S. Ivanišević which set out a comprehensive review of territorial organisation in developed European countries “The territorial organisation of local government in European countries and their territorial reform” (2010), is particularly notable. Territorial organisation at the local level is also the focus of the paper by Ž. Pavić “How important is the size of the local unit - European examples and conditions in Croatia” (2010), which aimed at reducing the number

gradova i općina, ali naglašava da se to ne bi smjelo provoditi prisilno. Za razliku od prethodnih autora, V. Đulabić u radu „Trendovi razvoja regionalne samouprave u Europi i pouke za Hrvatsku” (2010) pretežito se bavi teritorijalnim ustrojem na regionalnoj razini, ali samo ističe potrebu smanjenja broja županija bez navođenja njihova obuhvata. Osnovni zaključci koji proizlaze iz tih radova jesu postojanje velikih razlika u upravnom ustrojstvu europskih zemalja glede funkcija na različitim razinama upravljanja, samostalnosti u odnosu na središnje vlasti, prosječne veličine i broja stanovnika upravnih jedinica, ali i uvjetovanosti oblika teritorijalnog ustroja o veličini pojedine zemlje. Uočene su i brojne promjene u posljednjih pedesetak godina kada je riječ o načinu upravljanja i teritorijalnom ustroju na lokalnoj razini, te znatno rjeđe promjene kada je riječ o prostornom obuhvatu upravnih jedinica na regionalnoj razini.

Budući da je osnovni cilj ovog rada razmatranje je li nužno značajno smanjiti broj županija kao pretpostavku uspješnijega gospodarskog razvoja Hrvatske, rad je primarno fokusiran na geografske aspekte teritorijalnog ustroja na regionalnoj razini. Stoga su u razmatranje uzete upravne jedinice najviše razine, koje se nakon toga analiziraju u pogledu ovisnosti njihove prosječne veličine i broja stanovnika o ukupnoj veličini, broju stanovnika i gospodarskoj razvijenosti država na koje se odnose. Iz analize su kao nerelevantne isključene izrazito male države s manje od 100 000 stanovnika, dok je u slučaju većih i složenih država u kojima su upravne jedinice na najvišoj razini velike kao cijela Hrvatska u obzir uzeta sljedeća niža razina teritorijalne podjele usporediva s hrvatskim županijama ili eventualnim „velikim” regijama. S obzirom na minorni utjecaj na upravljanje prostorom iz analize su isključene teritorijalne cjeline bez upravnih ovlasti formirane primarno iz statističkih razloga, odnosno radi udovoljavanja kriterijima veličine NUTS regija.

### **Aktualni upravno-teritorijalni ustroj Hrvatske u odnosu na ustroj prije 1992. i europska iskustva**

Radikalna promjena upravno-teritorijalnog ustroja Hrvatske 1992. velikim je dijelom omogućena uspostavom neovisne hrvatske države, a

of cities and municipalities, but stressed that this should not be achieved using force from above, i.e. from the central government. Unlike the aforementioned authors, V. Đulabić dealt with the territorial organisation at the regional level in his paper “Trends in regional governments in Europe and the lessons for Croatia” (2010), but only emphasised the need to reduce the number of counties, without specifying their scope. The papers showed great differences in the administrative organisation of European countries regarding the functions at different levels, independence from the central government, the average size and number of inhabitants of administrative units, and a strong conditionality between the type of territorial organisation and the size of each country. Many changes in the last fifty years were noted when it came to territorial organisation at the local level, but much less often when talking about administrative units at the regional level.

Since the main purpose of this work is to consider whether it is necessary to significantly reduce the number of counties as a precondition for economic progress of Croatia, the primary focus is on the geographical aspects of territorial organisation at the regional level. Therefore, administrative units on the highest regional level were taken into consideration and analysed in terms of how their average size and population related to the total size, population and economic strength of the countries to which they belong. Very small countries (those with less than 100 000 inhabitants) have been excluded from the analysis as irrelevant, while in the case of large and complex countries (in which the administrative units at the regional level of territorial division can be big as the whole of Croatia) the level of territorial organisation comparable to current Croatian counties or larger regions was taking into consideration. Due to their minor impact on territorial management, administrative units lacking executive power that were established primarily for statistical reasons, i.e. in order to meet the criteria of NUTS regions, have been excluded from the analysis.

### **The current administrative-territorial organisation of Croatia compared with both the pre-1992 division and European examples**

The radical change of the administrative-territorial division of Croatia in 1992 was mainly enabled by the establishment of an independent state and is analogous to

analogne su i promjene teritorijalnog ustroja u svim državama nastalim nakon raspada Jugoslavije osim u Crnoj Gori. Aktualni teritorijalni ustroj Hrvatske na 21 županiju čini dvostruko veći broj jedinica od nekadašnjih jedanaest zajednica općina, u Srbiji je broj regija povećan s 10 na 25, u Sloveniji i Makedoniji danas je tri puta više općina nego prije 1991.,<sup>2</sup> dok su u Bosni i Hercegovini osim podjele na dva entiteta uspostavljene i županije/kantoni, ali samo unutar Federacije BiH. I raspad Čehoslovačke imao je za posljedicu udvostručenje broja regija i u Češkoj (s osam na četrnaest) i u Slovačkoj (s četiri na osam). Posebni je slučaj bivša Njemačka Demokratska Republika, koja je bila podijeljena na četrnaest upravnih okruga (*Bezirk*), ali je nakon pripojenja Saveznoj Republici Njemačkoj 1990. preuzela njezin model teritorijalnog ustroja kroz uspostavu šest saveznih pokrajina. Upravni okruzi postojali su i u većini ostalih saveznih država, ali su nakon 1999. rasformirani, pa danas postoje samo u saveznim državama Sjeverna Rajna-Vestfalija, Baden-Württemberg, Bavarska i Hessen.

Za razliku od navedenih zemalja države nastale raspadom Sovjetskog Saveza nisu značajnije mijenjale teritorijalni ustroj. Rusiju, Ukrajinu i Bjelorusiju čini skoro istovjetan broj oblasti kao prije pedeset godina, upravne jedinice u Estoniji, Litvi i Moldaviji imaju sličan obuhvat kao i nekadašnji rajoni, a samo je Latvija glavne ovlasti s nekadašnja 33 rajona prenijela u 118 općina.<sup>3</sup> Ni ostale europske države uglavnom nisu mijenjale teritorijalni obuhvat upravnih jedinica na regionalnoj razini – značajnije promjene nakon 1990. proveli su samo Ujedinjeno Kraljevstvo, Danska, Island, Poljska, Albanija i Grčka. Danska, Albanija i Poljska uspostavile su znatno veće upravne jedinice na regionalnoj razini, Island i zemlje sastavnice Ujedinjenoga Kraljevstva manje, dok je Grčka kao država s dvije razine upravljanja na regionalnoj razini uspostavila

all other countries formed after dissolution of Yugoslavia (with the exception of Montenegro), which also changed their territorial structure. The current territorial organisation of Croatia into 21 counties on the regional level is nearly double the former 11 regions; in Serbia the number of regions increased from 10 to 25, Slovenia and Macedonia now have three times the number of municipalities than they had in 1991,<sup>2</sup> and Bosnia and Herzegovina was divided into two entities, as well as into counties/cantons within the Federation of Bosnia and Herzegovina. The dissolution of Czechoslovakia also caused an enlargement of the number of regions both in the Czech Republic (from 8 to 14) and in Slovakia (from 4 to 8). The former German Democratic Republic is a special case; it was divided into 14 administrative districts (*Bezirk*), but after its incorporation into the Federal Republic of Germany in 1990 the territories of the former German Democratic Republic adopted the Federal Republic of Germany's model of territorial administration by establishing six federal states. The administrative districts continued to exist in most other federal states, but were partially disbanded after 1999 and now only exist in North Rhine-Westphalia, Baden-Württemberg, Bavaria, and Hesse.

In contrast to the aforementioned countries, the states formed after the breakup of the Soviet Union mostly kept the territorial structure used during socialist period. Russia, Ukraine, and Belarus are divided into almost the same number of provinces (*oblast*) as fifty years ago; administrative units in Estonia, Lithuania and Moldova encompass similar areas to the previously-used "rayons", and only Latvia transferred the main authorities of their former 33 "rayons" to 118 municipalities.<sup>3</sup> Other European countries, for the most part, also did not change their territorial scope on the regional level. Significant changes after 1990 were undertaken only by the United Kingdom, Denmark, Iceland, Albania, Poland, and Greece. Denmark, Albania and Poland created much larger administrative units on the regional level; Iceland and the United Kingdom created smaller administrative units, while Greece, as a country with two levels of administration on the regional level, created much smaller administrative

2 Slovenija je danas ustrojena na 211 općina, a Makedonija na 94 općine, dok je prije 1991. u Sloveniji bilo 67, a u Makedoniji 34 općine. U Sloveniji je ustrojeno i dvanaest, a u Makedoniji osam statističkih regija, ali one nemaju nikakve upravne funkcije (*Atlas svijeta*, 1988; *City Population*, 2015).

2 Slovenia is currently organised into 211 municipalities, while Macedonia has 94 municipalities. Before 1991 Slovenia had 67 and Macedonia 34 municipalities. Slovenia also established 12, and Macedonia 8, statistical regions which have no administrative functions (*Atlas svijeta*, 1988 & *City population*, 2015).

3 Upravne jedinice na regionalnoj razini u Estoniji nazivaju se „maakonad“, u Litvi „savivaldybės“ te u Moldaviji „raioane“, što se prevodi kao rajon (*Administrative Divisions of Countries*, 2015). U te tri države zbog malog broja stanovnika u vrijeme socijalizma nisu bile uspostavljene oblasti, nego samo rajoni.

3 Administrative units called *maakonad* in Estonia, *savivaldybės* in Lithuania, and *raioane* in Moldova are usually translated as "rayons" (*Administrative Divisions of Countries*, 2015). During the Soviet period "oblasts" weren't established in these countries due to their low population, only "rayons".

Tab. 1. Osnovni podaci o nekadašnjim zajednicama općinama s podacima za 2011. godinu  
 Tab. 1 Basic data about former regions (zajednice općina) with the data for the year 2011

| Bivša zajednica općina<br>/ Former union of municipalities | Površina u km <sup>2</sup> / Area in sq km | Stanovnika 2011. / Inhabitants in 2011 |                                | Gradova i općina / Towns and municipalities |            | Glavni grad / Capital | Stanovnika 2011. / Inhabitants in 2011 |
|--|--|--|--------------------------------|---|------------|-----------------------|--|
|  |  | Ukupno / Total                         | Na km <sup>2</sup> / Per sq km | 1991.                                       | 2015.      |                       |  |
| ZO Zagrebačkog područja / Zagreb Area                      | 3 146                                      | 195 668                                | 62,2                           | 8   | 31         | Zagreb                | 688 163                                |
| ZO Hrvatsko zagorje  | 1 264                                      | 132 892                                | 105,1                          | 5   | 27         | Zabok                 | 2 714                                  |
| ZO Sisak   | 2 855                                      | 110 382                                | 38,7                           | 5   | 11         | Sisak                 | 33 322                                 |
| ZO Karlovac  | 2 962                                      | 113 294                                | 38,2                           | 6   | 19         | Karlovac              | 46 833                                 |
| ZO Varaždin  | 1 950                                      | 289 224                                | 148,3                          | 5   | 53         | Varaždin              | 38 839                                 |
| ZO Bjelovar  | 5 803                                      | 300 247                                | 51,7                           | 10  | 56         | Bjelovar              | 27 024                                 |
| ZO Rijeka  | 8 442                                      | 542 051                                | 64,2                           | 19  | 87         | Rijeka                | 128 384                                |
| ZO Like  | 5 563                                      | 44 772                                 | 8,0                            | 5   | 11         | Gospić                | 6 575                                  |
| ZO Osijek  | 11 090                                     | 741 630                                | 66,9                           | 14  | 119        | Osijek                | 84 104                                 |
| ZO Dalmacija / Dalmatia                                    | 11 758                                     | 846 672                                | 72,0                           | 24  | 127        | Split                 | 167 121                                |
| GZO Zagreb / City Of Zagreb                                | 1 705                                      | 968 057                                | 567,8                          | 14  | 15         | Zagreb                | 688 163                                |
| <b>Hrvatska / Croatia</b>                                  | <b>56 538</b>                              | <b>4 284 889</b>                       | <b>75,8</b>                    | <b>115</b>                                  | <b>556</b> | <b>Zagreb</b>         | <b>688 163</b>                         |

Napomena: Podaci o broju stanovnika odnose na naselja koja su bila u sastavu pojedinih zajednica općina 1988. godine. Razlika u ukupnoj površini Hrvatske u odnosu na današnje stanje od 56 km<sup>2</sup> posljedica je drukčije metodologije mjerenja površine prije 1991. godine  
 Note: Data for the number of inhabitants refer to settlements that were part of specific unions of municipalities in 1988. The differences in the data about the area of Croatia in relation to the present state, of 56 km<sup>2</sup>, is the result of the different methodology of measuring used prior to 1991

Izvor / Source: www.dzs.hr (20/1/2016), Atlas svijeta, (1988) Jugoslavenski leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb

manje upravne cjeline, ali je prenijela veće ovlasti s niže razine na višu (Vamvakas, 2012).<sup>4</sup> Dakle do smanjenja broja upravnih jedinica na regionalnoj razini došlo je zapravo samo u slučaju danskih regija, poljskih vojvodstava i albanskih distrikata.<sup>5</sup>

units, but transferred more authority from the lower to the higher level (Vamvakas, 2012).<sup>4</sup> From this we can conclude that a real decrease in the number of administrative units on the regional level occurred only in the case of Danish regions, Polish duchies, and Albanian districts.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Grčka je imala nekoliko reformi državne uprave od 1994. do 2011., pri čemu su glavnu ulogu umjesto prefektura preuzele znatno veće regije. No broj regija povećao se s devet na trinaest, a umjesto 52 prefektura uspostavljeno je 75 tzv. regionalnih jedinica, koje i dalje imaju određenu ulogu u upravljanju.

<sup>4</sup> Greece had several public administration reforms between 1994 and 2011, during which the main administrative role was transferred to regions instead of prefectures. However, the number of regions increased from 9 to 13, and instead of 52 prefectures Greece established 75 "regional units", which still carry an administrative role.

<sup>5</sup> U Danskoj je umjesto četrnaest pokrajina i dva grada uspostavljeno pet regija, dok je Albanija broj prefektura („qark“) smanjila s četrdeset na dvanaest. U Poljskoj je broj vojvodstava s 49 smanjen na šesnaest, što je u biti značilo obnovu velikih upravnih cjelina otprije pedeset godina u vrijeme socijalizma (Atlas svijeta, 1988; City Population, 2015).

<sup>5</sup> Instead of 14 provinces and two cities Denmark established five regions, while Albania decreased the number of prefectures (qark) from 40 to 12. In Poland the number of duchies was decreased from 49 to 16, which in essence meant a return to former large administrative units used in the socialist period 50 years before (Atlas svijeta, 1988 and City population, 2015).

Jedan od glavnih razloga preustroja Hrvatske bilo je nezadovoljstvo prethodnim velikim zajednicama općinama i „velikim općinama” iz razdoblja socijalizma, koje nisu pridonijele ravnomjernome policentričnom razvoju Hrvatske (Feletar, 2015). Kao što se vidi u tablici 1, osnovni problem zajednica općina bila je njihova nekonzistentnost zbog velikih razlika u veličini i broju stanovnika. Tako su nekadašnje zajednice općina Split i Osijek obuhvaćale prostore s oko 800 000 stanovnika na kojima danas postoji četiri-pet županija, a Zajednica općina Rijeka područje s oko 500 000 stanovnika na kojem se danas nalaze dvije županije. Istodobno su zajednice općina Karlovca, Siska i Hrvatskog zagorja imale tek nešto više od 100 000 stanovnika, sličnog obuhvata kao i današnje županije Karlovačka, Sisačko-moslavačka i Krapinsko-zagorska. Najekstremniji je slučaj bivša zajednica općina Like, sličnog obuhvata kao današnja Ličko-senjska županija, gdje bi danas živjelo manje od 50 000 stanovnika.

Iz podataka u tab. 2 može se uočiti da je upravno-teritorijalni ustroj na županije konzistentniji, iako se izdvaja pet županija s razmjerno malom površinom i/ili brojem stanovnika – Požeško-slavonska, Virovitičko-podravska, Međimurska, Krapinsko-zagorska, Ličko-senjska te donekle Koprivničko-križevačka. Za razliku od zajednica općina nekadašnje „velike” općine bile su uglavnom veličinski konzistentne, ali s više izuzetaka. Tako se na području nekadašnje „velike” općine Čakovec, koja je prerasla u Međimursku županiju, danas nalaze tri grada i 22 općine, na području bivše „velike” općine Zadar dva grada i sedamnaest općina, dok područja gradova Gline, Petrinje, Čabra, Vrbovskog, Senja i Vrgorca zauzimaju isti prostor kao i nekadašnje „velike” općine istog naziva.

No da veličina županija, a u velikoj mjeri ni općina nije bitan čimbenik gospodarske uspješnosti, najbolje potvrđuje podatak da je od svih hrvatskih županija udio zaposlenih u području javne uprave daleko najmanji u Međimurskoj županiji (5,7 %), koja osim što je najmanja, izrazito je i usitnjena glede broja gradova i općina. Usprikoš tome riječ je o županiji koja se ističe kao primjer u uspješnom gospodarenju prostorom, što potvrđuje i njezino mjesto jedne od deset najpoželjnijih destinacija za investiranje u Južnoj Europi (Maleković i Puljiz,

One of the main reasons for the establishment of counties was dissatisfaction with the former groups of municipalities and “large” municipalities from the socialist period, which failed to contribute to the balanced polycentric development in Croatia (Feletar, 2015). Shown in Tab. 1, the main problem of the former groups of municipalities was their inconsistency, due to huge differences in size and population. This is why the former regions of Split and Osijek, which included an area with around 800 000 inhabitants, have since been divided into 4-5 counties, and the region of Rijeka, formerly an area with around 500 000 inhabitants, was divided into two counties. At the same time, the regions of Karlovac, Sisak, and Hrvatsko Zagorje only had about 100 000 inhabitants and covered an area similar to the current Karlovac, Sisak-Moslavina and Krapina-Zagorje counties. The most extreme case is the former region of Lika which covered a similar area to the current Lika-Senj County, which is inhabited by less than 50 000 people today.

It is evident from the data in Tab. 2, that administrative-territorial organisation into counties is more consistent, although there are five counties with relatively small area/population – Požega-Slavonia County, Virovitica-Podravina County, Međimurje County, Krapina-Zagorje County, Lika-Senj County, and, to a certain extent, Koprivnica-Križevci County. Unlike the groups of municipalities, the former “large” municipalities were, for the most part, consistent in size, but with several exceptions. For example, the former “large” Municipality of Čakovec, which became Međimurje County, today contains three cities and 22 municipalities; the former “large” Municipality of Zadar has two towns and 17 municipalities, while the towns of Gline, Petrinja, Čabar, Vrbovsko, Senj and Vrgorac cover the same area as former “large” municipalities of the same name.

However, the size of the counties (and to a large extent even the size of the municipalities) is not as important a factor of economic success as is usually thought. The best example confirming this is that, out of all Croatian counties, the percentage of people employed in public administration is by far the lowest in Međimurje County (5.7%), which is, apart from being the smallest county, also extremely fragmented into numerous cities and municipalities. Despite this, it is a county that stands out as an example of successful spatial management, as evidenced by its place as one of the 10 most desirable desti-



Tab. 2. Osnovni podaci o hrvatskim županijama  
Tab. 2 Basic data regarding Croatian counties

| Županija / Country                           | Površina u km <sup>2</sup> / Area in sq km | Stanovnika 2011. / Inhabitants in 2011 |                                | Gradova i općina / Towns and municipalities |            | Glavni grad / Capital | Stanovnika 2011. / Inhabitants in 2011 |
|--|--|--|--------------------------------|---|------------|-----------------------|--|
|  |  | Ukupno / Total                         | Na km <sup>2</sup> / Per sq km | 1991.                                       | 2015.      |                       |  |
| Zagrebačka / Zagreb                          | 3 060                                      | 317 606                                | 103,8                          | 8   | 34         | Zagreb                | 688 163                                |
| Krapinsko-zagorska / Krapina-Zagorje         | 1 229                                      | 132 892                                | 108,1                          | 6   | 32         | Krapina               | 4 471                                  |
| Sisačko-moslavačka / Sisak-Moslavina         | 4 468                                      | 172 439                                | 38,6                           | 8   | 19         | Sisak                 | 33 322                                 |
| Karlovačka / Karlovac                        | 3 626                                      | 128 899                                | 35,5                           | 6   | 22         | Karlovac              | 46 833                                 |
| Varaždinska / Varaždin                       | 1 262                                      | 175 951                                | 139,4                          | 4   | 28         | Varaždin              | 38 839                                 |
| Koprivničko-križevačka / Koprivnica-Križevci | 1 748                                      | 115 584                                | 66,1                           | 3   | 25         | Koprivnica            | 23 955                                 |
| Bjelovarsko-bilogorska / Bjelovar-Bilogora   | 2 640                                      | 119 764                                | 45,4                           | 5   | 23         | Bjelovar              | 27 024                                 |
| Primorsko-goranska / Primorje-Gorski Kotar   | 3 588                                      | 296 195                                | 82,6                           | 9   | 36         | Rijeka                | 128 384                                |
| Ličko-senjska / Lika-Senj                    | 5 353                                      | 50 927                                 | 9,5                            | 5   | 12         | Gospić                | 6 575                                  |
| Virovitičko-podravska / Virovitica-Podravina | 2 024                                      | 84 836                                 | 41,9                           | 3   | 16         | Virovitica            | 14 688                                 |
| Požeško-slavonska / Požega-Slavonia          | 1 823                                      | 78 034                                 | 42,8                           | 2   | 10         | Požega                | 19 506                                 |
| Brodsko-posavska / Slavonski Brod-Posavina   | 2 030                                      | 158 575                                | 78,1                           | 2   | 28         | Slavonski Brod        | 53 531                                 |
| Zadarska / Zadar                             | 3 646                                      | 170 017                                | 46,6                           | 6   | 34         | Zadar                 | 71 471                                 |
| Osječko-baranjska / Osijek-Baranja           | 4 155                                      | 305 032                                | 73,4                           | 6   | 42         | Osijek                | 84 104                                 |
| Šibensko-kninska / Šibenik-Knin              | 2 984                                      | 109 375                                | 36,7                           | 3   | 20         | Šibenik               | 34 302                                 |
| Vukovarsko-srijemska / Vukovar-Sirmium       | 2 454                                      | 179 521                                | 73,2                           | 3   | 31         | Vukovar               | 26 468                                 |
| Splitsko-dalmatinska / Split-Dalmatia        | 4 540                                      | 454 798                                | 100,2                          | 12  | 55         | Split                 | 167 121                                |
| Istarska / Istria                            | 2 813                                      | 208 055                                | 74,0                           | 7   | 41         | Pazin                 | 4 386                                  |
| Dubrovačko-neretvanska / Dubrovnik-Neretva   | 1 781                                      | 122 568                                | 68,8                           | 5   | 22         | Dubrovnik             | 28 434                                 |
| Međimurska / Međimurje                       | 729  | 113 804                                | 156,1                          | 1   | 25         | Čakovec               | 15 147                                 |
| Grad Zagreb / City Of Zagreb                 | 641  | 790 017                                | 1 232,5                        | 11  | 1          | Zagreb                | 688 163                                |
| <b>Hrvatska / Croatia</b>                    | <b>56 594</b>                              | <b>4 284 889</b>                       | <b>75,7</b>                    | <b>115</b>                                  | <b>556</b> | <b>Zagreb</b>         | <b>688 163</b>                         |

Izvor: Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2014, Godina 46, Zagreb i Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. godine – Stanovništvo prema starosti i spolu po naseljima, Državni zavod za statistiku, Zagreb

Source: Statistical Yearbook of the Republic of Croatia 2014, Year 46, Zagreb, and Census of Population, Households, and Dwellings 2011 – Population by Age and Sex, by Settlements, Croatian Bureau of Statistics, Zagreb.

Geografski aspekti teritorijalnog ustroja Hrvatske i usporedba s drugim europskim zemljama

Geographical Aspects of the Territorial Organisation of Croatia and Comparison with Other European Countries

Tab. 3. Broj zaposlenih u Hrvatskoj po sektorima djelatnosti  
Tab. 3 Persons in paid employment in Croatia by activity sectors

| Sektori djelatnosti / Activity sectors   | 1995.            |              | 2005.            |              | 2014.            |              |
|--|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
|  | Ukupno / Total   | %            | Ukupno / Total   | %            | Ukupno / Total   | %            |
| Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo / Agriculture, forestry, and fishing                    | 46 084           | 4,5          | 27 575           | 2,5          | 23 173           | 2,1          |
| Industrija, rudarstvo, građevinarstvo* / Industry, mining, and construction*                 | 412 293          | 40,2         | 362 066          | 32,9         | 311 792          | 28,1         |
| Trgovina, promet, turizam i druge usluge** / Trade, transport, tourism, and other services** | 333 942          | 32,5         | 399 243          | 36,3         | 411 526          | 37,1         |
| Zdravstvo, školstvo i kultura*** / Health care, education, and culture***                    | 184 087          | 17,9         | 205 589          | 18,7         | 224 378          | 20,2         |
| Javna uprava i obrana / Public administration and defence                                    | 50 378           | 4,9          | 105 024          | 9,6          | 138 592          | 12,5         |
| <b>Ukupno / Total</b>  | <b>1 026 784</b> | <b>100,0</b> | <b>1 099 497</b> | <b>100,0</b> | <b>1 109 461</b> | <b>100,0</b> |

\* Odnosi se na djelatnosti koje se prema nacionalnoj klasifikaciji definiraju kao b) Rudarstvo i vađenje; c) Prerađivačka industrija; d) Opskrba električnom energijom, plinom, parom i klimatizacija; e) Opskrba vodom, uklanjanje otpadnih voda, gospodarenje otpadom te djelatnost sanacije okoliša; i f) Građevinarstvo.

\* Included activities which are defined according to national classification as: b) Mining and quarrying; c) Manufacturing; d) Electricity, gas, steam, and air conditioning supply; e) Water supply, sewage, waste management, and remediation activities; and f) Construction.

\*\* Odnosi se na djelatnosti koje se prema nacionalnoj klasifikaciji definiraju kao g) Trgovina na veliko i malo, popravak motornih vozila i motocikala; h) Prijevoz i skladištenje; i) Djelatnost pružanja smještaja te pripreme i usluživanja hrane; j) Informacije i komunikacije; k) Financijske djelatnosti i djelatnosti osiguranja; l) Poslovanje nekretninama; m) Stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti; n) Administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti; s) Ostale uslužne djelatnosti; t) Djelatnosti kućanstava kao poslodavca, djelatnosti kućanstva koja proizvode različitu robu i obavljaju različite usluge za vlastite potrebe; u) Djelatnosti izvanteritorijalnih organizacija i tijela i v) Nepoznato.

\*\* Included activities which are defined according to national classification as: g) Wholesale and retail trade, repair of motor vehicles and motorcycles; h) Transportation and storage; i) Accommodation and food service activities; j) Information and communication; k) Financial and insurance activities; l) Real estate activities; m) Professional, scientific, and technical activities; n) Administrative and support service activities; s) Other service activities; t) Activities of households as employers, undifferentiated goods – and services – producing activities of households for its own use; u) Activities of extraterritorial organisations and bodies; and v) Unknown.

\*\*\* Odnosi se na djelatnosti koje se prema nacionalnoj klasifikaciji definiraju kao p) Obrazovanje; q) Djelatnosti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi; i r) Umjetnost, zabava i rekreacija.

\*\*\* Included activities which are defined according to national classification as: p) Education; q) Human health and social work activities; and r) Arts, entertainment, and recreation.

Izvor: Zaposleni prema područjima djelatnosti i po županijama, stanje 31. ožujka 2014., Priopćenje br. 9.2.4.od 27. ožujka 2015, Državni zavod za statistiku, Zagreb;

Source: Persons in Paid Employment by Activities and Counties, Status on 31 March 2014, First Release Nr. 9.2.4. from 27th March, 2015, Croatian Bureau of Statistics, Zagreb

2010). Udio zaposlenih u sektoru javne uprave manji od 7 % ima i također razmjerno mala Krapinsko-zagorska županija, dok su na suprotnoj strani Karlovačka i Zadarska, u kojima taj udio iznosi 17 %, te Ličko-senjska, čak 19 %. U kojoj je mjeri prekomjerno zapošljavanje ozbiljan problem, pokazuje podatak da je na razini cijele Hrvatske od 1995. do 2014. broj zaposlenih u sektoru javne uprave uvećan dva i pol puta, odnosno za gotovo 90 000 osoba, uz istodobni pad ukupnog broja stanovnika i broja zaposlenih u većini ostalih sektora (tab. 3). Ilustracije radi, ukupni broj zaposlenih u administraciji oko polovine manjih hrvatskih općina i gradova tek je neznatno veći od 1000 (Bajo, 2010).

nations for investment in Southern Europe (Maleković, et al., 2010). The relatively small Krapina-Zagorje County also has less than 7% employed in public administration, quite the opposite of Karlovac County and Zadar County which have 17%, and Lika-Senj County which has 19%. The extent to which overstaffing is a serious problem can be illustrated by the fact that the number of people employed in the public administration sector in Croatia was multiplied by two-and-a-half, i.e. by nearly 90 000 people, between 1995 and 2014, along with a concurrent drop in the overall population and the number of people employed in most other sectors (Tab. 3). To illustrate this, the total number of employees of the administration sector in about half of smaller Croatian municipalities and towns is only slightly greater than 1000 (Bajo, 2010).

## Prosječna veličina i broj stanovnika upravnih jedinica na regionalnoj razini u europskim zemljama i pozicija Hrvatske

Budući da je osnovna dilema u vezi s načinom upravljanja hrvatskim teritorijem zadržati županije kao regije ili uspostaviti znatno veće regije, zanimljivo je utvrditi kako to rješavaju druge europske zemlje. Stoga je za potrebe ovog rada provedena analiza teritorijalnog ustroja svih europskih zemalja na regionalnoj razini osim država i teritorija s manje od 100 000 stanovnika (države Andora, Lihtenštajn, Monako, San Marino i Vatikan te zavisni teritoriji Guernsey, Jersey, Man i Gibraltar pod britanskom i Farski otoci pod danskom upravom), koje s obzirom na to da su znatno manje i od hrvatskih županija ionako nisu relevantne za ovu analizu. Iznimno je kod velikih i federalnih država Njemačke, Francuske, Italije, Španjolske i Belgije umjesto najviše razine koja se odnosi na teritorijalne cjeline usporedive s cijelom Hrvatskom u obzir uzeta sljedeća niža razina podjele. Dodatni je razlog za takav pristup i činjenica da su njemački upravni okruzi, francuski departmani te talijanske, španjolske i belgijske provincije kao sljedeća razina podjele ispod saveznih država, autonomnih zemalja i regija površinom i brojem stanovnika ionako u prosjeku znatno veći od hrvatskih županija. Također, budući da njemačke savezne države Sjeverna Rajna-Vestfalija, Baden-Württemberg, Bavarska i Hessen imaju ustrojene razmjerno velike upravne okruge (*Regierungsbezirke*), a preostalih dvanaest saveznih država samo razmjerno male distrikte (*Kreis*), te dvije skupine njemačkih saveznih država prikazane su odvojeno.

Posebno su razmatrani i entiteti Ujedinjenoga Kraljevstva – Engleska, Škotska, Wales i Sjeverna Irska, te Bosne i Hercegovine – Federacija BiH i Republika Srpska, kao država koje čine cjeline na nacionalnoj osnovi i s razlikama u unutarnjemu teritorijalnom ustroju. U Federaciji BiH ustrojene su županije/kantoni i općine, Republika Srpska ima samo podjelu na općine, Engleska razmjerno velike županije (*counties*), Škotska i Wales znatno manja vijeća područja (*council areas*), a Sjeverna Irska još manje distrikte. Stoga su u tab. 4a, 4b, 4c i 4d i na sl. 1 ti entiteti prikazani posebno, kao i

## Average size and population of administrative units at the regional level in European countries, and the position of Croatia

Since the basic dilemma about governing Croatian territory is between keeping the current counties as regions, and establishing much larger regions, it would be interesting to determine how this issue has been resolved by other European countries. For this reason, this paper carried out an analysis of the territorial structure of all European countries, on a regional level, excepting states and territories with less than 100 000 inhabitants - the independent states Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino and the Vatican, the dependent territories Guernsey, Jersey, Man, and Gibraltar (under British administration), and the Faroe Islands (under Danish administration), which were not relevant for this analysis since they are even smaller than Croatian counties. In case of the large and federal states of Germany, France, Italy, Spain, and Belgium, where the highest level territorial units are comparable in size to the entire territory of Croatia, the next lower level of territorial division was taken into account. Another reason for this approach is the fact that German districts, the French departments, and Italian, Spanish, and Belgian provinces (representing the next level of territorial division under the federal states, autonomous communities, and regions) are, in average size and population, significantly larger than the Croatian counties. Since the German federal states of North Rhine-Westphalia, Baden-Württemberg, Bavaria and Hesse are divided into relatively large administrative districts (*Regierungsbezirk*), and the remaining twelve federal states into much smaller counties (*Kreis*), Germany is presented through two types of groups of federal states.

In the case of entities being part of the United Kingdom – England, Scotland, Wales and Northern Ireland; and Bosnia and Herzegovina – the Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska, an individual approach was applied since these states are organised into federal units based on ethnicity and have differences in internal territorial organisation. The Federation of Bosnia and Herzegovina established counties/cantons and municipalities, and Republika Srpska is solely divided into municipalities; England is divided into relatively large counties, Scotland and Wales into smaller council areas, and Northern Ireland into even smaller districts.

Geografski aspekti teritorijalnog ustroja Hrvatske i usporedba s drugim europskim zemljama

Geographical Aspects of the Territorial Organisation of Croatia and Comparison with Other European Countries

dvije skupine njemačkih saveznih država. Kao regionalna razina upravljanja nisu uzete u obzir ni statističke regije u Sloveniji, Makedoniji, Islandu, Estoniji i Latviji bez upravnih ovlasti formirane samo radi potreba NUTS-a. S druge strane, uzet je u obzir ustroj Austrije na savezne države i Švicarske na kantone jer je, usprkos činjenici da je Austrija federalna, a Švicarska konfederalna država, riječ o razmjerno malim upravnim jedinicama usporedivim s hrvatskim županijama.

U skladu s tako definiranim upravnim jedinicama te vodeći računa i o standardu NUTS 2 (800 000 – 3 000 000 stanovnika) i NUTS 3 regija (150 000 – 800 000 stanovnika), mogu se izdvojiti četiri osnovna tipa europskih država prema teritorijalnom ustroju na regionalnoj razini:

- a) države s vrlo velikim regijama razine NUTS 2 (u prosjeku s 900 000 – 2 500 000 stanovnika)
- b) države s većim regijama uglavnom na razini NUTS 3 (u prosjeku s 400 000 – 800 000 stanovnika)
- c) države sa srednje velikim regijama djelomično na razini NUTS 3 (u prosjeku sa 140 000 – 320 000 stanovnika) i
- d) države s malim regijama ispod razine NUTS 3 (u prosjeku s manje od 100 000 stanovnika).

Ako bi Hrvatska na regionalnoj razini bila raščlanjena na regije istoga prosječnog broja stanovnika kao i države tipa a), imala bi od dvije do pet regija, prema tipu b) od šest do jedanaest regija, prema tipu c) od dvanaest do trideset regija, a prema tipu d) više od trideset regija.

- a) Vrlo velike regije znakovite su za veće bivše socijalističke zemlje, a odnose se u prvom redu na oblasti u Rusiji, Ukrajini i Bjelorusiji te na vojvodstva u Poljskoj. Slične su veličine i upravni okruzi (*Bezirk*) u njemačkim saveznicima Sjeverna Rajna-Vestfalija, Baden-Württemberg, Bavarska i Hessen, austrijske savezne države i provincije u Španjolskoj. Prema broju stanovnika u ovu skupinu spadaju i provincije u Nizozemskoj i Belgiji, ali treba napomenuti da su zbog izuzetno visoke gustoće naseljenosti tih zemalja te provincije po površini slične hrvatskim županijama. U veći-

Therefore, in Tab. 4a, 4b, 4c, 4d, and in Fig. 1, those entities are shown separately, as well as the two groups of German federal states. The statistical regions of Slovenia, Macedonia, Iceland, Estonia, and Latvia were not presented as regional level administration, because these regions have no administrative authority and were formed solely to conform to the NUTS standards. However, the territorial organisation of Austria (into federal states) and Switzerland (into cantons) was taken into account, despite the fact that Austria is a federal state and Switzerland a confederacy, because these are relatively small administrative units which are comparable to Croatian counties.

In accordance with thusly defined administrative units, and taking into account the standards of NUTS 2 regions (from 800 000 to 3 million inhabitants) and NUTS 3 regions (from 150 000 to 800 000 inhabitants), we can distinguish four basic types of European countries according to territorial organisation at the regional level:

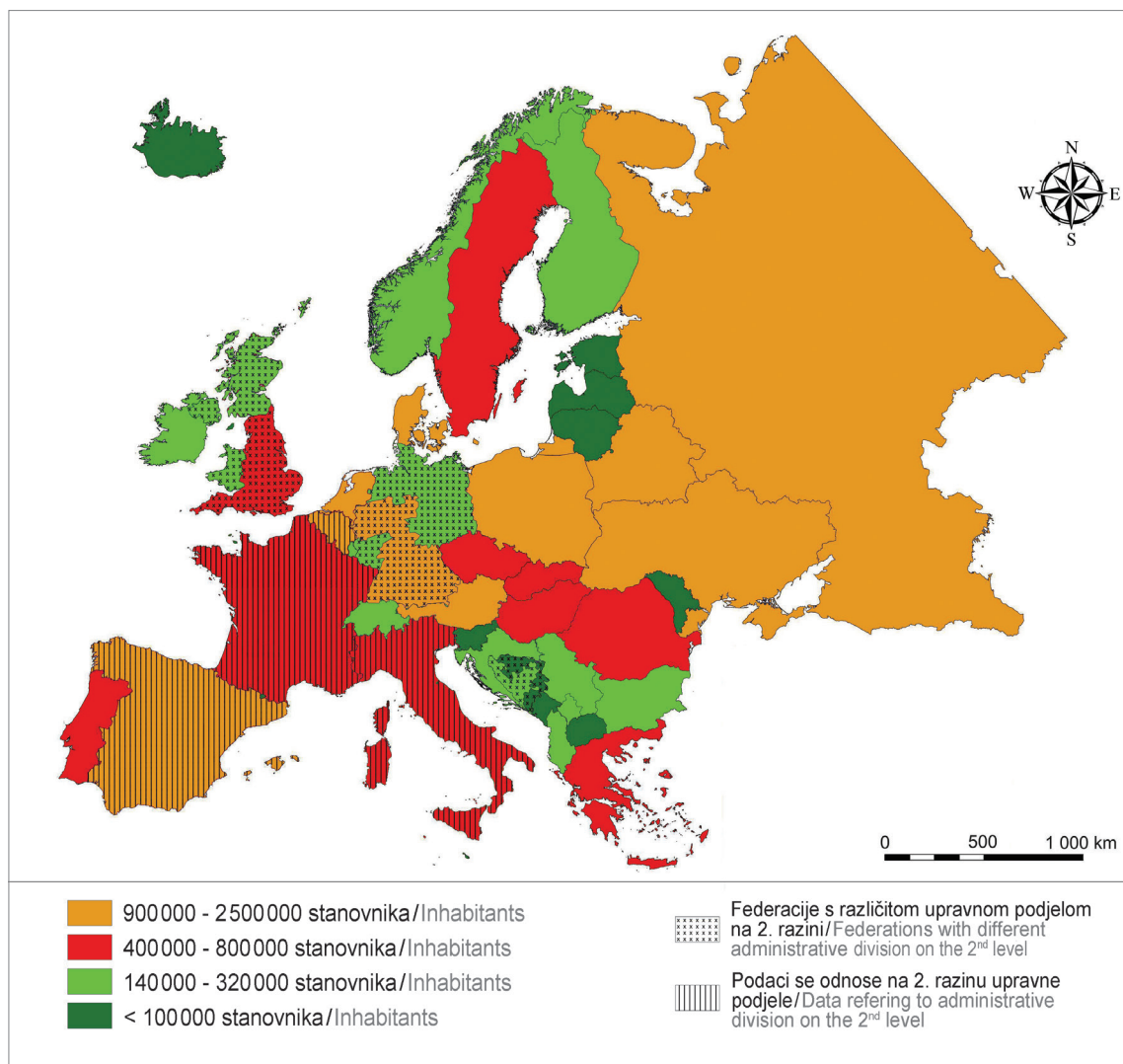
- a) Countries with very large regions of NUTS 2 level (on average 900 000 – 2 500 000 inhabitants);
- b) Countries with larger regions mostly of NUTS 3 level (on average 400 000 – 800 000 inhabitants);
- c) Countries with medium-sized regions partially of NUTS 3 level (on average 140 000 – 320 000 inhabitants); and
- d) Countries with small regions under the NUTS 3 level (on average less than 100 000 inhabitants).

In case that Croatia were, at the regional level, organised into regions of the same average number of inhabitants as well as the countries of type a) it would have 2-5 regions, and consequently 6-11 regions of type b), 12-30 regions of type c) and more than 30 regions of type d).

- a) Very large regions are typical for large, ex-socialist countries, such as “oblasts” in Russia, Ukraine, and Belarus and duchies in Poland. The administrative districts (*Bezirk*) in the German federal states of North Rhine-Westphalia, Baden-Württemberg, Bavaria and Hesse, as well as Austrian federal states and Spanish provinces, are similar in size. According to the number of inhabitants, the provinces in Netherlands and Belgium also belong in this group, but it should be noted that due to the extremely high population density of these countries in relation to their area, these provinces are similar to Croatian counties. Almost all of the countries that

Geografski aspekti  
teritorijalnog  
ustroja Hrvatske  
i usporedba s  
drugim europskim  
zemljama

Geographical  
Aspects of the  
Territorial  
Organisation  
of Croatia and  
Comparison with  
Other European  
Countries



Sl. 1. Europske države prema broju stanovnika upravnih jedinica na regionalnoj razini

Fig. 1 European states according to the number of inhabitants of administrative units at the regional level

ni država podijeljenih na velike regije na nižoj su razini ustrojene i upravne jedinice razine subregija (kotarevi/*Kreis* ili rajoni), a uglavnom i općine i gradovi.

Jedina manja država u kojoj su uspostavljene izrazito velike regije jest Danska, koja je ispod te razine ustrojila samo općine, veličinom slične nekadašnjim „velikim” općinama Hrvatske iz socijalističkog razdoblja. Ne ulazeći u motive drastičnog smanjenja broja regija i općina nakon reforme provedene 2007., treba reći da Danska ima specifičan oblik državnog teritorija s regijom glavnoga grada na krajnjem istoku zemlje, dok se

are divided into large regions also contain secondary administrative units on the level of sub-regions (district, *Kreis*, *rayon*), and, in most, cases municipalities and towns.

The only smaller country organised into very large regions is Denmark. It only has municipalities on the next level down, approximately the same average size of the former large municipalities in Croatia from the socialist period. Without delving into the motives behind the drastic decrease in the number of regions and municipalities which was undertaken after the 2007 reform, it should be noted that Denmark has a specific state-territory structure; the capital is situated in the far-eastern

Tab. 4.a Europske države s upravnim jedinicama na regionalnoj razini s prosječnim brojem stanovnika od 900 000 do 2 500 000  
Tab. 4a European states with administrative units with an average number of inhabitants of 900 000 to 2 500 000 at the regional level

| Država /<br>State  | Površina u km <sup>2</sup> /<br>Area in sq km | Stanovnika 2015.* /<br>Inhabitants in 2015* |                                | BDP po stanovniku 2015. u US \$ /<br>GDP per capita in 2015 in USD | Broj upravnih jedinica /<br>Number of territorial units | Prosječna površina km <sup>2</sup> /<br>Average area in sq km | Prosječni broj stanovnika /<br>Average number of inhabitants | Broj upravnih jedinica u Hrvatskoj /<br>Number of territorial units in Croatia |  |
|--|---|---|--------------------------------|--|---|---|--|--|--|
|  |   | Ukupno /<br>Total                           | Na km <sup>2</sup> / Per sq km |  |   |   |  | Iste prosj. površine /<br>Of the same av. area                                 | Istog prosj. broja stanovnika / Of the same av. population |
| Njemačka / Germany – <i>Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern, Hessen</i> | 161 526                                       | 47 140 198                                  | 291,8                          | 47 400   | 19  | 8 501   | 2 481 063  | 6,7  | 1,7  |
| Poljska / Poland   | 312 685                                       | 38 562 189                                  | 123,3                          | 26 400   | 16  | 19 543  | 2 410 137  | 2,9  | 1,8  |
| Rusija ( <i>europski dio</i> ) / Russia ( <i>European part</i> )                   | 3 952 550                                     | 106 173 557                                 | 26,9                           | 23 700   | 56  | 70 581  | 1 895 956  | 0,8  | 2,3  |
| Ukrajina / Ukraine   | 603 550                                       | 44 429 471                                  | 73,6                           | 8 000  | 25  | 24 142  | 1 777 179  | 2,3  | 2,4  |
| Nizozemska / Netherlands   | 41 543  | 16 947 904                                  | 408,0                          | 49 300   | 12  | 3 462   | 1 412 325  | 16,3   | 3,0  |
| Bjelorusija / Belarus  | 207 600                                       | 9 589 689                                   | 46,2                           | 17 800   | 7   | 29 657  | 1 369 956  | 1,9  | 3,1  |
| Danska / Denmark   | 43 094  | 5 581 503                                   | 129,5                          | 45 800   | 5   | 8 619   | 1 116 301  | 6,6  | 3,8  |
| Belgija / Belgium  | 30 528  | 11 323 973                                  | 370,9                          | 44 100   | 11  | 2 775   | 1 029 452  | 20,4   | 4,2  |
| Austrija / Austria   | 83 871  | 8 665 550                                   | 103,3                          | 47 500   | 9   | 9 319   | 962 839  | 6,1  | 4,5  |
| Španjolska / Spain   | 505 370                                       | 48 146 134                                  | 94,5                           | 35 200   | 51  | 9 909   | 936 038  | 5,7  | 4,6  |

\* Podaci za Njemačku se odnose na 2014. godinu

\* Data for Germany refer to the year 2014

Izvor / Source: [www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook](http://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook), [www.citypopulation.de](http://www.citypopulation.de); [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (20/1/2016)

ostale četiri regije pružaju na sve većoj udaljenosti od glavnoga grada. Danski teritorijalni ustroj poseban je i po tome što njene regije nisu istovjetne s povijesnim pokrajinama ni s područjima utje-

part of the country, while each of the other four regions is more distant from the capital. Apart from that, Danish territorial organisation is unique, considering the fact that its regions follow neither the borders of historical

caja velikih gradova, tako da s izuzetkom regije Aalborg nijedno upravno središte nije smješteno u najvećim gradovima tih regija.

b) Veće regije koje uglavnom zadovoljavaju kriterije NUTS 3 ustrojene su u europskim državama srednje veličine Portugalu, Švedskoj, Grčkoj, Češkoj, Mađarskoj i Rumunjskoj, a slične su veličine i francuski departmani. Grčka, Češka i Francuska ispod te razine imaju upravne jedinice razine subregija i općine, a Švedska, Portugal, Mađarska i Rumunjska samo općine. Prema broju stanovnika, u ovu skupinu spadaju i provincije u Italiji i regije u Engleskoj, ali valja napomenuti da su zbog visoke gustoće naseljenosti tih zemalja talijanske provincije po površini slične hrvatskim županijama, a engleske regije u prosjeku su gotovo dvostruko manje. Istodobno su regije (län) u Švedskoj zbog rijetke naseljenosti te zemlje po površini sličnije velikim oblastima u Rusiji i Ukrajini.

Jedina država veličinom slična Hrvatskoj podijeljena na veće regije jest Slovačka, kod koje je kao i u slučaju Češke riječ o povećanju broja regija u odnosu na nekadašnji sovjetski model vrlo velikih regija. Glavni je razlog za takav pristup činjenica da se osam slovačkih regija (*kraje*) gotovo potpuno poklapa s prostorima utjecaja njenih osam najvećih gradova, a ujedno i nose ista imena. Treba napomenuti i da je Slovačka, kao i Češka, ispod razine krajeva zadržala i podjelu na kotareve (*okres*) te na najnižoj razini podjelu na vrlo male gradove i općine, u prosjeku oko četiri puta manje od hrvatskih gradova i općina.

c) Srednje velike regije obilježavaju većinu europskih država sa sličnim brojem stanovnika kao i Hrvatska, dakle Norvešku, Finsku, Irsku, Albaniju te teritorijalni ustroj Škotske, Walesa i Sjeverne Irske kao dijelova Ujedinjenoga Kraljevstva s visokim stupnjem samouprave. I oblasti u Srbiji i Bugarskoj, švicarski kantoni, njemački distrikti te županije/kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine prema prosječnom su broju stanovnika prilično slični hrvatskim županijama. Ipak, zbog velike gustoće naseljenosti distrikti u Walesu u prosjeku su dvostruko manji od hrvatskih županija, a u Njemačkoj

provinces nor the areas of influence of the big cities. So, with the exception of the region of Aalborg, the remaining administrative centres are not located in the largest cities of these regions.

b) The larger regions that generally meet the criteria of NUTS 3 are found in the medium-sized countries of Europe – Portugal, Sweden, Greece, the Czech Republic, Hungary, and Romania, and the same average size of the regions is typical also for the departments in France. Greece, the Czech Republic, and France also have administrative units at the sub-regional and local levels, while Sweden, Portugal, Hungary, and Romania have only municipalities. Provinces in Italy and regions of England also belong in this group, according to the number of inhabitants, but due to the high population density of these countries Italian provinces are, in relation to their area, similar to Croatian counties, and English regions are on average almost twice as small. At the same time, because of the low population density of Sweden its regions (län) are more similar in size to the large “oblasts” in Russia and Ukraine.

The only country similar in size to Croatia with larger regions (apart from Denmark) is Slovakia, which, just like the Czech Republic, followed the trend of increasing the number of regions when compared to the former Soviet model of very large regions. The main reason for such an approach is the fact that the eight Slovak regions (*kraje*) almost completely overlap with the influence areas of its eight largest cities, and bear the same names. It should be also noted that Slovakia, as well as the Czech Republic, retained the division into districts (*okres*) below the level of regions, and very small towns and municipalities at its lowest division - on average, about four times smaller than the Croatian towns and municipalities.

c) Medium-sized regions are typical for most European countries with a population similar to Croatia - Norway, Finland, Ireland, Albania, as well as for the territorial divisions of Scotland, Wales, and Northern Ireland as parts of the United Kingdom with a significant degree of self-governance. The regions (*oblast*) in Serbia and Bulgaria, the Swiss cantons, German districts (*Kreis*) and counties/cantons in the Federation of Bosnia and Herzegovina are also quite similar in number of inhabitants to Croatian counties. However, due to their high population density, districts in Wales are half the size of Croatian counties, and districts in Germany and Northern Ireland nearly a third of the

Tab. 4.b Europske države s upravnim jedinicama na regionalnoj razini s prosječnim brojem stanovnika od 400 000 do 800 000  
Tab. 4b European states with administrative units with an average number of inhabitants of 400 000 to 800 000 at the regional level

| Država /<br>State                          | Površina u km <sup>2</sup> /<br>Area in sq km | Stanovnika 2015.* /<br>Inhabitants in 2015* |                                | BDP po stanovniku 2015. u US \$ /<br>GDP per capita in 2015 in USD | Broj upravnih jedinica /<br>Number of territorial units | Prosječna površina km <sup>2</sup> /<br>Average area in sq km | Prosječni broj stanovnika /<br>Average number of inhabitants | Broj upravnih jedinica u Hrvatskoj /<br>Number of territorial units in Croatia |  |
|--|---|---|--------------------------------|--|---|---|--|--|--|
|  |   | Ukupno /<br>Total                           | Na km <sup>2</sup> / Per sq km |  |   |   |  | Iste prosj. površine /<br>Of the same av. area                                 | Istog prosj. broja stanovnika / Of the same av. population |
| Grčka / Greece                             | 131 957                                       | 10 775 643                                  | 81,7                           | 25 600   | 14  | 9 426   | 769 689  | 6,0  | 5,6  |
| Češka / Czech Republic                     | 78 867  | 10 644 842                                  | 135,0                          | 31 500   | 14  | 5 633   | 760 346  | 10,0   | 5,6  |
| Slovačka / Slovakia                        | 49 035  | 5 445 027                                   | 111,0                          | 29 500   | 8   | 6 129   | 680 628  | 9,2  | 6,3  |
| UK - <i>Engleska</i> / UK - <i>England</i> | 130 278                                       | 54 316 618                                  | 416,9                          | 41 200   | 83  | 1 570   | 654 417  | 36,1   | 6,5  |
| Francuska / France                         | 551 500                                       | 62 814 233                                  | 113,9                          | 41 400   | 96  | 5 745   | 654 315  | 9,9  | 6,5  |
| Italija / Italy                            | 301 340                                       | 61 855 120                                  | 205,3                          | 35 800   | 111   | 2 715   | 557 253  | 20,8   | 7,7  |
| Portugal / Portugal                        | 92 090  | 10 825 309                                  | 117,6                          | 27 800   | 20  | 4 605   | 541 265  | 12,3   | 7,9  |
| Rumunjska / Romania                        | 238 391                                       | 21 666 350                                  | 90,9                           | 20 600   | 42  | 5 676   | 515 865  | 10,0   | 8,3  |
| Mađarska / Hungary                         | 93 028  | 9 897 541                                   | 106,4                          | 26 000   | 20  | 4 651   | 494 877  | 12,2   | 8,7  |
| Švedska / Sweden                           | 450 295                                       | 9 801 616                                   | 21,8                           | 48 000   | 21  | 21 443  | 466 744  | 2,6  | 9,2  |

\* Podaci za Englesku se odnose na 2014. godinu

\* Data for England refer to the year 2014

Izvor / Source: [www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook](http://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook), [www.citypopulation.de](http://www.citypopulation.de); [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (20/1/2016)

i Sjevernoj Irskoj gotovo trostruko. Istodobno finske i norveške regije zbog rijetke naseljenosti zauzimaju u prosjeku površine velike kao trećina Hrvatske.

Sve države koje su ustrojile regije srednje veličine ispod te razine imaju još samo gradove i općine, jedino Švicarska između kantona i općina ima još i distrikte (*kreis*). Posebni je slučaj i Luksemburg, koji je površinom velik kao prosječna hrvatska županija, ali ima čak tri razine teritorijalne podjele – distrikte, kantone i općine.

size. At the same time, due to low population density, Finnish and Norwegian regions occupy areas which are as large as a third of Croatia's total territory, on average.

All countries that have established medium-sized regions have towns and municipalities below this level, only Switzerland has also established districts (*Kreis*) between the level of cantons and municipalities. A special case is that of Luxembourg, which has an area as large as the average Croatian county, but there are three levels of territorial division - districts, cantons, and municipal-



Tab. 4.c Europske države s upravnim jedinicama na regionalnoj razini s prosječnim brojem stanovnika od 140 000 do 320 000  
 Tab. 4c European states with administrative units with an average number of inhabitants of 140 000 to 320 000 at the regional level

| Država /<br>State   | Površina u km <sup>2</sup> /<br>Area in sq km | Stanovnika 2015.* /<br>Inhabitants in 2015* |                                | BDP po stanovniku 2015. u US \$ /<br>GDP per capita in 2015 in USD | Broj upravnih jedinica /<br>Number of territorial units | Prosječna površina km <sup>2</sup> /<br>Average area in sq km | Prosječni broj stanovnika /<br>Average number of inhabitants | Broj upravnih jedinica u Hrvatskoj /<br>Number of territorial units in Croatia |  |
|---|---|---|--------------------------------|--|---|---|--|--|--|
|   |   | Ukupno /<br>Total                           | Na km <sup>2</sup> / Per sq km |  |   |   |  | Iste prosj. površine /<br>Of the same av. area                                 | Istog prosj. broja stanovnika / Of the same av. population |
| Švicarska / Switzerland   | 41 277  | 8 121 830                                   | 196,8                          | 59 300   | 26  | 1 588   | 312 378  | 35,6   | 13,7   |
| Finska / Finland  | 338 145                                       | 5 476 922                                   | 16,2                           | 41 200   | 19  | 17 797  | 288 259  | 3,2  | 14,9   |
| Srbija / Serbia   | 77 474  | 7 176 794                                   | 92,6                           | 13 600   | 25  | 3 099   | 287 072  | 18,3   | 14,9   |
| Norveška / Norway   | 323 802                                       | 5 207 689                                   | 16,1                           | 68 400   | 19  | 17 042  | 274 089  | 3,3  | 15,6   |
| Kosovo / Kosovo   | 10 887  | 1 870 981                                   | 171,9                          | 8 000  | 7   | 1 555   | 267 283  | 36,4   | 16,0   |
| Bugarska / Bulgaria   | 110 879                                       | 7 186 893                                   | 64,8                           | 18 400   | 28  | 3 960   | 256 675  | 14,3   | 16,7   |
| Albanija / Albania  | 28 748  | 3 029 278                                   | 105,4                          | 11 900   | 12  | 2 396   | 252 440  | 23,6   | 17,0   |
| Bosna i Hercegovina /<br>Bosnia and Herzegovina<br>- Federacija / Federation                                  | 26 182  | 2 371 603                                   | 90,6                           | 10 200   | 10  | 2 618   | 237 160  | 21,6   | 18,1   |
| <b>Hrvatska / Croatia</b>   | <b>56 594</b>                                 | <b>4 284 889</b>                            | <b>75,7</b>                    | <b>21 300</b>  | <b>21</b>   | <b>2 695</b>  | <b>204 042</b>   | <b>21,0</b>  | <b>21,0</b>  |
| Luksemburg /<br>Luxembourg  | 2 586   | 570 252                                     | 220,5                          | 102 900  | 3   | 862   | 190 084  | 65,7   | 22,5   |
| Njemačka / Germany<br>- sve osim / all except<br>Nordrhein-Westfalen,<br>Baden-Württemberg,<br>Bayern, Hessen | 195 849                                       | 34 057 339                                  | 173,9                          | 47 400   | 183   | 1 070   | 186 106  | 52,9   | 23,0   |
| UK - Sjeverna Irsko /<br>UK - Northern Ireland  | 13 562  | 1 840 498                                   | 135,7                          | 41 200   | 11  | 1 233   | 167 318  | 45,9   | 25,6   |
| UK - Škotska /<br>UK - Scotland   | 77 925  | 5 347 600                                   | 68,6                           | 41 200   | 32  | 2.435   | 167 113  | 23,2   | 25,6   |
| Irsko / Ireland   | 70 273  | 4 892.305                                   | 69,6                           | 54 300   | 31  | 2 267   | 157 816  | 25,0   | 27,2   |
| UK - Wales /<br>UK - Wales  | 20 735  | 3 092.036                                   | 149,1                          | 41 200   | 22  | 943   | 140 547  | 60,0   | 30,5   |

\* Podaci za Njemačku, Škotsku, Sjevernu Irsku i Wales se odnose na 2014. godinu, za Bosnu i Hercegovinu na 2013. godinu, a za Hrvatsku na Popis stanovništva 2011. godine

\* Data for Germany, Scotland, Northern Ireland, and Wales refer to the year 2014; for Bosnia and Herzegovina to the year 2013; and for Croatia to the 2011 census

Izvor / Source: www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook, www.citypopulation.de; www.worldbank.org (20/1/2016)

Iz podataka u tab. 4a, 4b, 4c i 4d proizlazi i da je od svih oblika regionalnog ustroja upravo ustroj na srednje velike regije s prosječnim brojem stanovnika između 150 000 i 320 000 stanovnika

ities. From the data in Tab. 4a, 4b, 4c, and 4d, it is also evident that territorial organisation into medium-sized regions with an average number of inhabitants between 150 000 and 320 000 is the most common in Europe, and

Geografski aspekti  
teritorijalnog  
ustroja Hrvatske  
i usporedba s  
drugim europskim  
zemljama

Geographical  
Aspects of the  
Territorial  
Organisation  
of Croatia and  
Comparison with  
Other European  
Countries

u Europi i najzastupljeniji, a i od ukupno devet država brojem stanovnika sličnih Hrvatskoj (između 3 000 000 i 6 000 000 stanovnika) takve je regije ustrojilo čak šest država.

d) Male regije sa u prosjeku znatno manje stanovnika od hrvatskih županija uspostavljene su isključivo u europskim državama s manje stanovnika od Hrvatske. Moldavski i estonski rajoni u prosjeku imaju dvostruko manje stanovnika od hrvatskih županija, a malteški distrikti trostruko, s time da su zbog velike gustoće naseljenosti Malte oni manji i od hrvatskih općina. U Litvi, Latviji, Makedoniji i Crnoj Gori najvišu razinu upravljanja prostorom ispod razine države čine općine, prema broju stanovnika slične velikim općinama u Hrvatskoj prije 1992. Općine u Sloveniji imaju u prosjeku tek neznatno više stanovnika od današnjih hrvatskih općina, a islandske dvostruko manje. No zbog rijetke naseljenosti latvijske su općine u prosjeku šest puta veće od hrvatskih, a islandske općine i estonski rajoni zauzimaju prostore usporedive s površinom hrvatskih županija.

Od preostalih europskih država i zavisnih teritorija nijedan nema više od 100 000 stanovnika, pa ih ispod razine države čine cjeline u prosjeku manje od hrvatskih općina. Male općine ustrojili su Andora, Lihtenštajn, San Marino i Farski otoci te britanski posjedi Jersey, Guernsey i Man, Monako je podijeljen na gradske četvrti, dok u Vatikanu i Gibraltaru nisu ustrojene teritorijalne jedinice niže razine.

Iz razmatranja prosječne veličine upravnih jedinica u europskim zemljama na regionalnoj razini proizlaze i neki opći zaključci relevantni za razmišljanja o mogućem teritorijalnom preustroju Hrvatske. Ističu se četiri osnovna zaključka:

1. Prosječna veličina i broj stanovnika upravnih jedinica na regionalnoj razini primarno su ovisni o ukupnoj površini i broju stanovnika pojedine države. Što je država veća i s više stanovnika, to će i njene upravne jedinice na najvišoj razini podjele ispod razine države biti veće i obratno, kao što se vidi u tab. 5. Najveće europske zemlje s više od četrdeset milijuna

that from the nine states similar to Croatia in population (between 3 000 000 and 6 000 000 people), such regions exist in six of them.

d) Small regions with a significantly smaller average number of inhabitants than Croatian counties administrative units only exist in European countries with smaller populations than Croatia. Moldovan and Estonian "rayons" have, on average, half the population of Croatian counties, and Maltese districts three times less, but due to the high population density of Malta they are smaller than Croatian municipalities. In Lithuania, Latvia, Macedonia, and Montenegro, the highest level of territorial organisation below the country level are municipalities, with an average number of inhabitants similar to the "large" pre-1992 Croatian municipalities. Municipalities in Slovenia have, on average, only slightly more inhabitants than current Croatian municipalities and the Icelandic municipalities have half. However, due to their low population density, Latvian municipalities are, on average, six times larger than Croatian municipalities, and Icelandic municipalities and Estonian "rayons" take up space comparable to the area of Croatian counties.

The remaining very small European countries and dependent territories possessing less than 100 000 inhabitants and are therefore organised, below the country level, into territorial units which are smaller than average Croatian municipalities. Such small municipalities exist in Andorra, Liechtenstein, San Marino, Faroe Islands, as well as in the British territories of Jersey, Guernsey, and Man. Monaco only has city districts, while in the Vatican and Gibraltar there are no territorial units on lower administrative levels.

Some general conclusions about the possible territorial reorganisation of Croatia can be made based on the average size of administrative units on the regional level in European states. Four basic conclusions stand out:

1. The average size and number of inhabitants of administrative units on the regional level is primarily dependent on the total area and population of each state. The administrative units at the highest level of territorial organisation below the country level are, therefore, larger in larger countries and smaller in smaller countries, as shown in Tab. 5. The largest European countries (more than 40 million inhabitants) are organised

Tab. 4.d Europske države s upravnim jedinicama na regionalnoj razini s prosječnim brojem stanovnika manjim od 100 000  
 Tab. 4d European states with administrative units with an average number of inhabitants less than 100 000 at the regional level

| Država /<br>State  | Površina u km <sup>2</sup> /<br>Area in sq km | Stanovnika 2015.* /<br>Inhabitants in 2015* |                                | BDP po stanovniku 2015. u US \$ /<br>GDP per capita in 2015 in USD | Broj upravnih jedinica /<br>Number of territorial units | Prosječna površina km <sup>2</sup> /<br>Average area in sq km | Prosječni broj stanovnika /<br>Average number of inhabitants | Broj upravnih jedinica u Hrvatskoj /<br>Number of territorial units in Croatia |  |
|--|---|---|--------------------------------|--|---|---|--|--|--|
|  |   | Ukupno /<br>Total                           | Na km <sup>2</sup> / Per sq km |  |   |   |  | Iste prosj. površine /<br>Of the same av. area                                 | Istog prosj. broja stanovnika / Of the same av. population |
| Moldavija /<br>Moldova   | 33 851  | 3 546 847                                   | 104,8                          | 5 000  | 37  | 915   | 95 861   | 61,9   | 44,7   |
| Estonija /<br>Estonia  | 45 228  | 1 265 420                                   | 28,0                           | 28 700   | 15  | 3 015   | 84 361   | 18,8   | 50,8   |
| Malta / Malta  | 316   | 413 965                                     | 1 310,0                        | 34 700   | 6   | 53  | 68 994   | 1 074,6  | 62,1   |
| Litva /<br>Lithuania   | 65 300  | 2 884 433                                   | 44,2                           | 28 000   | 60  | 1 088   | 48 074   | 52,0   | 89,1   |
| Crna Gora /<br>Montenegro  | 13 812  | 647 073                                     | 46,8                           | 15 700   | 22  | 628   | 29 412   | 90,1   | 145,7  |
| Makedonija /<br>Macedonia  | 25 713  | 2 096 015                                   | 81,5                           | 14 000   | 84  | 306   | 24 953   | 184,9  | 171,7  |
| Bosna i<br>Hercegovina<br>/ Bosnia and<br>Herzegovina<br>- <i>Republika<br/>Srpska</i> | 24 617  | 1 326 991                                   | 53,9                           | 10 200   | 62  | 397   | 21 403   | 142,5  | 200,2  |
| Latvija / Latvia   | 64 589  | 1 986 705                                   | 30,8                           | 24 500   | 119   | 543   | 16 695   | 104,3  | 256,7  |
| Slovenija /<br>Slovenia  | 20 273  | 1 983 412                                   | 97,8                           | 30 900   | 211   | 96  | 9 400  | 589,0  | 455,8  |
| Island / Iceland   | 103 000                                       | 331 918                                     | 3,2                            | 46 600   | 75  | 1 373   | 4 426  | 41,2   | 968,2  |

\* Podaci za Bosnu i Hercegovinu se odnose na Popis stanovništva 2013. godine

\* Data for Bosnia and Herzegovina refer to the 2013 census

Izvor / Source: [www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook](http://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook), [www.citypopulation.de](http://www.citypopulation.de); [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (20/1/2016)

stanovnika čine izrazito velike upravne cjeline, često veće od cijele Hrvatske, a ispod toga imaju najmanje dvije, a često i tri ustrojbene razine. Europske države srednje veličine (8 000 000 – 20 000 000 stanovnika) uglavnom čine cjeline s dva do tri puta više stanovnika od hrvatskih županija, a države najsličnije Hrvatskoj (2 500 000 – 7 500 000 stanovnika) cjeline veličinski

into very large administrative units at the highest level below the state, often larger than the whole of Croatia, and below that into at least two, and often three levels of territorial organisation. Medium-sized European states (8 to 20 million inhabitants) are usually organised into territorial units with two to three times the population of Croatian counties; and the states most similar to Croatia (from 2.5 million to 7.5 million

Geografski aspekti  
teritorijalnog  
ustroja Hrvatske  
i usporedba s  
drugim europskim  
zemljama

Geographical  
Aspects of the  
Territorial  
Organisation  
of Croatia and  
Comparison with  
Other European  
Countries

Tab. 5. Prosječna površina i broj stanovnika upravnih jedinica na regionalnoj razini u europskim državama različitog ukupnog broja stanovnika  
Tab. 5 Average area and number of inhabitants of administrative units at the regional level in European states with different total populations

| Grupe država / Groups of states   | Prosječna površina / Average area | Prosječni broj stanovnika / Average number of inhabitants |
|---|-----------------------------------|---|
| Države s više od 35 000 000 stanovnika / States with more than 35 000 000 inhabitants   | 40 400                            | 2 999 546   |
| Države s 8 000 000 do 25 000 000 stanovnika / States with 8 000 000 to 25 000 000 inhabitants   | 7 923                             | 682 235   |
| Države s 2 500 000 do 7 500 000 stanovnika / States with 2 500 000 to 7 500 000 inhabitants   | 4 540                             | 213 671   |
| Države s 300 000 do 2 100 000 stanovnika / States with 300 000 to 2 100 000 inhabitants   | 530                               | 20 677  |
| Druga razina upravne podjele u Njemačkoj, UK, Francuskoj, Italiji, Španjolskoj, Belgiji i BiH / The second level of administrative division in Germany, United Kingdom, France, Italy, Spain, Belgium, and Bosnia and Herzegovina | 2 951                             | 482 825   |

Izvor / Source: [www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook](http://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook) and [www.citypopulation.de](http://www.citypopulation.de) (20/1/2016)

slične hrvatskim županijama. Kod europskih država s manje od 2 000 000 stanovnika najvišu razinu upravljanja prostorom čine cjeline u prosjeku znatno manje od hrvatskih županija, a kod najmanjih država manje i od hrvatskih općina.

- Ukupni broj i prosječna veličina upravnih jedinica nemaju bitnu ulogu u gospodarskoj uspješnosti pojedinih država. Naime iz podataka o BDP-u po stanovniku navedenim u tab. 4a, 4b, 4c i 4d proizlazi da među gospodarski najrazvijenije države Europe spadaju i one s velikim i one s malim regijama i obratno. Uostalom, Danska kao osamljeni primjer države veličinom usporedive s Hrvatskom s razmjerno velikim regijama ima niži BDP po stanovniku od Norveške ili Irske s upravnim cjelinama veličinom sličnima hrvatskim županijama. Među najrazvijenije europske države spadaju i Austrija i Švicarska, koje čine federalne cjeline s mnogo nelogičnih unutarnjih granica s gospodarskog aspekta naslijeđenih iz prošlosti, a na nižoj razini okruzi (*kreis*) i općine u prosjeku znatno manji od hrvatskih županija i općina.
- Usklađivanje upravno-teritorijalnog ustroja s NUTS sustavom nije uvijek moguće, niti

inhabitants) into territorial units similar to Croatian counties. For European countries with less than two million inhabitants the highest level of administration are units which are, on average, significantly smaller than Croatian counties, and in the smallest countries they are smaller than the Croatian municipalities.

- The total number and average size of administrative units plays an insignificant role in the economic efficiency of individual countries. The data on GDP per capita in Tables 4a, 4b, 4c, and 4d shows that among the most economically developed countries of Europe are both those with large regions and those with small regions. Additionally, Denmark, as a solitary example of a state comparable to Croatia by size and organised into relatively large regions, has a lower per capita GDP than Norway or Ireland, which are organised into administrative units similar in size to the Croatian counties. Austria and Switzerland count themselves among the most-developed European countries, although they are organised into federal units that retain many (from an economic point of view) illogical borders inherited from the past, and, on the lower level, into districts (*Kreis*) and municipalities (significantly smaller than Croatian counties and municipalities on average).
- Harmonisation of the administrative-territorial division with the NUTS system is not always possible,

je poseban uvjet, a s njime nisu usklađene upravne jedinice u većini država Europske unije. Na razini NUTS 1 i NUTS 2 usklađenost postoji tek u manjem broju država, a na razini NUTS 3 u otprilike polovini država Europske unije (uključujući i Hrvatsku), i to s mnogo iznimaka. Stoga su za potrebe NUTS-a mnoge zemlje ustrojile statističke regije bez upravnih ovlasti, posebno manje europske države koje na nižoj razini od države imaju samo općine.

4. Važnu ulogu u odabiru teritorijalnog ustroja ima tradicija, zbog čega većina europskih država nije bitno mijenjala obuhvat upravnih jedinica na regionalnoj razini više od pedeset godina, a mnoge još od kraja 19. stoljeća. Promjene su se uglavnom svodile na teritorijalni ustroj na nižim razinama, odnosno na smanjivanje broja općina, te na reforme vezane uz način upravljanja i ingerencije pojedinih upravnih cjelina.

### Prostorni aspekti teritorijalnog ustroja Hrvatske na različite tipove regija prema veličini i broju stanovnika

Iz prethodne analize proizlazi da su prostorni obuhvat i broj stanovnika neke države glavni čimbenici odabira načina teritorijalnog organiziranja na regionalnoj razini te da je aktualna podjela Hrvatske na županije u osnovi usklađena s praksom teritorijalnog organiziranja većine europskih država usporedivih s Hrvatskom. Ipak, pojedina aktualna razmišljanja o ukidanju županija i uspostavi znatno većih regija upućuju na eventualne prednosti i drukčijih načina teritorijalne organizacije, u prvom redu vezano uz Dansku i Slovačku kao jedine države usporedive s Hrvatskom s razmjerno velikim teritorijalnim cjelinama.

Prijedlog podjele Hrvatske na pet regija poput onih u Danskoj u osnovi se temelji na područjima utjecaja četiriju najvećih hrvatskih gradova Zagreba, Splita, Rijeke i Osijeka, s time da se kao peta cjelina izdvaja uže urbano područje grada Zagreba (Toskić i Njegač, 2014) ili Sjeverna Hrvatska sa središtem u Varaždinu (De Villa i Pejnović, 2015). Iz

nor is it a special condition, because such harmonisation has not been executed in most EU countries. Only a small number of countries are compatible with the NUTS 1 and NUTS 2 level, while around half of European countries (including Croatia) are compatible at the NUTS 3 level, but with many exceptions. This is why many countries have implemented statistical regions without administrative authorities for the purpose of NUTS - especially smaller European countries which are organised only into municipalities below the country level.

4. Tradition has an important role in territorial organisation, with a consequence that most European countries haven't significantly changed the borders of administrative units at regional level in more than fifty years, and many haven't changed them since the end of the 19<sup>th</sup> century. The changes which have been made were mostly related to territorial structure at the lower levels (reducing the number of municipalities), and reforms related to administration and jurisdiction on specific administrative levels.

### The spatial aspects of Croatia's territorial organisation into regional units of different area, size, and population

The preceding analysis led to the conclusion that the overall area, size, and population of a country is the main factor in choosing the type of territorial organisation; and that the current division of Croatia into counties fits into the best practices of territorial organisation of most other European countries of comparable size. However, specific current initiatives in favour of the abolition of counties and the establishment of much larger regions indicate that some different ways of territorial organisation might have specific strengths - as in the case of Denmark and Slovakia, which are the only two European countries, comparable in size to Croatia, organised into relatively-large territorial units.

The proposal of the division of Croatia into five large regions like those in Denmark, is based on the areas of influence of the four largest Croatian cities: Zagreb; Split; Rijeka; Osijek; and a fifth proposed region of either the narrow urban area of the city of Zagreb (Toskić and Njegač, 2014) or Northern Croatia with the centre in Varaždin (De Villa and Pejnović 2015). From this di-

te dileme proizlazi i glavni nedostatak ovog prijedloga, a to je nerazmjer u područjima administrativnog utjecaja ovih gradova, posebno između Rijeke, čija bi zona utjecaja imala tek oko pola milijuna stanovnika, i Zagreba, koji bi izravno administrativno utjecao na prostor s više od dva milijuna stanovnika. Neki stručnjaci iz područja upravne struke postojeće svega pet velikih regija smatraju i „neracionalno malim rasponom kontakta ispod razine cijele države” (Ivanišević, 2010, 50), što za posljedicu ima nužnost zadržavanja određenih funkcija u većini današnjih županijskih središta, a tako i uspostavu dodatne razine teritorijalnog ustroja umjesto racionalizacije. Stoga nije neobično da danski model teritorijalnog ustroja nije preuzela nijedna europska zemlja slične veličine, čak ni one s manjim brojem jasno definiranih povijesnih regija poput Irske s regijama Leinster, Munster, Connaught i Ulster ili Latvije s regijama Vidzeme, Kurzeme, Zemgale i Latgale.

Imajući u vidu takve probleme, postoje i prijedlozi uspostave sedam-osam srednje velikih regija, u kojima se uz one oko Zagreba, Splita, Rijeke, Osijeka te Varaždina navode još i Istra sa središtem u Puli te Sjeverna Dalmacija sa središtem u Zadru (Feletar, 2015), pa čak i velika, ali populacijski slaba Lika (Rašić i Bakarić, 2012). No za razliku od Slovačke, čijih je osam regija slične veličine i skoro se potpuno poklapa s prostorima utjecaja njenih osam najvećih gradova, u Hrvatskoj postoje još najmanje četiri grada koja su veličinom i potencijalnim područjem utjecaja ravnopravna Varaždinu ili Puli, ili čak značajnija od njih, kao najčešće spominjanim potencijalnim regionalnim centrima uz Zagreb, Split, Osijek i Rijeku. Osim Zadra kao veličinom petoga hrvatskoga grada tu spadaju i Slavonski Brod, Karlovac i Sisak, a i nešto manji Bjelovar ima veći potencijalni radijus utjecaja od Pule i Varaždina ograničenih blizinom Rijeke i Zagreba. Stoga Magaš (2013) u svom prijedlogu eventualnoga upravnog preustroja Hrvatske zasnovanom na udovoljavanju kriterija NUTS 3 od minimalno 150 000 stanovnika predlaže još i dodavanje Bjelovarske i Sisačko-karlovačke regije, a lički prostor vezuje prije svega uz Zadar.

Usprkos nešto manjem broju stanovnika, s organizacijskog i prometnog aspekta bilo bi uputno razdvojiti prostorne cjeline pod utjecajem Karlovca i Siska te uspostaviti od Splita vrlo udaljenu

lemma arises the greatest disadvantage of this proposal, which is the uneven sizes in the administrative areas of influence of these cities, especially between the potential Rijeka zone of influence with only half-a-million inhabitants, and Zagreb with potential administrative influence on a territory with more than two million inhabitants. Some experts in the field of administrative science see the existence of only five large regions as the “irrational small range of contact below the level of the whole country” (Ivanišević, 2010, p. 50), which results in the need to keep certain functions in most of today's county centres and the establishment of an additional level of territorial administration, instead of rationalisation. Therefore it is not surprising that the Danish model has not been applied in any other European country of similar size, even in those with a small number of clearly-defined historical regions like Ireland (with the regions Leinster, Munster, Connaught, and Ulster) or Latvia (with regions Vidzeme, Kurzeme, Zemgale, and Latgale).

With these problems in mind, there are proposals to establish 7-8 medium-sized regions, where, in addition to those around Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, and Varaždin, some authors have also proposed Istria with the centre of Pula as well as Northern Dalmatia with the centre of Zadar (Feletar, 2015), and even large, sparsely-populated Lika (Rašić and Bakarić, 2012). However, unlike Slovakia, whose eight regions are similar in size and almost completely coincide with the areas of influence of its eight largest cities, in Croatia there are at least four cities that have equal or even greater size and potential area of influence than Varaždin and Pula (the most mentioned potential regional centres after Zagreb, Split, Osijek, and Rijeka). Apart from Zadar as the fifth-largest Croatian city, there are also Slavonski Brod, Sisak, Karlovac, as well as the slightly smaller Bjelovar, which all have greater potential areas of influence than Pula and Varaždin (the latter duo being limited by the proximity of Rijeka and Zagreb, respectively). Therefore Magaš (2013), in his proposal for the potential administrative reorganisation of Croatia, also added the regions of Bjelovar and Sisak-Karlovac, and suggested linking the Lika area primarily with Zadar, based on compliance with the criteria proposed by the NUTS 3 minimum of 150 000 inhabitants.

It would be advisable (from an organisational and transport point of view) to separate the areas under the influence of Karlovac and Sisak, in spite of their somewhat lower number of inhabitants, and separate the very



Sl. 2. Maksimalistički i minimalistički pristup upravno-teritorijalnoj podjeli Hrvatske

Fig. 2 Maximalist and minimalist approaches toward the administrative-territorial division of Croatia

Dubrovačku regiju, tim više što grad Dubrovnik zbog svoje gospodarske moći, povijesne važnosti i smještaja na strateški osjetljivom krajnjem jugu Hrvatske zaslužuje status regionalnog središta. Na taj bi se način izdvojilo ukupno dvanaest regija fokusiranih oko Zagreba, Splita, Osijeka, Rijeke, Zadra, Slavenskog Broda, Varaždina, Bjelovara, Karlovca, Siska, Dubrovnika i Pule kao stvarnog središta Istarske županije,<sup>6</sup> kao minimalni broj

distant region of Dubrovnik from Split, which deserves the status of regional centre because of its economic power, historical significance, and position in the strategically delicate, extreme south of Croatia. The result of this would be a total of 12 regions focused around the cities of Zagreb, Split, Osijek, Rijeka, Zadar, Slavonski Brod, Varaždin, Bjelovar, Karlovac, Sisak, Dubrovnik, and Pula as *de facto* centre of the Istria County,<sup>6</sup> which represents the minimum number of potential adminis-

<sup>6</sup> Iako je Pazin formalno sjedište Istarske županije u kome zasjeda Skupština županije, osam od ukupno četrnaest upravnih tijela i službi Županije uključujući i Ured župana imaju sjedište u Puli.

<sup>6</sup> Although Pazin is the formal center of Istria county and the seat of the regional assembly, eight out of the 14 total administrative bodies and services of the County, including the Office of the Mayor, have their headquarters in Pula.

mogućih upravnih cjelina za racionalno upravljanje hrvatskim prostorom. Budući da bi usprkos dodatnom izdvajanju Dubrovačke regije Splitska, Osječka, Zadarska i Bjelovarska regija i dalje imale veliki prostorni obuhvat, otvaraju se razmišljanja i za izdvajanje Vukovarsko-vinkovačke regije kao prostora koji s više od 150 000 stanovnika zadovoljava demografski kriterij te Šibenske i Koprivničke regije s obzirom na veličinu i važnost gradova Šibenika i Koprivnice. Time bi se došlo do broja od ukupno petnaest županija/regija, što je po mišljenju autora ovog rada optimalan broj s obzirom na površinu i broj stanovnika Hrvatske.

Uzme li se u obzir vrlo velik broj stanovnika, ima osnove i za zadržavanje raščlambе zagrebačke urbane regije na područje grada Zagreba i okolice, iako valja napomenuti da je koncept upravnog izdvajanja užeg područja velikih gradova od njihove okolice razmjerno rijetka praksa.<sup>7</sup> Naime izdvojene upravne jedinice koje se odnose na okolice većih gradova sa središtem u istom gradu u Europi danas postoje isključivo u bivšim socijalističkim državama, a odnose se osim Zagreba još samo na okolice Budimpešte, Praga, Bukurešta, Sofije, Moskve, Sankt Peterburga, Kijeva i Minska (*City Population*, 2015). Konačno, usprkos maloj veličini i snazi njihovih središta Krapine i Gospića postoje snažni argumenti i za zadržavanje Krapinsko-zagorske i Ličko-senjske županije, koje su kao posebne cjeline u sličnom opsegu funkcionirale u vrijeme podjele Hrvatske na jedanaest zajednica općina prije 1991. – prva zbog razmjerno većeg broja stanovnika i potrebe smanjivanja prostora izravno podređenog Zagrebu, a druga zbog velike površine i udaljenosti od većih urbanih središta. Pribroje li se i te tri cjeline, došlo bi se do ukupno osamnaest županija, što se uklapa u koncept prema Toskiću (2015) na drugoj razini teritorijalnog ustroja Hrvatske, s jedinom razlikom u isključivanju Krapine te dodavanju Vinkovaca kao središta uz već postojeći Vukovar.

Na taj način preostale bi samo tri županije čiji bi opstanak mogao biti problematičan zbog nedovoljne veličine i broja stanovnika – Međimurska s

trative units that can ensure the rational management of the territory of Croatia. Despite the added separation of the Dubrovnik region, the Split, Osijek, Zadar and Bjelovar regions would still occupy relatively large territories; there is also the potential to separate the Vukovar-Vinkovci region as an area which, with more than 150 000 inhabitants, meets demographic criteria, as well as the Šibenik and Koprivnica regions, regarding the size and importance of the cities of Šibenik and Koprivnica. This approach would give a total of 15 counties/regions, which, in the author's opinion, is the optimal number considering the size of the territory and the population of Croatia.

Due to its very large number of inhabitants, there are also grounds for retaining the breakdown of the Zagreb urban region into the city of Zagreb and its surroundings, although it should be mentioned that excluding the functional peripheries of large cities into a separate administrative unit without their own administrative centres is rarely practiced in Europe.<sup>7</sup> Such units, on the regional level, are only present in former socialist states – in Europe, apart from Zagreb, they exist around Budapest, Prague, Bucharest, Sofia, Moscow, St. Petersburg, Kiev, and Minsk (*City Population*, 2015). Finally, despite the fact that Krapina and Gospić are both fairly small and weak administrative centres, there are strong arguments for retaining the Krapina-Zagorje and Lika-Senj counties, because the two counties also functioned in a similar fashion when there were 11 regions (*zajednice općina*) under former Yugoslavia – Krapina-Zagorje due to its relatively-large number of inhabitants and the necessity of reducing the area directly subordinate to Zagreb, and Lika-Senj due to its huge area and distance from the larger urban centres. If we add these three administrative units we are left with 18 counties in total, which fits into Toskić's concept (2015) of the secondary level of the territorial organisation of Croatia, with the only difference being the exclusion of Krapina and the addition of the sub-regional centre Vinkovci along with the already included Vukovar.

In this way, only three counties would remain which don't have the capacity to become regional units because of insufficient area or number of inhabitants. These are

<sup>7</sup> Prvotno je predloženo da upravno sjedište Zagrebačke županije bude njeno najveće i središnje položeno urbano središte Velika Gorica, ali taj prijedlog nije prihvaćen.

<sup>7</sup> Originally it was proposed that the administrative centre of the Zagreb County would be its largest and centrally located urban centre Velika Gorica, but that was not accepted.



površinom od svega 729 km<sup>2</sup> i 114 000 stanovnika te Virovitičko-podravska i Požeško-slavonska s manje od 90 000 stanovnika. Budući da u tim trima županijama i pogotovo njihovim središtima Čakovcu, Virovitici i Požegi postoji snažan otpor eventualnom podređivanju najbližim većim središtima Varaždinu, Bjelovaru i Slavonskom Brodu, postavlja se pitanje bi li bilo smisleno mijenjati osnovni upravno-teritorijalni ustroj Hrvatske samo radi njihova ukidanja. Imajući u vidu veličinu hrvatskih gradova i prostora koji im gravitiraju, ionako nema osnove za izdvajanje još kojega županijskog središta osim eventualno Kutine, Makarske i Vinkovaca, što je s obzirom na malu privlačnu snagu Kutine i Makarske i opasnost zamiranja Vukovara kao središta u slučaju izdvajanja posebne Vinkovačke županije malo vjerojatno. Iz toga proizlazi da bi maksimalni broj županija u Hrvatskoj iznosio 24, a minimalni dvanaest, kako je prikazano na sl. 2.

## Zaključak

Na temelju elaboriranih prednosti i nedostataka različitih pristupa teritorijalnom ustroju Hrvatske na regionalnoj razini te uzmu li se u obzir europska iskustva, proizlazi da bi mogući optimalni budući ustroj Hrvatske na regionalnoj razini uključivao ukupno od dvanaest do petnaest županija odnosno regija oko gradova Zagreba, Splita, Osijeka, Rijeke, Zadra, Varaždina, Karlovca, Siska, Bjelovara, Slavonskog Broda, Pule, Vukovara, te Dubrovnika, Šibenika i Koprivnice, uz mogućnost policentričnog upravljanja pojedinim županijama, kao što je već sada u znatnoj mjeri slučaj s Istarskom i Vukovarsko-srijemskom županijom. S obzirom na prostorni razmještaj stanovništva Hrvatske i njenih glavnih urbanih središta ima osnove i za zadržavanje sadašnjih županija Krapinsko-zagorske i Ličko-senjske, dok u slučaju Zagrebačke županije treba razmisliti o tome da se njome umjesto iz Zagreba upravlja na policentričan način ili iz Velike Gorice kao najvećega i centralno smještenoga urbanog središta. No i zadržavanje preostalih županija Virovitičko-podravske, Požeško-slavonske i Međimurske, a tako i aktualne teritorijalne podjele Hrvatske na 21 županiju, bilo bi potpuno u skladu s praksom u europskim zemljama veličinom i brojem stanovnika sličnima Hrvatskoj.

Međimurje County (covering an area of only 729 square kilometres with 114 000 inhabitants), and Virovitica-Podravina and Požega-Slavonija Counties (both with less than 90 000 inhabitants). However, since there is strong resistance in these counties, especially in their centres Čakovec, Virovitica, and Požega, to an eventual subordination to the nearby large centres of Varaždin, Bjelovar and Slavonski Brod, it is questionable whether it would be worth profoundly changing the primary administrative-territorial organisation of Croatia just for the purpose of abolishing these three counties. With the size of Croatian cities and areas of their influence in mind, there is no basis for distinguishing some additional county centres except perhaps Kutina, Makarska, and Vinkovci; but considering the low attractiveness of Kutina and Makarska, and risk of the decline of Vukovar as a centre in the event of the exclusion of the special Vinkovci county, this is unlikely to happen. This means that the maximum potential number of counties in Croatia is 24, and the minimum 12, as shown in Fig. 2.

## Conclusion

Based on the discussed advantages and drawbacks of different approaches to the territorial (re)organisation of Croatia at the regional level and the best practices in Europe, the potential future territorial organisation of Croatia would optimally include 12-15 counties (regions). They should be focused around the cities of Zagreb, Split, Osijek, Rijeka, Zadar, Varaždin, Karlovac, Sisak, Bjelovar, Slavonski Brod, Pula, Vukovar, and perhaps Dubrovnik, Šibenik and Koprivnica; with the possibility of polycentric governance in some counties, as is already the case with Istria and Vukovar-Srijem Counties. With regard to the spatial distribution of the Croatian population and the main urban centres, there are also grounds for keeping the current Krapina-Zagorje and Lika-Senj Counties; while in the case of the Zagreb County, polycentric administration or administration from Velika Gorica as the largest and centrally located urban centre should be considered in place of administration from Zagreb itself. However, the retention of the counties of Virovitica-Podravina, Požega-Slavonia and Međimurje, and therefore the existing territorial division of Croatia into 21 counties, would be fully in line with the practices of other European countries of similar to Croatia in size and population.

**Geografski aspekti teritorijalnog ustroja Hrvatske i usporedba s drugim europskim zemljama**

**Geographical Aspects of the Territorial Organisation of Croatia and Comparison with Other European Countries**

Podjela Hrvatske na manje od dvanaest županija ili regija bila bi oblik teritorijalnog ustroja primjereniji europskim zemljama znatno većim od Hrvatske, a bilo bi je teško i provesti s obzirom na raspored, veličinu i potencijalno područje utjecaja glavnih urbanih središta u Hrvatskoj te postojeće i očekivane otpore u pojedinim županijama i lokalnim sredinama. Stoga se kao opći zaključak nameće mišljenje da osnovni problem neučinkovitosti javne uprave u Hrvatskoj nije broj županija/regija, pa čak ni gradova i općina, nego prekomjerni broj funkcija koji se u nekima od njih obavlja te još više ničim opravdan enormni porast broja zaposlenih u posljednjih dvadesetak godina, koji uključuje i glavni grad i državnu razinu uprave. Imajući u vidu i činjenicu da svaka radikalna reforma teritorijalnog ustroja iziskuje i vrlo visoke troškove, umjesto na smanjenje broja hrvatskih županija pozornost bi valjalo primarno usmjeriti na racionalizaciju državnog aparata, redefiniranje funkcija koje obavljaju jedinice županijske i niže razine te na učinkovitiji nadzor vezan uz zapošljavanje i trošenje proračunskih sredstava.

The division of Croatia into less than 12 counties or regions would represent a form of territorial organisation appropriate to European countries with significantly higher population than Croatia, and it would be difficult to implement due to the territorial distribution, size, and potential areas of influence of the main urban centres of Croatia, as well as the current and expected resistance in certain counties and local communities. So, the general conclusion would be that the main cause of inefficiency of public administration in Croatia is not the number of counties/regions, or even that of towns and municipalities, but the excessive number of functions that some administrative units carry out, and the unjustified increase in the number of employees in the last twenty years (including the capital city and state level administration). Taking into account the fact that every radical reform of territorial administration comes with a very high cost, the focus of administrative reform should be on rationalisation of the state administration, redefining administrative functions on the regional/county and local levels, more efficient employment control, and control of budgetary resources, rather than decreasing the number of Croatian counties, cities, and municipalities.

## Literatura Literature

- Bajo, A., 2010: *Struktura zaposlenih u lokalnim jedinicama*, Institut za javne financije, Newsletter br. 43, Zagreb.
- Bratić, B., Bejaković, P., Vuksić, G., 2010: *Analiza sustava zaposlenih u javnom sektoru*, Institut za javne financije, Zagreb.
- Đulabić, V., 2010: Trendovi razvoja regionalne samouprave u Europi i pouke za Hrvatsku, u: *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (ur. Barbić, J.), Zagreb, HAZU, 145-174.
- Feletar, D., Feletar, P., 2015: Geografska osnova promjena u teritorijalnom ustroju Hrvatske, *Meridijani* 187, Zagreb, 49-56.
- Hrženjak, J., 1983: *Društvena struktura naselja u SR Hrvatskoj*, Sveučilišna naklada Liber, Zagreb.
- Hrženjak, J., 1979: *Naselja i stanovništvo Socijalističke Republike Hrvatske 1857.-1971.*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb.
- Ivanišević, S., 2010: Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme, u: *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (ur. Barbić, J.), HAZU, Zagreb, 39-84.
- Klarić, Z., 1996: Teritorijalno-politička organizacija i centralno-mjesni sustav Hrvatske, u: *Zbornik radova. I. Hrvatski geografski kongres*, Hrvatsko geografsko društvo, Zagreb, 29-41.
- Koprić, I., 2014: Je li moguća regionalizacija Hrvatske? Institucionalna i politička ograničenja, *Političke analize* 5 (17), 9-16.
- Koprić, I., 2010: Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj // *Zbornik radova*, Teritorijalni ustroj i regionalizacija Republike Hrvatske u kontekstu europskih integracija (ur. O. Cvitan), Pravni fakultet, Split, 41-45.
- Koprić I., 2010: Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava* 3 (10), 665-681.
- Koprić, I., 2010: Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava, u: *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (ur. Barbić, J.), HAZU, Zagreb, 109-144.
- Korenčić, M., 1979: *Naselja i stanovništvo Socijalističke Republike Hrvatske 1857-1971.*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb.
- Magaš, D., 2014: Jadranska Hrvatska iz perspektive regionalizacije Europske Unije, *Političke analize*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 5, (17), 23-29.
- Magaš, D., 2013: *Geografija Hrvatske*, Sveučilište u Zadru, Odjel za geografiju i Izdavačka kuća Meridijani, Zadar (izdanje na engleskom jeziku *The Geography of Croatia*, 2015).
- Magaš, D., 2011: Koncept teritorijalnog ustroja Jadranske Hrvatske, *Geoadria* 16 (2), 211-236.
- Maleković, S., Puljiz, J., 2010: Izazovi novog pristupa upravljanju razvojem na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj, u: *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (ur. Barbić, J.), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 199-222.
- Pavić, Ž., 2010: Koliko je važna veličina lokalnih jedinica – europski primjeri i hrvatski uvjeti, u: *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (ur. Barbić, J.), Zagreb, HAZU, 85-108.

- Rašić Bakarić, I., 2012: A Proposal for a New Administrative Territorial Division of the Republic of Croatia, *Ekonomski Istraživanja-Economic Research* 25 (2), 397-412.
- Toskić, A., Njegač, D., 2014: Changes in Political and Territorial Organization and their Impact on Croatia's Urban System and Regional Development, *Hrvatski geografski glasnik* 65 (1), 7-24.
- Toskić, A., Njegač, D., 2015: Urbani sustav kao osnova nove upravno-teritorijalne podjele Hrvatske, radni materijal.
- Vamvakas, N., 2012: *Europeanizing Greece: The Effects of Ten Years of EU Structural Funds, 1989-1999*, University of Toronto Press.
- Vrbošić, J., 1992: Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u hrvatskoj, *Društvena istraživanja* 1, (11), Zagreb, 55-68.
- Administrative Divisions of Countries („Statoids”); <http://www.statoids.com> (15. 12. 2015.)
- Atlas svijeta* (1988): Jugoslavenski leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb
- CIA – The World Factbook; [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/) (20. 1. 2016.)
- City Population – Population Statistics for Countries, Administrative Areas, Cities and Agglomerations – Interactive Maps and Charts; [www.citypopulation.de/](http://www.citypopulation.de/) (20. 1. 2016.)
- Eurostat – Yor Key to European Statistics: [www.ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/](http://www.ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/) (20. 1. 2016.)
- Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. godine – Stanovništvo prema starosti i spolu po naseljima*, Državni zavod za statistiku, Zagreb
- Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2014*, Godina 46, Državni zavod za statistiku, Zagreb
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine* br. 90 od 30. 12. 1992.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine* br. 29 od 11. 4. 1994.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine* br. 10 od 30. 1. 1997.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine* br. 86 od 28. 7. 2008.
- Zaposleni prema područjima djelatnosti i po županijama, stanje 31. ožujka 2014., Priopćenje br. 9.2.4. od 27. ožujka 2015.*, Državni zavod za statistiku, Zagreb

**Geografski aspekti teritorijalnog ustroja Hrvatske i usporedba s drugim europskim zemljama**

Geographical Aspects of the Territorial Organisation of Croatia and Comparison with Other European Countries

**Izvori**  
**Sources**