



**Aleksandar Toskić**  
**Dražen Njegač**  
**Daniyel Orešić**

## Prema decentralizaciji Hrvatske – prijedlog novih funkcionalnih teritorijalnih jedinica

### Moving towards the decentralization of Croatia – Proposing new functional territorial units

Upravno-teritorijalna podjela uvjetovana je potrebama što funkcionalnije, racionalnije i učinkovitije organizacije prostora. Postojeća podjela Republike Hrvatske nije se pokazala takvom s obzirom na to da većina jedinica lokalne samouprave nisu u mogućnosti ispuniti sve zakonom propisane obveze. Iako je došlo do određene decentralizacije u fiskalnoj sferi, fragmentacija na brojne općine znači da mnoge od njih ne mogu održavati decentralizirane funkcije na lokalnoj razini. Ovaj rad predlaže znatno reducirani popis općinskih centara i, shodno tomu, novu osnovnu upravno-teritorijalnu organizaciju. Ovaj prijedlog osnova je za daljnju raspravu i manje politički motivirane korekcije prihvatljive su u prikazanom modelu. Prijedlog se temelji na polazištu da funkcionalno najznačajnija naselja, a to su gradovi i veći centri rada, moraju činiti osnovu formiranja upravno-teritorijalnih jedinica.

U skladu s navedenim, predloženi model temelji se na kriterijima veličine naselja i ekonomske važnosti naselja, što je rezultiralo prijedlogom u kojem je znatno smanjen broj lokalnih (općinskih) centara s 556 (stanje 2021. godine) na njih 123. Na regionalnoj razini predlaže se pak formiranje pet regija. Smanjenje broja i povećanje područja upravno-teritorijalnih jedinica na objema razinama ojačat će njihove financijske kapacitete te im omogućiti učinkovitije upravljanje i pružanje svih neophodnih funkcija, posebno na razini jedinica lokalne samouprave.

**Cljučne riječi:** urbani sistem, upravno-teritorijalna organizacija, funkcionalna organizacija, općine, decentralizacija, Hrvatska

The territorial and administrative organization of a given country is designed to ensure the most functional, rational, and effective use of space. The current organization of the Republic of Croatia has not proven effective, as the majority of local units (municipalities) lack the capacity to fulfil all their responsibilities, as mandated by law. Although some decentralization has occurred in the fiscal arena, unfortunately, many fragmented small local units are unable to handle decentralized functions at a local level. This paper aims to propose a substantially reduced list of centres for administrative-territorial units and, consequently, a new administrative-territorial organization. This proposal serves as a foundation for further discussion, and minor politically-motivated adjustments to the model are acceptable. It is based on the premise that the most functionally significant settlements - such as cities and larger labour centres - are more suitable as centres for administrative-territorial units. In line with this premise, a new model based on specific criteria, including settlement size and economic strength, is proposed. This has resulted in a significant reduction in the number of local centres, decreasing from 556 in 2021 to 123. At the first-tier or regional territorial level, a total of five regions are proposed. The enlargement of administrative-territorial units at both tiers, local and regional, will also enhance their fiscal capabilities, allowing them to more effectively carry out and provide essential public functions, especially at the local level.

**Key words:** urban system, administrative-territorial organization, functional organization, decentralization, Croatia

## Uvod

Upravno-teritorijalna podjela uvjetovana je potrebama što funkcionalnije, racionalnije i učinkovitije organizacije prostora. Postojeća podjela Republike Hrvatske nije se pokazala takvom, što je, među ostalim, dovelo do niza znanstvenih radova i skupova posvećenih tom problemu. U novije doba nekoliko je skupova održano na najvišoj razini, među kojima se ističu dva okrugla stola u organizaciji HAZU-a *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (2010.) i *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske* (2015.) koja su rezultirala istoimenim knjigama. Međutim, unatoč svijesti o potrebi teritorijalne reorganizacije i decentralizacije rijetki su konkretni i metodološki utemeljeni prijedlozi nove podjele koji bi se temeljili na relevantnim pokazateljima.

Cilj je ovoga istraživanja da na osnovi analize značenja (demografskoga, gospodarskoga, funkcionalnoga...) pojedinih naselja unutar urbanoga sistema Hrvatske predloži novu upravno-teritorijalnu podjelu Hrvatske koja se zasniva na konkretnim kriterijima.

## Teorijska i metodološka osnova

U znanstvenoj literaturi postoji velik broj radova posvećenih problematici upravno-teritorijalnoga ustrojstva pojedinih zemalja s gledišta raznih struka (pravo, ekonomija i dr.). Do 1990-ih većina europskih zemalja doživjela je promjene u svom lokalnom teritorijalnom ustroju. Trend teritorijalne fragmentacije postao je široko prihvaćen, osobito u bivšim komunističkim zemljama, kao odgovor na ranije teritorijalne konsolidacije koje su nametnule komunističke vlade na nedemokratski način, često bez javnih konzultacija, primjerice u bivšoj Čehoslovačkoj i Mađarskoj (Swianiewicz, 2010). Brzo je postalo jasno da je teritorijalna rascjepkanost jedna od glavnih prepreka decentralizaciji i učinkovitom funkcioniranju sustava lokalne smouprave (Swianiewicz, 2010; Vanags, 2005). U gotovo svim eu-

## Introduction

The territorial organization of a country is rooted in the need for a functional, rational, and efficient spatial structure. The current organizational framework of the Republic of Croatia has not demonstrated these qualities, which among other things, has led to several scientific publications and conferences addressing this concern. In recent years, several high-profile gatherings have taken place, with the most notable being two round tables organized by the Croatian Academy of Sciences and Arts (HAZU). The first, held in 2010, was titled "The New Croatian Local and Regional Self-Government System," and the second, in 2015, was titled "The New Administrative and Territorial Organisation of Croatia." Both events resulted in publications of the same name. Despite a general recognition of the need for territorial reorganization and decentralization, there are very few methodologically sound proposals for a new administrative and territorial structure based on relevant indicators.

The objective of this study was to analyse the significance of individual settlements within the Croatian urban system, focusing on demographic, economic, and functional aspects. Additionally, the study aims to propose a new territorial organization for the country based on specific criteria.

## Theoretical and methodological basis

The literature includes numerous studies focused on the territorial organization of individual countries from various perspectives, including legal and economic angles. In the 1990s, most European countries underwent changes in their local territorial organization. The trend of territorial fragmentation has become widely accepted, particularly in former communist countries, as a response to the earlier territorial consolidations imposed by communist governments in an undemocratic manner, often without public consultation, as seen in the former Czechoslovakia and Hungary (Swianiewicz, 2010). It quickly became clear that territorial fragmentation was one of the major barriers to decentralization and the effective function of local government systems (Swianiewicz, 2010; Vanags, 2005). In nearly all European countries, the municipality continues to serve as

ropskim zemljama općina i dalje služi kao temeljna teritorijalna jedinica. Međutim, predložene su mnoge teritorijalne reforme za smanjenje broja općina, zagovarajući bolje upravljanje lokalnim javnim uslugama i niže javne rashode (Decentralisation at a Crossroads, 2013).

Nedavni razvoj teritorijalnoga restrukturiranja u Europi može se kategorizirati u dva glavna smjera: spajanje (horizontalno i vertikalno) i međuopćinska suradnja (Hertzog, 2010). Oba trenda pridonose prostornoj konvergenciji, što rezultira formalnim ili neformalnim, *de jure* ili *de facto* poboljšanjima lokalne razine teritorijalne organizacije. Neki istraživači opisuju ta dva pristupa kao „sjevernoeuropski put”, koji uključuje zemlje poput Danske, Ujedinjenog Kraljevstva i Njemačke, u kojima se promjene provode parlamentarnim odlukama, i „južnoeuropski put”, koji predstavljaju Francuska, Italija i Austrija, gdje se slične promjene događaju dobrovoljno (Norton, 1994; Kuhlmann, Wollmann, 2011; Bertrana et al., 2016). Međutim, ne može se reći da je empirijski dokazano da veće općine dovode do učinkovitijega pružanja usluga niti da manje općine stvaraju demokratskiju osnovu za lokalnu upravu (Houlberg, 2010). Dok neki znanstvenici tvrde da veće teritorijalne jedinice na lokalnoj razini dopuštaju bolju alokaciju funkcija, to samo po sebi ne osigurava decentralizaciju (Swianiewicz, 2002; Koprić, 2015).

U hrvatskoj znanstvenoj literaturi objavljeno je više radova koji su se bavili raznim aspektima upravno-teritorijalne organizacije, među ostalim teritorijalnom organizacijom lokalne samouprave u europskim zemljama i njihovim teritorijalnim reformama (Ivanišević, 2010), veličinom lokalnih jedinica u Europi (Pavić, 2010), trendovima u razvoju regionalne samouprave u Europi (Đulabić, 2010) i reorganizacijom teritorijalne podjele na regionalnoj razini u Hrvatskoj (Rašić Bakarić, 2012). Što se pak geografa tiče, u posljednjih dvadesetak godina o toj su problematici u Hrvatskoj, među ostalim, pisali Klarić (1996), Toskić (1998; 2000), Toskić i Njegač (2003) te Magaš (2003; 2011).

Ipak, s obzirom na temu, najznačajniji doprinos do sada je dao Koprić (2010; 2012; 2014; 2015; 2016), koji je zagovarao podjelu Hrvatske na pet regija i otprilike 150 općina, koristeći se premisom

the fundamental territorial unit. However, many territorial reforms have been proposed to reduce the number of municipalities, advocating for better management of local public services and lower public expenditure (Decentralisation at a Crossroads, 2013).

Recent developments in territorial restructuring in Europe can be categorized into two main directions: amalgamation (both horizontal and vertical) and inter-municipal cooperation (Hertzog, 2010). Both trends contribute to spatial convergence, resulting in either formal or informal, *de jure* or *de facto* enhancements of the local level of territorial organization. Some researchers describe these two approaches as the "Northern European path", which includes countries like Denmark, the UK, and Germany where changes are enforced by parliamentary decisions, and the "Southern European path", represented by France, Italy, and Austria, where similar changes occur voluntarily (Norton, 1994; Kuhlmann, Wollmann, 2011; Bertrana et al., 2016). However, empirical evidence does not confirm that larger municipalities lead to more effective service provision, nor that smaller municipalities create a more democratic foundation for local government (Houlberg, 2010). While some scholars argue that larger territorial units at the local level allow for an increased allocation of functions, this does not inherently ensure decentralization (Swianiewicz, 2002; Koprić, 2015).

In Croatian literature, there are many studies that examine the territorial organisation of local government in European countries and their corresponding territorial reforms (Ivanišević, 2010), the size of local units in Europe (Pavić, 2010), trends in the evolution of regional self-government in Europe (Đulabić, 2010), reorganisation of territorial division at the regional level in Croatia (Rašić Bakarić, 2012), among others. As far as geographers are concerned, in the last twenty years these issues have been studied by Klarić (1996); Toskić (1998; 2000), Toskić and Njegač (2003), and Magaš (2003; 2011).

In terms of geography, research on this topic has been published over the past two decades by a number of authors, including Klarić (1996), Toskić (1998; 2000), Toskić & Njegač (2003) and Magaš (2003; 2011). However, the most significant contribution to date has been made by the jurist Koprić (2010; 2012; 2014; 2015; 2016), who argued that Croatia should be divided into five regions and roughly 150 municipi-

decentralizacije. Koprić (2015) je primijetio da su decentralizirane funkcije na lokalnoj razini zajamčene zakonom iz 2001. preteške za rješavanje u postojećim malim fragmentiranim lokalnim jedinicama (općinama).

Istraživanja koja se fokusiraju na odnos između urbanih sustava i teritorijalne organizacije (Van der Haegen i dr., 1982; Bourne i dr., 1984; Friedmann 1978; Sánchez, 1997; Ledo, 1986; Săgeată, 2015) ili funkciju teritorijalne organizacije u urbanom i regionalnom razvoju (Tošić, 2009; Beluszky i Timár, 1992; Koulov, 1992; Săgeată, 2011) najvažniji su geografski radovi na tu temu. Svi oni zagovaraju važnost urbanih sistema. Područja upravnih jedinica trebaju biti oblikovana u skladu s prirodnim gravitacijskim odnosima u prostoru. Veliki su gradovi regulatori i stabilizatori brojnih prostornih procesa (urbanizacija, deruralizacija, depopulacija, koncentracija-dekoncentracija, centralizacija-decentralizacija itd.) i trebali bi imati vodeću ulogu u teritorijalnoj organizaciji. Centri lokalne važnosti trebaju obuhvaćati okolni geografski prostor koji je strukturiran u granicama svakodnevnoga režima života, u kojemu su u prvom planu dnevni životni prostor, individualne radnje i svijest (Paasi, 1986; Thrift, 1991; Entrikin, 1994). Ta središta koncentrirane gospodarske aktivnosti su i najdostupnija.

Slijedom navedenoga, metodološki se prijedlog novoga upravno-teritorijalnog ustroja temelji na polazištu da funkcionalno najznačajnija naselja (gradovi i važni centri rada) moraju biti osnova oblikovanja upravno-teritorijalnih jedinica. Slijedeći to načelo, po ovom se prijedlogu bitno smanjuje broj mjesnih (općinskih) središta sa sadašnjih 556 (stanje 2021. godine) na 123. Konkretno su najprije izdvojena sva gradska naselja prema modificiranim kriterijima Državnog zavoda za statistiku kao potencijalna općinska središta. U sljedećem koraku tako izdvojenim naseljima pridodaju se i sva naselja koja primaju više od 500 radnika – dnevnih doseljenika iz bliže okolice. Iznimno, u rijetko naseljenim područjima, gdje nema naselja izdvojenih prema prethodnim kriterijima, prijedlog novih općinskih središta uključuje pojedinačna naselja koja imaju ulogu radnih središta i funkcionalne organizacije širega područja. Na kraju su isključena naselja koja su sama po sebi zadovoljila kriterije, ali se nalaze u

palities, using the premise of decentralisation. Koprić (2015) noted that the decentralised functions at local level guaranteed under the 2001 Law are too difficult for fragmented tiny local entities (municipalities) to handle.

Research focusing on the relationship between urban systems and territorial organisation (Van der Haegen et al., 1982; Bourne et al., 1984; Friedmann 1978; Sánchez, 1997; Ledo, 1986; Săgeată, 2015) or the function of territorial organisation in urban and regional development (Tošić, 2009; Beluszky and Timár, 1992; Koulov, 1992; Săgeată, 2011) are the most important geographical works on the subject. They all argue various aspects of the importance of urban systems. Territories of administrative units should be formed in accordance with the natural gravitational relations in space. Large cities are regulators and stabilizers of many spatial processes (urbanization, deruralization, depopulation, concentration-deconcentration, centralization-decentralization, etc.) and should play a leading role in territorial organization. Centres of local significance should encompass the surrounding geographic space which is structured within the bounds of the daily regime of life, in which the daily living space, individual actions and awareness are at the forefront (Paasi, 1986; Thrift, 1991; Entrikin, 1994). These centres of concentrated economic activity are also the most accessible ones.

In light of the above, our methodological proposal for the new administrative-territorial organization is based on the premise that the most functionally significant settlements (cities and important centres of labour) must form the basis for the formation of administrative-territorial units. Following this principle, this proposal significantly reduces the number of local (municipal) centres from the current 556 (as of 2021) to 123. Specifically, all urban settlements were first singled out according to the modified criteria of the Central Bureau of Statistics as potential municipal centres. In the next step, all settlements that receive more than 500 non-residential workers/daily migrants are added to the singled-out settlements. Exceptionally, in sparsely populated areas, where there are no settlements singled out according to the previous criteria, the proposal for new municipal centres includes individual settlements that play the role of labour centres and functional organizations of a wider area. Finally, settlements that met the criteria themselves, but were located in an agglomera-

glomerciji većih središta ili su funkcionalno snažno ovisna o obližnjim većim naseljima. Slijedeći ovaj postupak, koji je u daljnjem tekstu detaljnije opisan, utvrđen je konačan broj od 123 lokalna (općinska) središta.

Na regionalnoj razini predloženo je 5 regija, s osnovnim funkcijama raspoređenima između 17 regionalnih središta koja su odabrana na temelju veličine i radne funkcije. Među njima Gospić ne zadovoljava postavljene kriterije, ali je iznimno uvršten kao regionalno središte vrlo rijetko naseljena dijela Hrvatske. Naravno, ovaj je prijedlog temelj za daljnju raspravu te su u modelu prihvatljive neke manje korekcije političke prirode.

## Povijesni kontekst

Suvremeni je administrativno-teritorijalni ustroj Hrvatske postkomunistički, a uveden je s idejom povratka tradicionalnoj teritorijalnoj jedinici regionalne razine u Hrvatskoj – županiji (engl. *county*). Te su županije kroz povijest bile „jedna od najvažnijih poluga hrvatske državotvorne svijesti” (Vranješ-Šoljan, 1994). Županijski je ustroj od ranosrednjovjekovnoga razdoblja, kao i kroz kasnije povijesne epohe, predstavljao osnovu djelovanja i organiziranja elemenata hrvatske državnosti unutar različitih političkih cjelina (Fürst-Bjeliš, 1996). Glede lokalne razine, prvi oblici lokalne samouprave u Hrvatskoj uspostavljaju se u drugoj polovici 19. stoljeća, oslanjajući se prvenstveno na njemački model (Koprić, 2016).

Nakon Prvoga svjetskog rata, stvaranjem Kraljevine Srba Hrvata i Slovenaca, od 1918. do 1922. zadržan je tradicionalni administrativno-teritorijalni ustroj država prethodnica, ali je potom napušten. Prvo je 1922. godine zamijenjen s trideset i tri oblasti, a 1929. godine, kada je Kraljevina SHS službeno preimenovana u Kraljevinu Jugoslaviju, ponovno je preustrojena u devet banovina, od kojih su dvije (Savska banovina i Primorska banovina) najvećim dijelom pokrivala današnji hrvatski državni teritorij<sup>1</sup>. Na nižoj razini upravno-teritorijalnoga ustroja

<sup>1</sup> Godine 1939., kao pokušaj rješavanja hrvatskoga pitanja i očuvanja Kraljevine Jugoslavije, sporazumom Cvetković-Maček od tih je dviju banovina (te kotara Dubrovnik, Ilok, Šid, Brčko, Gradačac, Derventa, Travnik i Fojnica) oblikovana jedinstvena Banovina Hrvatska.

tion of larger centres or were functionally strongly-dependent on nearby larger settlements, were excluded. Following this procedure, which is described in more detail below, a final figure of 123 local (municipal) centres was determined.

At the regional level, 5 regions were proposed, with the basic functions distributed among 17 regional centres, selected on the basis of size and labour function. Among them, Gospić does not meet the set criteria, but is included because it is an important regional centre of a very sparsely populated part of Croatia. Accordingly, this proposal represents the basis for further discussion and some minor corrections of a political nature are acceptable in this model.

## Historical context

Contemporary administrative-territorial organization of Croatia is a post-communist one, and it was introduced with the idea of returning to the traditional regional-level territorial unit in Croatia: *županija*, which is usually translated to county. Throughout history those counties have been ‘one of the most important levers of Croatian state-building consciousness’ (Vranješ-Šoljan, 1994). The county organization, from the early medieval period, as well as throughout later historical epochs, represented the basis of the activities and organization of Croatian statehood elements within different political entities (Fürst-Bjeliš, 1996). Regarding the local level, the first forms of local government were established in Croatia in the second half of the 19<sup>th</sup> century, relying primarily on the German model (Koprić, 2016)

After World War I, as the Kingdom of Serbs Croats and Slovenes was created, the traditional administrative-territorial structure of its predecessor states was maintained from 1918 to 1922, but then abandoned. It was first replaced in 1922 by thirty-three provinces called oblasti (singular oblast) and in 1929, when the kingdom was officially renamed Kingdom of Yugoslavia it was again reorganized into nine new provinces – banovinas (singular banovina), two of which (Savska Banovina and Primorska Banovina) mostly covered contemporary Croatian state territory. At the lower level of the administrative-territorial organization, districts were established (called

osnovani su kotari, koji se na trećoj razini sastoje od općina. Ovaj oblik administrativno-teritorijalne organizacije nastao je po uzoru na francuski, odražavajući ideju snažne unitarne, odnosno centralizirane države.

Nakon Drugoga svjetskog rata stvorena je socijalistička Jugoslavija koju su činile federalne republike. Isprva je po republikama nova država imala četverostupanjsko administrativno-teritorijalno ustrojstvo (oblast, okrug, kotar, općina), koje je 1952. zamijenjeno u trostupanjsko (kotar, grad i općina). Općina je u Hrvatskoj 1952. osnovano 637, no njihov broj se smanjivao (1955. bilo je 299 općina, 1962. bile su 194 općine). Kotari su ukinuti 1967., od kada ostaje jednostupanjski sustav s razmjerno velikim općinama kao temeljnim upravno-teritorijalnim jedinicama unutar konstitutivnih republika. Godine 1991., prije preustoja, u Hrvatskoj su bile 102 općine (sl. 1).

Dakle, 1970-ih i 1980-ih sve do početka 1990-ih Hrvatska je bila teritorijalno organizirana u nešto više od stotinu općina, koje su postojale kao temeljne gospodarske i upravne jedinice s visokom samoupravom u svim vrstama poslova iako su ih istovremeno politički kontrolirale paralelne komunističke partijske strukture. Prosječna hrvatska općina imala je površinu od 554 km<sup>2</sup> i 46 900 stanovnika. Od 1974. godine, kao oblik regionalnoga povezivanja, zakonski su uvedene zajednice općina. No, sam njihov naziv govorio je o njihovoj vrlo labavoj i fluidnoj prirodi – praktično su funkcionirale kao slabe konfederacije općina. One su uvedene s ciljem da poticajno djeluju na prostorne procese (jačanje regionalnih središta), ali u konačnici to nije dalo gotovo nikakve rezultate. Relativno velike i gospodarski jake općine suštinski su se odupirale takvu tipu regionalnoga teritorijalnoga povezivanja. Stoga su neki autori u konačnici zaključili da to ne može ostati tako te da je nužna nova administrativno-teritorijalna podjela koja bi uključivala regionalne jedinice (Tomac, 1990).

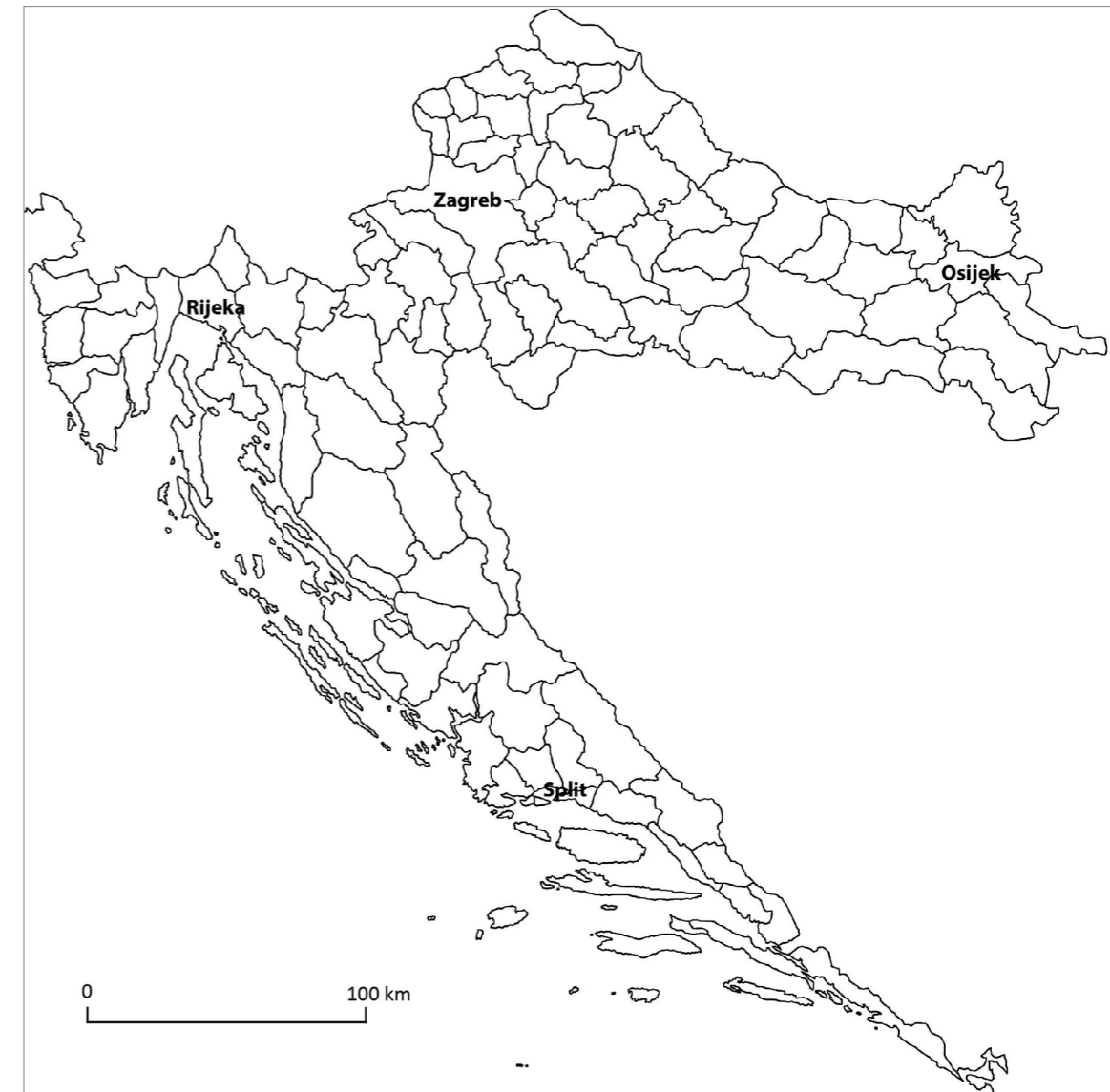
Specifičan utjecaj administrativno-teritorijalnoga ustroja iz razdoblja socijalizma na razvoj urbanoga sustava posebno je došao do izražaja u sustavu jakih općina odnosno općinskih središta. Svaka je općina nastojala organizirati vla-

kotars, singular *kotar*), which themselves consisted of municipalities (singular *općina*). This form of administrative-territorial organization was modelled after the French model, reflecting the idea of a strong unitary, centralized state.

After World War II, socialist Yugoslavia was created, consisting of federal republics. Initially, the new state had a four-tier administrative-territorial structure (region, district, county, municipality) in the republics, which was replaced in 1952 with a three-tier structure (county, city, and municipality). In 1952, 637 municipalities were established in Croatia, but their number later decreased (299 municipalities in 1955, 194 municipalities in 1962). Counties were abolished in 1967, after which a single-tier system remained with relatively large municipalities as the basic administrative-territorial units within the constituent republics. In 1991, before the new reorganization, there were 102 municipalities in Croatia (Fig. 1).

During the 1970s and 1980s, and up to early 1990s Croatia was territorially organized into slightly above a hundred municipalities, which existed as basic economic and administrative units with high self-government in all kinds of affairs, although at the same time politically controlled by parallel communist party structures. The average Croatian municipality had a surface area of 554 km<sup>2</sup>, and a population of 46,900. From 1974, as a form of regional binding, associations of municipalities (singular *zajednica općina*) were legally introduced. However, their very name indicates their very loose and fluid nature—they practically functioned as weak confederations of municipalities. Their introduction was aimed to have stimulating effect on spatial processes (strengthening of regional centres) but ultimately produced little to no results. The relatively large and economically strong municipalities essentially resisted this type of regional territorial associations. Therefore, some authors ultimately concluded that this arrangement was untenable and that a new administrative-territorial division including regional-tier units was necessary (Tomac, 1990).

The specific influence of the socialist period administrative-territorial organization on the development of the urban system was particularly evident in the system of strong municipalities and its centres.



Sl. 1. Hrvatske općine 1991., prije zadnje reorganizacije  
Fig. 1 Croatian municipalities in 1991 before reorganization  
Izvor: DZS (1992): Popis stanovništva 1991., Dokumentacija 881  
Source: CBS (1992): Population census 1991, Dokumentacija 881

stito gospodarstvo, stvarajući na taj način stotinu zasebnih tržišta unutar Hrvatske, svojevrstnih kvazidržava koje su unutar sebe bile visoko centralizirane (Tomac, 1990). Centralnoplanske gospodarske i druge odluke donosile su se u općinskim središtima, često favorizirajući upravo ta ista središta. Treba spomenuti da su lokalne vlasti igrale odlučujuću ulogu u uspostavljanju lokalnih komunalnih službi i upravljanju njima (javni pri-

Each municipality sought to organize its own economy, thus creating a hundred separate markets within Croatia, essentially quasi-states that were highly centralised within themselves (Tomac, 1990). Central planning economic and other decisions were made in municipality centres, often favouring the very same centres. It should be mentioned that the local authorities played a decisive role in establishing and managing all local public utilities (public transport,

Tab. 1. Promjena stanovništva u općinskim središtima i ostalim naseljima u Hrvatskoj 1961. – 1991.  
Tab. 1 Population change in Croatia in municipality centres and other settlements in the 1961-1991 period

	Stanovništvo 1961. / Population in 1961	Udio (%) od ukupnog stanovništva / % of total population	Stanovništvo 1991 / Population in 1991	Udio (%) od ukupnog stanovništva / % of total population	Indeks 1991./1961. / 1991/1961 Index
Općinska središta / Municipality centres	1.317.682	31,7	2.280.426	47,7	173,1
Ostala naselja / Other settlements	2.842.014	68,3	2.503.839	52,3	88,1
Općinska središta / Municipality centres	4.159.696	100	4.784.265	100	115,0
Hrvatska / Croatia	98	21	4	14	257

Izvor: Prema podacima DZS, baze podataka, subnacionalne statistike (www.dzs.hr)

Source: According to data of Croatian bureau of statistics, CBS databases, Subnational statistics (www.dzs.hr)

jevoz, kanalizacija, voda, struja, opskrba plinom, gospodarenje otpadom), pa čak i lokalnim trgovačkim poduzećima. Sve je to rezultiralo polarizacijom u kojoj su glavnu ulogu imala općinska središta koja su se ubrzano razvijala, dok je većina naselja u općini stagnirala ili čak propadala kako u svojim funkcijama tako i u broju stanovnika. Za ilustraciju: u razdoblju 1961. – 1991. broj stanovnika Hrvatske povećao se za 15 %, dok je u istom razdoblju broj stanovnika općinskih središta porastao za čak 73 %, a u svim ostalim naseljima smanjio se za 12 % (tab. 1). Godine 1991. u općinskim središtima bilo je zaposleno čak 1.124.140 djelatnika od ukupno 1.364.421 zaposlenih u Hrvatskoj ili čak 82,38 %, što snažno upućuje na vrlo izraženu koncentraciju poslova (radnih funkcija) u općinskim središtima, daleko izraženiju od koncentracije stanovništva.

U praksi se pokazalo da jednostupanjska teritorijalna organizacija nije bila prikladna za ravnomjerniji regionalni razvoj Hrvatske. U nekim rjeđe naseljenim dijelovima Hrvatske rezultirala je nedostatkom gradova srednje veličine koji bi

sewage, water, electricity, gas supply, waste management) and even local trading companies. All of this resulted in polarization in which the municipal centres played the leading roles, rapidly developing, while most settlements in the municipality stagnated or even declined in both in their functions as well as population. To illustrate: In the 1961–1991 period the population of Croatia increased by 15%, while in the same period the population of municipal centres rose by as much as 73% and in all other settlements population decreased by 12% (Table 1). In 1991, as many as 1,124,140 employees were employed in municipality centres out of total of 1,364,421 employees in Croatia, or as much as 82.38%, strongly indicating a very pronounced concentration of jobs (work functions) in municipal centres, far more pronounced than the concentration of population.

In practice, it turned out that a one-tier territorial organization was not suitable for balanced regional development of Croatia. In some more sparsely-populated parts of Croatia it resulted in a lack of medium-sized cities that could have contributed to a more efficient urban system and better balanced regional

mogli pridonijeti učinkovitijem urbanom sustavu i ravnomjernijem regionalnom razvoju. U razdoblju općinske upravno-teritorijalne organizacije od 1960-ih do 1990-ih godina u Hrvatskoj su se odvijali vrlo intenzivni procesi industrijalizacije, deagrarizacije i deruralizacije. To je znatno doprinijelo tomu da je takav jednostupanjski administrativno-teritorijalni sustav jakih općina, organiziranih prema socijalističkoj doktrini demokratskoga centralizma, presudno utjecao na razvoj tadašnjih općinskih središta, koja su do danas ostala istaknuta središta.

Uvođenje novog administrativno-teritorijalnog ustroja početkom 90-ih godina 20. stoljeća bilo je uvjetovano specifičnim okolnostima u kojima se Hrvatska nalazila na pragu političkoga i gospodarskoga osamostaljenja. Nova administrativno-teritorijalna organizacija, kako u vertikalnoj tako i u prostornoj dimenziji, postavljena je s izrazito centralističkih pozicija. Uveden je dvostupanjski sustav, sa županijama kao jedinicama regionalnoga karaktera i općinama i gradovima kao jedinicama lokalnoga karaktera. Međutim, županije su u početku bile osnovane da bi učinkovito osigurale provedbu odluka središnje vlasti i samo marginalno funkcionirale kao jedinice regionalne samouprave. S druge strane, općine su bile znatno manje i brojnije nego prije. Ovu usitnjenost i teritorijalnu redukciju sustava općina pratilo je smanjenje financijskih sredstava za funkcioniranje lokalnih jedinica.

Tek su početkom 2000-ih postavljeni zakonski temelji za jačanje regionalne i lokalne samouprave, ali to nije bilo popraćeno odgovarajućim mjerama fiskalne decentralizacije. To je rezultiralo samo djelomičnom decentralizacijom pojedinih funkcija na regionalnu (županijsku) razinu, dok se decentralizacija pojedinih funkcija na lokalnu razinu (općina/grad) pokazala samo mrtvim slovom na papiru. Iako je kasnije vlast provela fiskalnu decentralizaciju pojedinih državnih prihoda na razinu općina i gradova, pokazalo se da značajan broj malih općina nema dovoljno fiskalnih kapaciteta za samostalno funkcioniranje i organiziranje usluga dostupnih građanima. Samo 6 % (34) lokalnih jedinica moglo je prihvatiti decentralizirane funkcije, dok su za ostale

development. During the period of municipality based administrative-territorial organization from the 1960s to the 1990s, very intensive processes of industrialization, deagrarization and deruralization took place in Croatia. This significantly contributed to the fact that the single-tier administrative-territorial system of strong municipalities, organized according to the socialist doctrine of democratic centralism, had a decisive influence on the development of the municipal centres of the time, which have remained prominent centres to the time of writing.

The introduction of a new administrative-territorial structure in the early 1990s was conditioned by the specific circumstances in which Croatia found itself in the wake of political and economic independence. The new administrative-territorial organization, both in its vertical and spatial dimensions, was set up from a distinctly centralist position. A two-tier system was introduced, with counties (*županija*) as the units of regional character and municipalities and towns as the units of local character. However, counties were initially set up to effectively ensure the implementation of central government decisions and only marginally functioned as units of regional self-government. On the other hand, municipalities were much smaller and more numerous than before. This fragmentation and territorial reduction of the municipality system was accompanied by a reduction in the financial resources for the function of local units.

It was only in the early 2000s that the legal fundamentals for strengthening of regional and local self-government were laid out, but this was not accompanied by adequate measures of fiscal decentralization. This resulted in only partial decentralization of certain functions to the regional (county) level, while the decentralization of certain functions to the local level (municipality/town) turned out to be just a dead letter. Although the government later implemented fiscal decentralization of certain state revenues to the level of municipalities and cities, it turned out that a significant number of small municipalities did not have sufficient fiscal capacity to function independently and organize services available to citizens. Only 6% (34) of local units were able to accept decentralized functions, while for the remaining local units, they were assigned to their respective counties

lokalne jedinice one dodijeljene županijama (regionalnim jedinicama) (Koprić i Đulabić, 2018). Brojne male općine mogu funkcionirati samo zahvaljujući dotacijama iz državnoga fonda izravnjanja, što svakako nema pozitivan učinak na demokratizaciju sustava. Naime, država nema jasno definirane kriterije po kojima dodjeljuje takve potpore, što otvara čitav niz problema. K tomu, donošenje nekih izmjena Zakona o lokalnoj i regionalnoj samoupravi čini čelnike lokalne i regionalne samouprave „nedodirljivima” jer ih ni predstavnička tijela ni građani ne mogu smijeniti tijekom mandata, već moraju čekati nove izbore. To je vrlo negativno primljeno u javnosti. Naravno, takve situacije povećavaju nepovjerenje u cijeli sustav lokalne i regionalne samouprave. Gdje je izlaz? Brojni okrugli stolovi, javne rasprave u medijima, pa i programi pojedinih stranaka naglašavaju potrebu stvaranja funkcionalnijih administrativno-teritorijalnih jedinica, posebice na lokalnoj razini, uz istovremeno osiguranje primjerene decentralizacije.

### Suvremena teritorijalna organizacija i urbani sustav Hrvatske

Od ranih 1990-ih u Hrvatskoj je uspostavljen dvostupanjski teritorijalni ustroj: na višoj razini županije (21), a na nižoj upravni gradovi/općine (556). Prosječna površina jedinice lokalne samouprave smanjena je na samo 102 km<sup>2</sup>, a prosječna populacija na oko 7000. Stoga je sadašnji sustav previše rascjepkan jer 36,3 % svih općina/upravnih gradova ima manje od 2000 stanovnika (28,6 % u 2011., tab. 2). Ovako rascjepkana struktura s povećanim brojem malih općina i smanjenim značenjem općina podrazumijeva njihov modificirani, odnosno smanjeni utjecaj na prostorne strukture i promjene. U tim novonastalim uvjetima razvoj su doživjela samo veća županijska središta (kao središta polariziranoga razvoja na regionalnoj razini), dok su manji gradovi zbog smanjenih gravitacijskih područja znatno izgubili na nekadašnjoj važnosti (Njegač, 2000; Toskić i Njegač, 2003). Nameće se zaključak da je nužna reorganizacija jedinica lokalne samouprave kako bi se manjim i srednjim središtima vratila važnost.

(regional units) (Koprić and Đulabić, 2018). Numerous small municipalities can only function using subsidies from the state equalization fund, which certainly does not have a positive effect on the democratization of the system. Namely, the state does not have clearly-defined criteria by which it awards such means, which opens up a whole host of problems. In addition, the passage of certain amendments to the *Law on Local and Regional Self-Government* made local and regional government leaders ‘untouchable’ because neither the representative bodies nor the citizens could remove them from elected office during their mandates, but must wait for the next election cycle. This has been very negatively received by the Croatian public. Of course, such situations increase the level of distrust in the whole system of local and regional self-government. What, then, should be done? Numerous roundtables, public debates in the media, and even programs of individual parties emphasize the need to create more functional administrative-territorial units, especially at the local level, while ensuring appropriate decentralization.

### Contemporary Croatia's territorial organization and urban system

Since the early 1990s, a two-tier territorial structure has been in place in Croatia: at the higher level, counties (21), and at the lower level, municipalities/towns (556). The average area of a local government unit has been reduced to only 102 km<sup>2</sup>, and the average population to around 7,000. Therefore, the current system is too fragmented, since 36.3% of all municipalities/towns have fewer than 2,000 inhabitants (28.6% in 2011, Table 2). This fragmented structure with an increased number of small municipalities and a reduced significance of municipalities implies their modified, or reduced, influence on spatial structures and changes. In these newly created conditions, only larger county centres have experienced development (as centres of polarized development at the regional level), while smaller cities have significantly lost their former importance due to their reduced gravitational areas (Njegač, 2000; Toskić and Njegač, 2003). The conclusion is that a reorganization of local self-government units is necessary in order to restore the importance of smaller

Tab. 2. Upravni gradovi i općine prema veličinskim kategorijama po stanovništvu 2011. i 2021.  
Tab. 2 Administrative towns and municipalities by population size category 2011 and 2021

Velikinska kategorija po broju stanovnika / Population size category	Broj gradova i općina 2011./2021. / No. of administrative towns and municipalities 2011/2021	Udio (%) u ukupnom broju gradova i općina 2011./2021. / % of total number of adm. towns and municipalities 2011/2021
do 500 / to 500	6/9	1,1/1,6
501–1000	31/46	5,6/8,3
1001–1500	49/68	8,8/12,2
1501–2000	73/79	13,1/14,2
Ukupno do 2000 / Total to 2000	159/202	28,6/36,3
Ukupan broj upr. gradova i općina / Total number of adm. towns/ municipalities	556	100

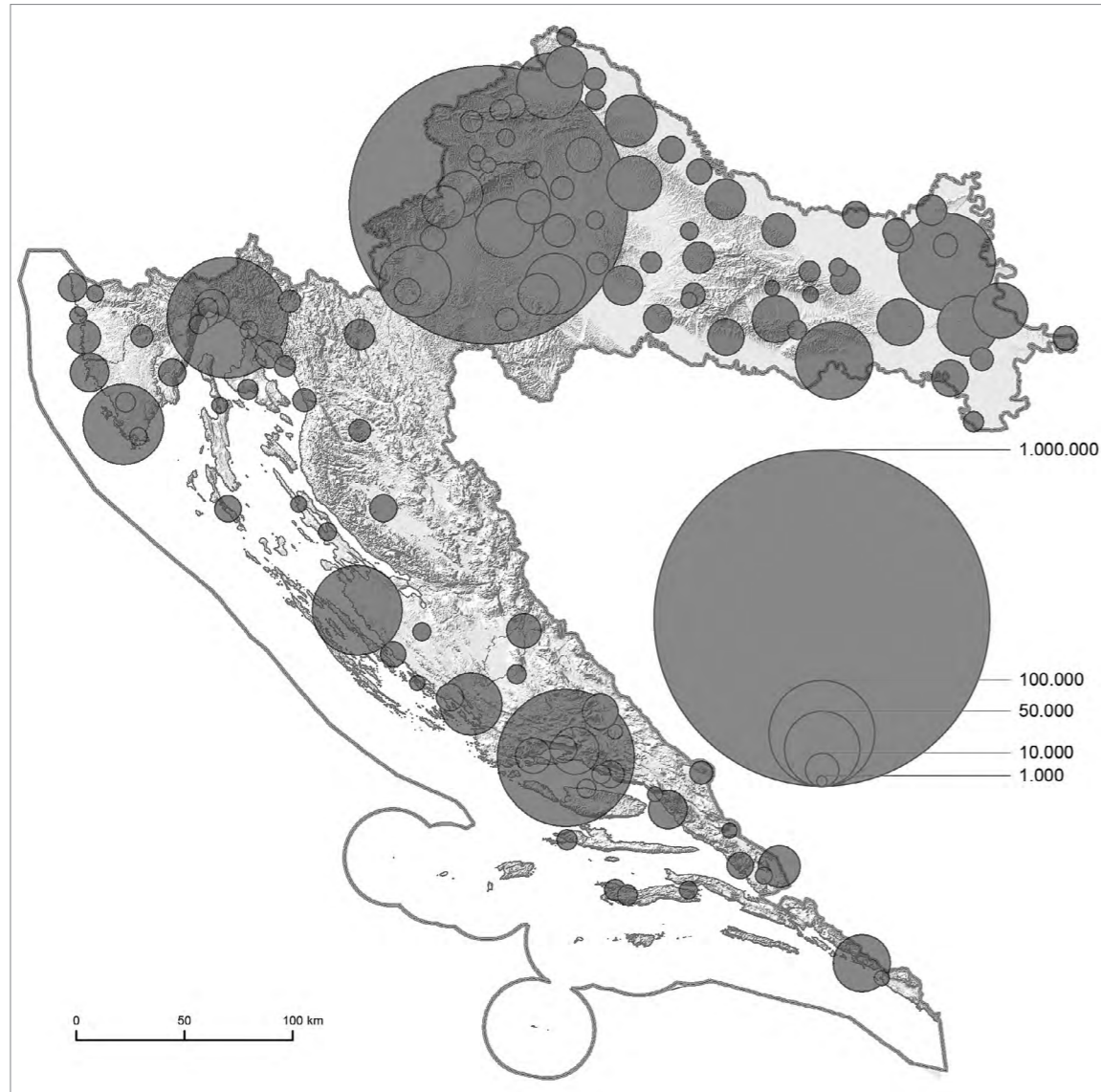
Izvor: DZS (2021)  
Source: CBS (2021)

Formiranje teritorijalnih jedinica, kako na lokalnoj tako i na regionalnoj razini, trebalo bi biti neovisno o političkom, povremeno nedosljednom, razgraničenju administrativnih jedinica (osobito županija) te se temeljiti na gravitacijskim područjima pojedinih naselja (Koprić, 2010, 2013). U ovoj reorganizaciji bitno je provesti značajnu decentralizaciju na lokalnoj razini.

Oblici naseljenosti i veličina naselja utječu na dinamiku i oblike urbanizacije, na funkcionalnu organizaciju prostora te druge prostorne procese (Vresk, 1995). Sukladno tomu, broj i veličina svih naselja te njihov prostorni razmještaj presudno utječu na razvoj i osnovna obilježja urbanoga sistema. Za mrežu naselja Hrvatske karakteristična je dominacija malih i disperznih naselja: prema Popisu stanovništva 2021. godine, 5705 od 6757 naselja (84,4 %) imalo je manje od 500 stanovnika (s 18,6 % ukupnoga stanovništva). Urbanom mrežom dominiraju mali gradovi, uz uočljiv nedostatak gradova srednje veličine i velikih gradova. Također, u posljednjem međupopisnom razdoblju smanjen je broj gradova s više od 50.000 stanovnika. U 2021. godini Hrvatska je imala 7 gradova s više od 50.000 stanovnika, 12 s 20.000 – 50.000 stanovnika, 16 s 10.000 – 20.000 stanovnika i 45 s 5000 – 10.000 stanovnika. Preostali gradovi (35 %) imaju manje od 5000 stanovnika (sl. 2).

and medium-sized centres. The formation of territorial units, both at the local and regional levels, should be independent of the political, sometimes inconsistent, delimitation of administrative units (especially counties) and be based on the gravitational areas of individual settlements (Koprić, 2010, 2013). In this reorganization, it is essential to implement significant decentralization at the local level.

Population patterns and settlement sizes influence the dynamics and forms of urbanization, the functional organization of space, and other spatial processes (Vresk, 1995). Accordingly, the number and size of all settlements and their spatial distribution have a crucial impact on the development and basic characteristics of the urban system. The settlement network of Croatia is characterized by the dominance of small and dispersed settlements: according to the 2021 Census, 5,705 out of 6,757 settlements (84.4%) had fewer than 500 inhabitants (18.6% of the total population). The urban network is dominated by small towns, with a noticeable lack of medium-sized and large cities. Also, in the last inter-censal period, the number of cities with more than 50,000 inhabitants decreased. In 2021, Croatia had 7 cities with more than 50,000 inhabitants, 12 with 20,000–50,000 inhabitants, 16 with 10,000–20,000 inhabitants, and 45 with 5,000–10,000 inhabitants. The remaining cities (35%) have fewer than 5,000 inhabitants (Fig. 2).



Sl. 2. Hrvatski gradovi prema broju stanovnika 2021.

Fig. 2 Croatian cities by population size in 2021

Izvor: DZS (2021)

Source: CBS (2021)

Analiza broja stanovnika po pojedinim veličinskim kategorijama pokazuje da unatoč uočenoj manjoj broju gradova srednje veličine (10.000 – 100.000 stanovnika), u koje spada većina današnjih županijskih središta, njihov udio u stanovništvu raste. Naprotiv, populacija malih gradova (s manje od 10.000 stanovnika) stalno opada. U ovu kategoriju spadaju oko dvije trećine bivših općinskih središta, dijelom i zbog njihova

The analysis of the population by individual size categories shows that despite the observed smaller number of medium-sized cities (10,000–100,000 inhabitants), which include most of today's county centres, their share in the population is growing. On the contrary, the population of small towns (with less than 10,000 inhabitants) is constantly decreasing. About two-thirds of former municipal centres fall into this category, partly due to their reduced

smanjenoga administrativnog značaja. Sve u svemu, mala naselja dominiraju u strukturi naselja Hrvatske (92,9 % naselja s manje od 1000 stanovnika, 2021.) pa je jasno da njihova dominantnost utječe na (ne)razvijenost urbanoga sistema Hrvatske i da će utjecati na buduće prostorne procese. Nadalje, koncentracija stanovništva u manjem broju većih naselja i depopulacija manjih, posebice ruralnih naselja, negativno utječe na regionalni razvoj Hrvatske. Jačajući negativni procesi razvoja stanovništva u novijem su se razdoblju proširili čak i na gradove.

Od sredine 1960-ih ruralni egzodus i različiti učinci urbanizacije u Hrvatskoj promijenili su distribuciju stanovništva i utjecali na nepravilnosti u redu veličine gradova. Najgušće su naseljeni dijelovi Središnje Hrvatske, u kojoj je, zbog toga što je u njoj i glavni grad Zagreb, regionalno, najveća neravnoteža u redu veličine. Nepravilan je i raspored gradova na Sjevernom hrvatskom primorju gdje, s izuzetkom Rijeke i Pule, nema većih gradova, a više od jedne četvrtine ukupnoga stanovništva i jedna trećina zaposlenoga stanovništva koncentrirane su u Rijeci kao jednom od četiriju makroregionalnih središta Hrvatske (Rogić, 1984). Veličina gradova u Južnom hrvatskom primorju, a posebice u Istočnoj Hrvatskoj, nešto je pravilnija jer postoji nekoliko gradova srednje veličine koji služe kao regionalna ili subregionalna središta (Zadar, Šibenik, Dubrovnik u Južnom hrvatskom primorju; Slavonski Brod, Vinkovci, Vukovar, Požega, Đakovo u Istočnoj Hrvatskoj). Zbog nepovoljnih geografskih čimbenika Gorska Hrvatska najrjeđe je naseljeno područje te jedina regija bez većih gradova. Još jedna nepovoljna značajka urbanoga sustava u Hrvatskoj jest da prijelazna područja utjecaja makroregionalnih centara nisu uspjela razviti veće centre koji bi pozitivno usmjeravali prostorne procese i omogućavali skladniji regionalni razvoj. Zaključno, glavno je svojstvo urbanoga sustava Hrvatske njegova nepravilnost. To uključuje naglašeni urbani primat Zagreba, prostornu asimetriju i dominaciju malih te nedostatak srednjih i većih gradova.

administrative significance. All in all, small settlements dominate the settlement structure of Croatia (92.9% of settlements with less than 1,000 inhabitants, 2021), so it is clear that their dominance affects the (under)development of Croatia's urban system and will affect future spatial processes. Furthermore, the concentration of the population in a smaller number of larger settlements and the depopulation of smaller, especially rural, settlements negatively affect the regional development of Croatia. The strengthening negative processes of population development have recently spread to cities.

Since the mid-1960s, rural exodus and various effects of urbanization in Croatia have changed the population distribution and influenced irregularities in the order of the sizes of cities. The most densely populated parts are in Central Croatia, where, due to the capital city of Zagreb, the greatest imbalance in the order of the sizes is observed. The distribution of cities on the Northern Croatian littoral is also irregular, where, with the exception of Rijeka and Pula, there are no larger cities, and more than one-quarter of the total population and one-third of the employed population are concentrated in Rijeka as one of the four macro-regional centres of Croatia (Rogić, 1984). The cities' rank-size in southern Croatian littoral, and especially in Eastern Croatia, is somewhat more regular, as there are several medium-sized cities that serve as regional or sub-regional centres (Zadar, Šibenik, Dubrovnik in the Southern Croatian littoral, Slavonski Brod, Vinkovci, Vukovar, Požega, Đakovo in Eastern Croatia). Due to unfavourable geographical factors, the Croatian highlands are the most sparsely populated area, and the only region without larger cities. Another unfavourable characteristic of the urban system in Croatia is that the transitional areas of influence of macro-regional centres have failed to develop larger centres that would positively direct spatial processes and enable more harmonious regional development. In conclusion, the main characteristic of the urban system of Croatia is its irregularity. This includes the pronounced urban primacy of Zagreb, spatial asymmetry and dominance of small cities, and the lack of medium-sized and larger cities.

### Prijedlog novoga teritorijalnog ustroja

Gradovi su žarišta socioekonomske transformacije, ali i pokretači i nositelji funkcionalnih i prostornih odnosa. To znači da u suvremenoj prostornoj nodalno-funkcionalnoj organizaciji primarnu ulogu imaju gradovi kao nodovi odnosno prostorna čvorišta (stanovništvo, radna mjesta, središnje funkcije i dr.) te kao takvi služe kao regulatori i stabilizatori brojnih prostornih

### Proposal of the new territorial organization

Cities are the focal points of socio-economic transformation, but also the initiators and bearers of functional and spatial relations. This means that in the modern spatial nodal-functional organization, cities play a primary role as nodes, or spatial hubs (population, jobs, central functions, etc.), and as such serve as regulators and stabilizers of numerous spatial processes (urbanization, deruralization,



Sl. 3. Prijedlog regionalnih upravno-teritorijalnih jedinica (1. Zapadna Hrvatska, 2. Južna Hrvatska, 3. Središnja Hrvatska, 4. Zagrebačka regija, 5. Istočna Hrvatska) (sadašnje općinske i županijske granice su ucrtane u pozadini)

Fig. 3 Proposed new territorial regions (1. Western Croatia, 2. Southern Croatia, 3. Central Croatia, 4. Zagreb Region, 5. Eastern Croatia) (current municipality and county borders in background)

procesa (urbanizacija, deruralizacija, depopulacija, koncentracija i dekoncentracija, centralizacija i decentralizacija itd.). Cilj je ovoga rada razviti prijedlog modela novoga teritorijalnog ustroja Hrvatske na regionalnoj i lokalnoj razini, koji se temelji na značenju gradova, odnosno urbanom sustavu Hrvatske. Glavni su kriteriji: veličina i gospodarska snaga naselja – mjereno brojem zaposlenih i brojem nerezidentnih radnika te funkcionalni značaj – mjereno brojem poslovnih subjekata.

Na slici 3. prikazane su predložene regionalne teritorijalne jedinice temeljene na gravitacijskim područjima najvećih, makroregionalnih središta: Zagreba, Splita, Rijeke i Osijeka. Zbog snage Zagreba područje zagrebačke makroregije podijeljeno je na dvije regije: Zagrebačku regiju, koja obuhvaća gradsko područje Zagreba s okolicom, i Središnju Hrvatsku, koja obuhvaća gravitacijska područja regionalnih središta (Varaždin, Koprivnica, Bjelovar, Sisak, Karlovac). Prema tom prijedlogu cijeli teritorij Hrvatske bio bi preustrojen u mali broj (5) regija (tab. 3).

Te bi regije preuzele poslove vezane uz regionalni razvoj, regionalno planiranje i izgradnju velike infrastrukture, organizaciju, planiranje, koordinaciju i financiranje javnih usluga regionalne važnosti u zdravstvu, obrazovanju, socijalnoj skrbi, prometu, fondovima pomoći i solidarnoga osiguranja, javnim resursima i kriznom upravljanju i dr. (Koprić, 2015). Unutar regija, planira se decentralizacija upravnih funkcija u 17

depopulation, concentration and deconcentration, centralization and decentralization, etc.). The aim of this paper is to develop a proposal for a model of the new territorial organization of Croatia at the regional and local levels, which is based on the significance of cities, or the urban system of Croatia. The main criteria are the size and economic strength of the settlement - measured by the number of employed and the number of non-resident workers, and functional significance - measured by the number of business entities.

Figure 3 shows the proposed regional territorial units based on the gravitational areas of the largest macro-regional centres: Zagreb, Split, Rijeka and Osijek. Due to the strength of Zagreb, the area of the Zagreb macro-region is divided into two regions: the Zagreb region, which includes the urban area of Zagreb and its surroundings, and Central Croatia, which includes the gravitational areas of the regional centres (Varaždin, Koprivnica, Bjelovar, Sisak, Karlovac). According to this proposal, the entire territory of Croatia would be reorganized into a small number (5) of regions (Tab. 3).

These regions would take over tasks related to regional development, regional planning and construction of large infrastructure, organization, planning, coordination and financing of public services of regional importance in healthcare, education, social welfare, transport, aid funds and solidarity insurance, public resources and crisis management, etc. (Koprić, 2015). Within the regions, decentralization of administrative functions is planned in 17

Tab. 3. Broj stanovnika u predloženim regijama 2021.  
Tab. 3 Proposed regions population size 2021

Regija / Region	Stan 2021. / Pop. 2021	Udio (%) u ukupnom stanovništvu RH / % of total population in Croatia
Zagrebačka / Zagreb Region	1.187.818	30,68
Istočna Hrvatska / Eastern Croatia	611.738	15,80
Zapadna Hrvatska / Western Croatia	499.724	12,91
Južna Hrvatska / Southern Croatia	798.260	20,62
Središnja Hrvatska / Central Croatia	773.755	19,99

Izvor: DZS (2021)  
Source: CBS (2021)

regionalnih središta (među kojima su i makro-regionalna središta). Odabrani su kao takvi na temelju dvaju kriterija: veličine – više od 20.000 stanovnika i radne funkcije – više od 10.000 zaposlenih (tj. oko prosječnoga broja stanovnika i zaposlenih u hrvatskim gradovima). Iznimka je od ovoga pravila Gospić koji je ovdje odabran da obavlja funkciju regionalnoga središta vrlo slabo naseljena dijela Hrvatske (sl. 6).

Prijedlog novoga teritorijalnog ustroja na lokalnoj razini zamišljen je kroz sljedeće korake: 1. određivanje gradova u Hrvatskoj prema zadanim kriterijima (Model diferencijacije..., 2011.); 2. određivanje jačih radnih centara na temelju važnosti radne funkcije (više od 500 nerezidentnih radnika); 3. izmjene i dopune prijedloga novih središta teritorijalnoga ustroja na lokalnoj razini u slabije naseljenim područjima i na udaljenim otocima; 4. redukcija prijedloga novih središta smještenih u blizini većih susjednih gradova ili u sklopu velikih gradskih regija zbog njihove funkcionalne ovisnosti o obližnjem velikom gradu.

Osnova za prvi korak, određivanje gradova kao potencijalnih središta lokalne samouprave, bio je model diferencijacije urbanih, ruralnih i tranzicijskih naselja u Republici Hrvatskoj (Model diferencijacije..., 2011.) u kojem su navedene četiri varijable za odabir gradova: 1. administrativni status naselja (središte upravnoga grada); 2. veličina naselja (broj stanovnika); 3. socioeko-

regional centres (including macro-regional centres). They were selected as such based on two criteria: size - more than 20,000 inhabitants and labour function more than 10,000 employed (i.e. around the average number of inhabitants and employed in Croatian cities). An exception to this rule is Gospić, which was selected here to perform the function of a regional centre of a very sparsely populated part of Croatia (Fig. 6).

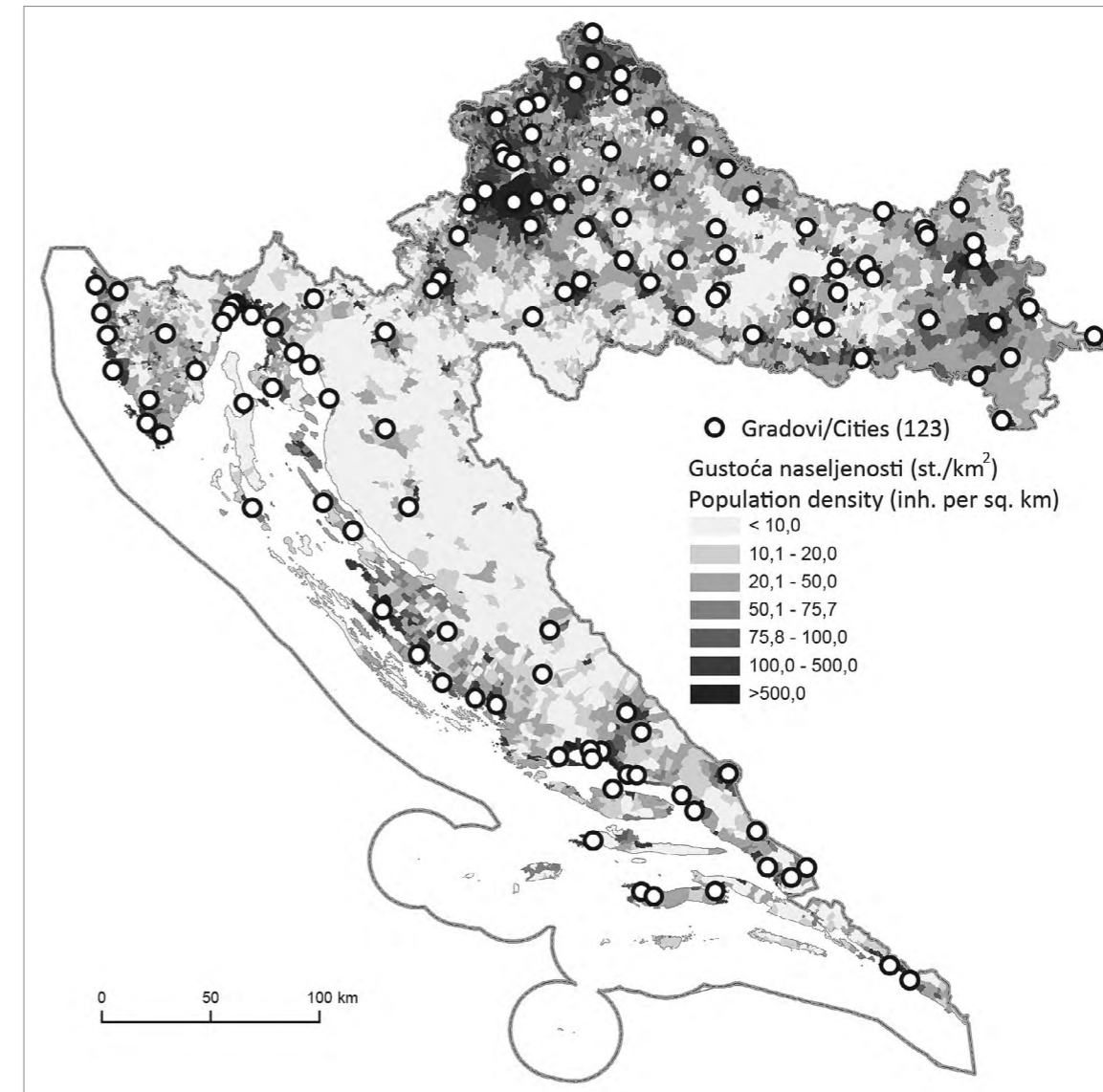
The proposal for a new territorial organization at the local level was conceived through the following steps: 1. determination of cities in Croatia according to given criteria (Model of Differentiation..., 2011); 2. determination of stronger labour centres based on the importance of the work function (more than 500 non-resident workers); 3. amendments to the proposal for new centres of territorial organization at the local level in sparsely populated areas and on remote islands; and 4. reduction to the list by eliminating centres located near larger neighbouring cities or within large urban regions due to their functional dependence on a nearby large city.

The basis for the first step, determining cities as potential centres of local self-government, was the model of differentiation of urban, rural and transitional settlements in the Republic of Croatia (Model of differentiation..., 2011), which lists four variables for selecting cities: 1. administrative status of the settlement (is seat of the town - local territorial unit); 2. size of the settlement (number

Tab. 4. Korigirani model DSZ izdvajanja gradskih naselja  
Tab. 4 Modified city definition model of the Central Statistics Bureau

Kategorija veličine naselja / Population size category	Udio (%) zaposlenih u naselju stanovanja u sekundarnim i tercijarnim djelatnostima / % of employed locals who work in the place of residence in the secondary and tertiary sectors	Udio (%) nepoljoprivrednih kućanstava u ukupnom broju privatnih kućanstava naselja / % non-agricultural households in total number of private households in the settlement
10.000 i više / 10.000 and more	bez obzira na udio / regardless of share	bez obzira na udio / regardless of share
5000 – 9999	25,0 % i više / 25,0% and more	bez obzira na udio / regardless of share
2000 – 4999	25,0 % i više / 25,0% and more	50,0 % i više / 50,0% and more

Izvor: DZS, Model diferencijacije (2011)  
Source: CBS, The Model for the Differentiation (2011)



Sl. 4. Gradovi prema korigiranom modelu DSZ izdvajanja gradskih naselja prema podacima 2021.  
Fig. 4 Cities according to the modified Statistics Bureau model by 2021 census data

nomska struktura stanovništva i radna funkcija naselja (kroz udio domaćih radnika zaposlenih u sekundarnom i tercijarnom sektoru); 4. morfološke i fizionomske značajke naselja (kroz udio nepoljoprivrednih domaćinstava).

Međutim, taj postojeći model diferencijacije zahtijevao je modifikaciju uklanjanjem prve varijable jer administrativni status grada u predloženoj teritorijalnoj organizaciji ne može biti relevantan kriterij s obzirom na to da je taj

of inhabitants); 3. socioeconomic structure of the population and labour function of the settlement (by the share of resident workers employed in the secondary and tertiary sectors); and 4. morphological and physiognomic characteristics of the settlement (by the share of non-agricultural households).

However, this existing differentiation model required modification by removing the first variable, because the administrative status of the city in the proposed territorial organization cannot be a rele-

status dodijeljen (djelomično politički motivirano) pojedinim naseljima koja ne zadovoljavaju urbanogeografske kriterije veličine naselja (više od 2000 stanovnika). Sukladno tomu, gradovi su određeni na temelju modificiranoga modela (tab. 4). Primjenom kriterija u prvom su koraku izdvojena 123 grada, potencijalna središta jedinica lokalne samouprave (sl. 4).

U drugom su koraku ovom popisu potencijalnih središta jedinica lokalne samouprave dodana naselja koja prema prethodnim kriterijima nisu gradovi, ali su centri rada srednje veličine, odnosno naselja koja primaju više od 500 nerezidencijalnih radnika (njih ukupno devet: Goričan, Novi Marof, Hum na Sutli, Pregrada, Klanjec, Ozalj, Buzet, Omišalj, Rab) (sl. 5). Pritom, ona naselja koja su također takvi centri rada, ali koja su dijelovi urbanih regija velikih gradova nisu uvrštena jer njihova radna funkcija nije rezultat funkcionalne neovisnosti, već funkcionalne ovisnosti o većem gradu u blizini.

Dodavanjem navedenih centara rada ukupan broj potencijalnih središta jedinica lokalne samouprave popeo se na 132. Međutim, ostao je problem nedostatka takvih centara u gorskim dijelovima Hrvatske i na otocima. Nažalost, ne postoji model koji bi u potpunosti „pokrio” takva, većinom izrazito ruralna periferna područja bez funkcionalno jačih naselja. Zbog toga je učinjen treći korak tako da se u tim područjima dodaju i manja naselja koja svojom radnom funkcijom (iako sva u kategoriji radnih centara s manje od 100 nerezidentnih radnika) imaju ulogu u funkcionalnoj organizaciji ovih rijetko naseljenih i izrazito depopuliranih dijelova Hrvatske (njih ukupno 14: Čabar, Vrbovsko, Vojnić, Dvor, Hrvatska Kostajnica, Slunj, Brinje, Korenica, Udbina, Donji Lapac, Gračac i Obrovac na kopnu te Vis i Lastovo na otocima) (sl. 5).

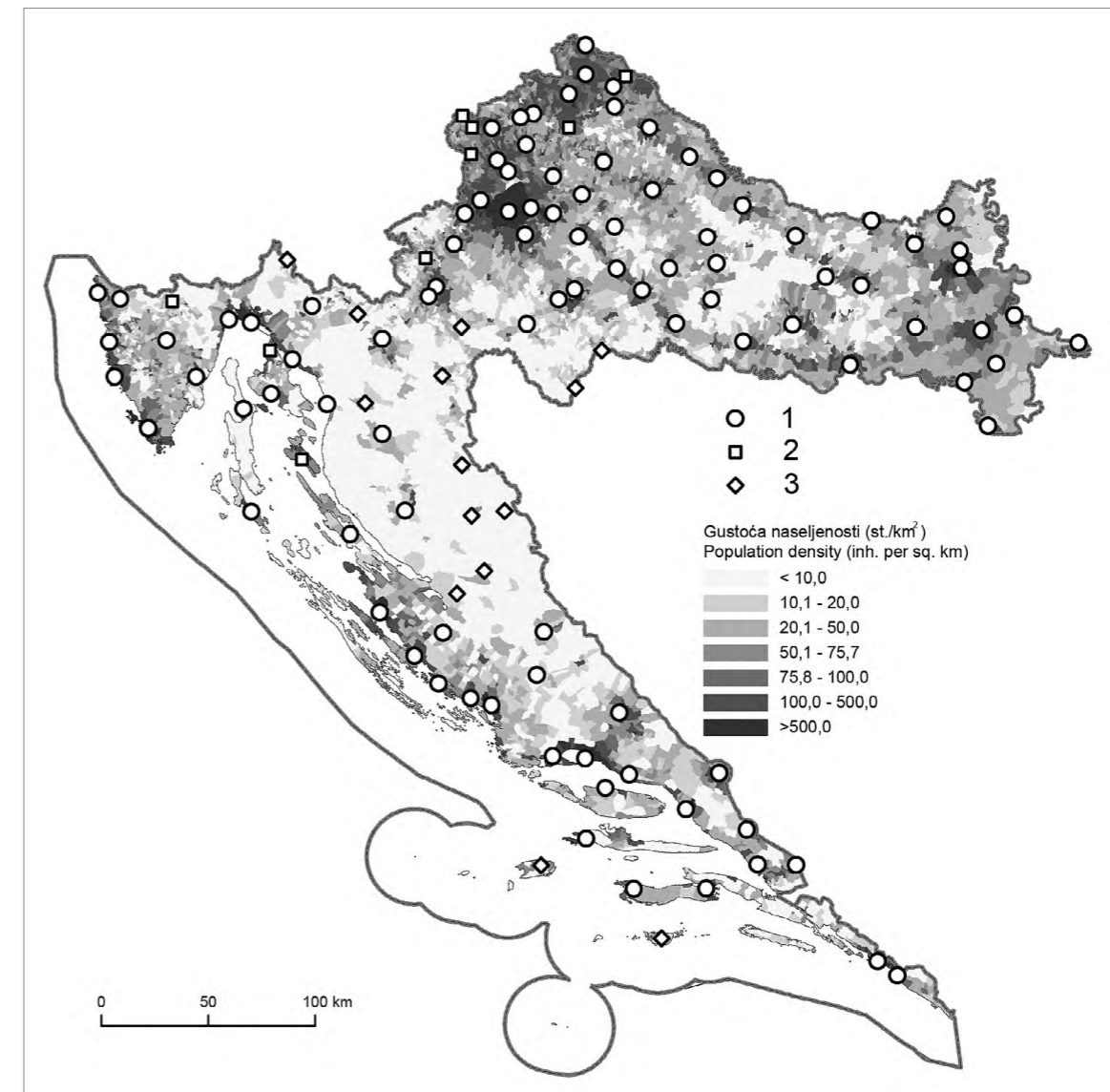
U četvrtom i završnom koraku s ovoga su popisa uklonjena urbana naselja u blizini većih susjednih gradova, odnosno unutar urbanih regija, da bi se područje tih urbanih regija okupilo u jedinstvenu teritorijalnu cjelinu sukladno funkcionalnoj cjelini grada i okolice (njih ukupno 23: Trilj, Solin, Kaštel Sućurac, Dugi Rat, Baška Voda, Kastav, Matulji, Lovran, Kraljevica,

vanant criterion, since this status was assigned (partly politically motivated) to some settlements that did not meet the urban-geographic criteria of settlement size (more than 2,000 inhabitants). Accordingly, cities were determined based on the modified model (Table 4). By applying the criteria in the first step, 123 cities were identified, potential centres of local self-government units (Fig. 4).

In the second step, settlements that are not cities according to the previous criteria, but are medium-sized labour centres, i.e. settlements that employ more than 500 non-residential workers (nine in total: Goričan, Novi Marof, Hum na Sutli, Pregrada, Klanjec, Ozalj, Buzet, Omišalj, Rab) were added to this list of potential centres of local self-government units (Fig. 5). In addition, those settlements that are also such labour centres, but which are parts of urban regions of large cities, were not included, because their labour function is not the result of functional independence, but of functional dependence on a larger city nearby.

By adding the aforementioned labour centres, the total number of potential local government centres has risen to 132. However, the problem of the lack of such centres in the parts of Croatian highlands and on the islands remained. Unfortunately, there is no model that would fully ‘cover’ such largely rural peripheral areas lacking functionally stronger settlements. Therefore, a third step was taken by adding smaller settlements in these areas which, with via their labour function (although all are in the category of labour centres with less than 100 non-resident workers), play a role in the functional organisation of these sparsely-populated and extremely depopulated parts of Croatia (14 in total: Čabar, Vrbovsko, Vojnić, Dvor, Hrvatska Kostajnica, Slunj, Brinje, Korenica, Udbina, Donji Lapac, Gračac and Obrovac on the mainland, and Vis and Lastovo islands) (Fig. 5).

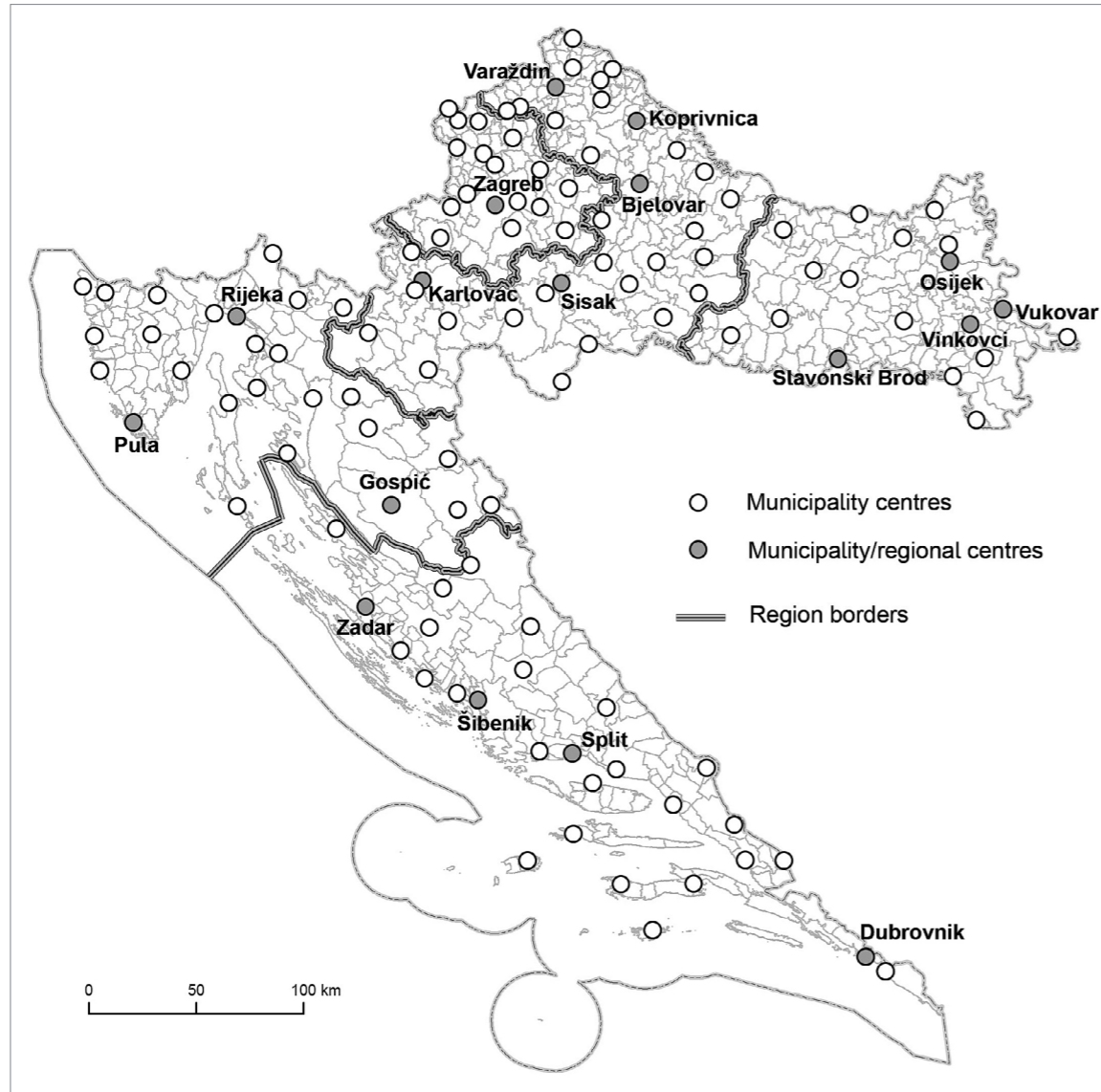
In the fourth and final step, urban settlements in the proximity of larger neighbouring cities, or within urban regions, were removed from this list, in order to bring the area of these urban regions together into a single territorial unit in accordance with the functional unity of the city and its surroundings (23 in total: Trilj, Solin, Kaštel Sućurac, Dugi Rat, Baška Voda, Kastav, Matulji, Lovran,



Sl. 5. Gradovi (1), srednje jaki centri rada (2) i mali centri rada slabo naseljenih područja i udaljenih otoka (3)  
Fig. 5. Cities (1), medium-sized labour centres (2) and small labour centres of sparsely populated areas and distant islands (3)

Novi Vinodolski, Velika, Kutjevo, Lipik, Pleternica, Belišće, Đurđenovac, Novalja, Oroslavje, Novigrad, Vodnjan, Medulin, Opuzen, Blato). Stanovništvo ovih naselja većinu svojih potreba zadovoljava u obližnjem većem naselju. Najbolji je primjer za to Solin, najveći od navedenih, čiji je rast i razvoj izravno vezan uz Split, njegovu radnu funkciju i središnje funkcije (srednje škole, fakulteti, bolnice, sudovi, kazališta, brojni sportski klubovi i dr.). U slučaju dvojnih gradova Belišća i Valpova, gdje su oba naselja slične veličine

Kraljevica, Novi Vinodolski, Velika, Kutjevo, Lipik, Pleternica, Belišće, Đurđenovac, Novalja, Oroslavje, Novigrad, Vodnjan, Medulin, Opuzen, Blato). The population of these settlements meets most of their needs in a nearby larger settlement. The best example of this is Solin, the largest of the above, whose growth and development is directly linked to Split, as are its labour function and its central functions (high schools, faculties, hospitals, courts, theatres, numerous sports clubs, etc.). In the case of the twin cities of Belišće and Valpovo, where both



Sl. 6. Prijedlog novih središta lokalne i regionalne samouprave (sadašnje općinske granice ucrtane su u pozadini)  
Fig. 6 Proposed new local and regional centres (current municipality borders in background)

i važnosti, predlaže se podjela upravnih funkcija. Na taj su način ukupno 123 naselja u konačnici navedena kao predložena središta lokalne samouprave, od toga 17 u Zagrebačkoj regiji, 34 u Središnjoj Hrvatskoj, 18 u Istočnoj Hrvatskoj, 26 u Zapadnoj Hrvatskoj i 28 u Južnoj Hrvatskoj (sl. 6).

Predloženi model teritorijalne organizacije na lokalnoj razini (123 općine okupljene oko funkcionalno najznačajnijih naselja) autori smatraju osnovom za učinkovito i racionalno upravljanje

settlements are of similar size and importance, a division of administrative functions is proposed. In this way, a total of 123 settlements were ultimately listed as proposed local self-government centres, of which 17 were in the Zagreb region, 34 in Central Croatia, 18 in Eastern Croatia, 26 in Western Croatia and 28 in Southern Croatia (Fig. 6).

The proposed model of territorial organization at the local level (123 municipalities gathered around the most functionally significant settlements) is considered by the authors to be the basis for effi-

Tab. 5. Registrirani poslovni subjekti u Hrvatskoj 2014.  
Tab. 5 Registered business entities in Croatia in 2014

	Broj poslovnih subjekata 2014. / Registered business entities in 2014	Udio (%) od svih poslovnih subjekata / % of all registered business entities
Hrvatska / Croatia	154.784	100.0
Sadašnja općinska središta (556) / Current municipal centres (556)	132.983	85.9
Predložena općinska središta (123) / Proposed municipal centres (123)	114.750	74.1

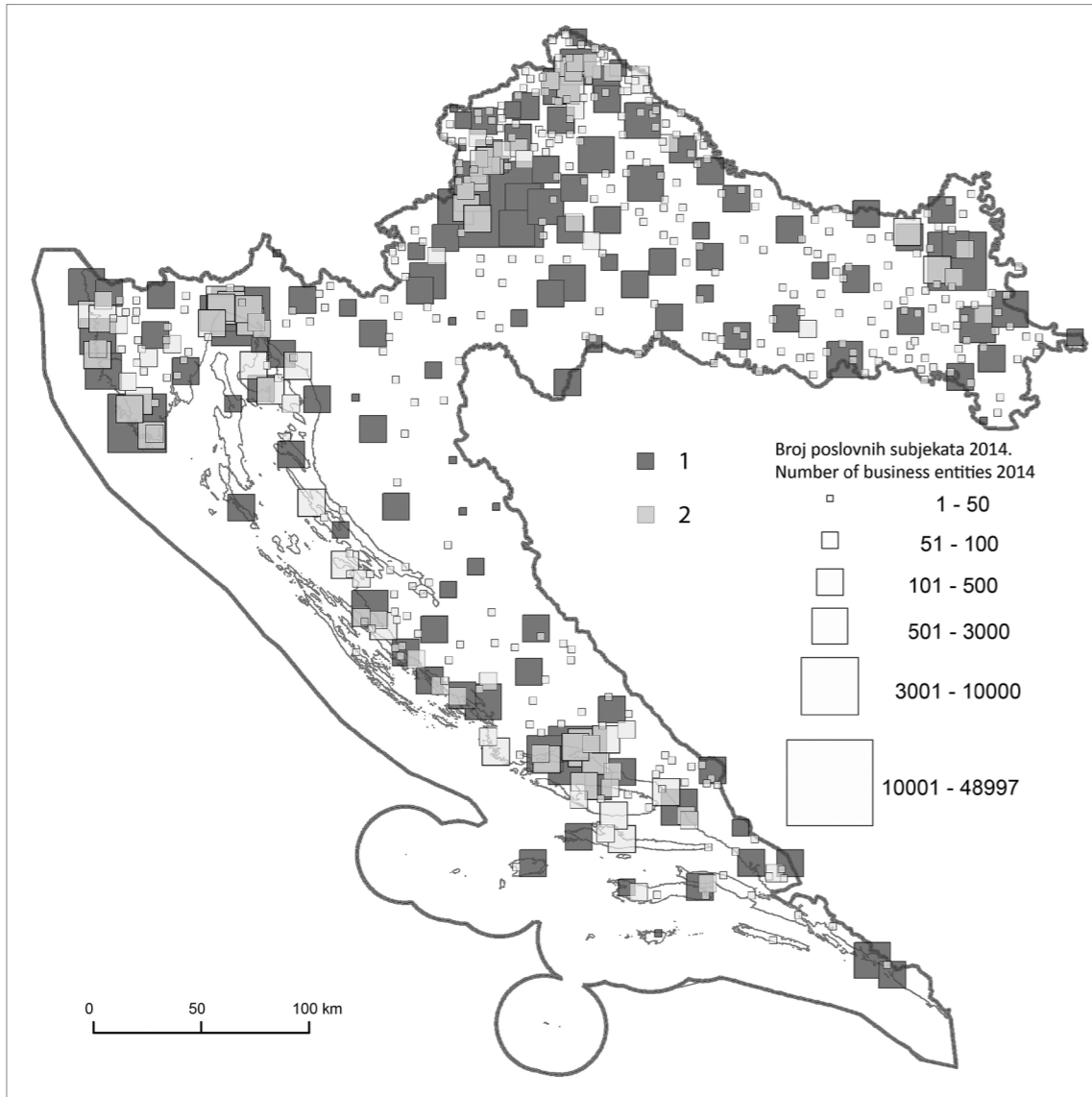
Izvor: BIZNET (2014)  
Source: BIZNET (2014)

prostorom na lokalnoj razini u Hrvatskoj. To su naselja sa značajnom gospodarskom (koncentracija financijske moći, radnih mjesta, poduzeća) demografskom i gravitacijskom snagom potrebnom za širenje razvojnih impulsa u okolni prostor. To potkrijepljuju i podatci iz baze hrvatskih gospodarskih subjekata Hrvatske gospodarske komore za 2014. godinu (tab. 5).

Iako je broj predloženih općinskih središta znatno smanjen u odnosu na njihov trenutni broj, ovo smanjenje ne bi bilo popraćeno prevelikim smanjenjem udjela registriranih poslovnih subjekata. U središtima predloženim za nova općinska središta nalazi se gotovo 75 % svih poslovnih subjekata registriranih u Hrvatskoj, dok ih je u svim središtima koja bi izgubila status općinskih središta svega 11,8 %. Među njima samo središta u blizini najvećih gradova (osobito Zagreba, Rijeke, Splita i Osijeka) imaju veći broj poslovnih subjekata (sl. 7). U funkcionalnom smislu to su dijelovi urbanih regija i mogu se smatrati satelitima. Za razliku od ovih, predložena općinska središta prvenstveno su naselja sa 100 i više poslovnih subjekata, a kao značajna i ekonomski samoodrživa radna središta jamstvo su da će daljnja decentralizacija (financijska, organizacijska, kadrovska) prema lokalnoj razini svakako poboljšati njihovu učinkovitost i dostupnost javnih usluga.

cient and rational spatial management at the local level in Croatia. These are settlements with significant economic (concentration of financial power, jobs, companies), demographic and gravitational strength, necessary for the spread of development impulses into the surrounding area. This is also supported by data from the database of Croatian Economic Entities of the Croatian Chamber of Economy for 2014 (Tab. 5).

Although the number of proposed municipal centres is significantly reduced compared to their current number, this reduction would not be accompanied by a significant reduction in the share of registered business entities. The centres proposed for new municipal centres contain almost 75% of all business entities registered in Croatia. In all centres that would lose their status as municipal centres there are only 11.8% of business entities registered in Croatia and among these, only centres in the proximity to the largest cities (especially Zagreb, Rijeka, Split and Osijek) have a higher number of business entities (Fig. 7). In the functional sense, these are parts of urban regions and can be considered satellites. In contrast, the proposed municipal centres are primarily settlements with 100 or more business entities and, as significant and economically self-sustaining labour centres, they are a guarantee that further decentralisation (financial, organisational, personnel) to the local level will certainly improve their efficiency and the accessibility of public services.



Sl. 7. Općinska središta prema broju registriranih poslovnih subjekata 2014. (1 – predložena nova općinska središta; 2 – sadašnja općinska središta isključena iz novog prijedloga)

Fig. 7 Municipal centres by number of registered business entities in 2014 (1 – newly proposed municipal centres; 2 – current municipal centres excluded from the new proposal)

## Zaključak

Zbog intenzivnih procesa deagrarijacije, deruralizacije i urbanizacije od 1960-ih do 1990-ih godina na lokalnoj razini formirano je stotinjak naselja kao središta polarizacije, a ta naselja čine okosnicu ovdje predloženoga lokalnog teritorijalnog ustroja. Njihov funkcionalni značaj omogućuje im okupljanje okolnih naselja na lokalnoj razini i predstavlja gospodarsku osnovicu potrebnu za uspješno funkcioniranje lokalne samouprave. To bi općinskim središtima omogućilo samostalno planiranje razvoja svojih općina.

U postsocijalističkom razvoju teritorijalnoga ustroja Hrvatske mogu se identificirati dvije glavne paradigme: snažna centralizacija tijekom 1990. godine koju karakteriziraju etatizacija, centralizacija i pretjerana politizacija te razdoblje djelomične decentralizacije 2001. – 2016. koja je započela u četiri skupine usluga (zdravstvo, obrazovanje, socijalna skrb i vatrogastvo) (Koprić i Đulabić, 2018). Među glavnim ciljevima Vladina programa početkom 21. stoljeća (2000. – 2004.) vezanim uz vertikalnu decentralizaciju postupna transformacija horizontalne dimenzije teritorijalnih jedinica na regionalnoj i lokalnoj razini naglašena je kao nuždan uvjet za učinkovitost vertikalne. Ipak, transformacija teritorijalnih jedinica postala je kontroverzna: vrlo intenzivna javna rasprava pokazala je da usprkos dominantnom javnom mnijenju usmjerenom na povećanje premalih lokalnih teritorijalnih jedinica, postoji veliki otpor lokalnog ili regionalnog političkog establišmenta i većine dviju vodećih stranaka. Unatoč brojnim raspravama o teritorijalnoj reformi Hrvatske nedostaju jasno i nedvosmisleno definirani metodološki pristupi tom problemu.

Nasuprot nastojanjima da se održe relativno male regionalne i lokalne jedinice, prijedlog novog upravno-teritorijalnog ustroja temelji se na pretpostavci da funkcionalno najznačajnija naselja (gradovi i veća radna središta) i njihova gravitacijska područja moraju poslužiti kao temelj oblikovanja teritorijalnih jedinica na regionalnoj i lokalnoj razini.

U ovom se radu predlaže smanjenje broja teritorijalnih jedinica na 5 regionalnih jedinica i 123 jedinice na lokalnoj razini, što proizlazi iz nodal-

## Conclusions

Due to the intensive processes of deagrarianization, deruralization and urbanization from the 1960s to the 1990s, about a hundred settlements were formed at the local level as centres of polarization, and these settlements form the backbone of the local territorial organization proposed here. Their functional significance puts the surrounding settlements in their gravitational area at the local level and represents the economic basis necessary for the successful function of local self-government. This would enable municipal centres to independently plan the development of their municipalities.

In post-socialist development of the territorial organization of Croatia, two main paradigms can be identified: strong centralization during the 1990s, characterized by etatization, centralization and excessive politicization, and a period of partial decentralization from 2001 to 2016, which began in four groups of services (health, education, social welfare and firefighting) (Koprić and Đulabić, 2018). Among the main goals of the Government's program at the beginning of the 21<sup>st</sup> century (2000–2004) related to vertical decentralization, the gradual transformation of the horizontal dimension of territorial units at the regional and local levels was emphasized as a necessary condition for the effectiveness of the vertical transformation. However, the transformation of territorial units has become controversial: a very intense public debate has shown that despite the dominant public opinion aimed at increasing the size of small local territorial units, there is great resistance from the local or regional political establishment and the majority of the two leading parties. Despite numerous discussions on the territorial reform of Croatia, clearly and unambiguously defined methodological approaches to this problem are lacking.

Contrary to the efforts to maintain relatively small regional and local units, the proposal for a new administrative-territorial organization assumes that the most functionally significant settlements (cities and larger labour centres) and their gravitational areas must serve as the basis for the formation of territorial units at the regional and local levels.

This paper proposes a reduction in the number of territorial units to 5 regional units and 123 units

no-funkcionalne organizacije. Na regionalnoj bi razini predloženih 5 regija bile temelj za daljnju decentralizaciju (financijsku, fiskalnu, funkcionalnu...), a predloženih 17 regionalnih i subregionalnih središta služila bi kao čvorišta za pružanje javnih usluga. Daljnjim istraživanjima potrebno je definirati gravitacijska područja ovih lokalnih središta da bi se utvrdio teritorij lokalnih jedinica.

Većina sadašnjih malih općina nije bila u mogućnosti prihvatiti decentralizirane funkcije prema zakonskim promjenama iz 2001. (samo 6% (34) lokalnih jedinica moglo je prihvatiti decentraliziranu funkciju (Koprić i Đulabić, 2018)). Prema našem prijedlogu, osnivanjem većih lokalnih jedinica (123 umjesto sadašnjih 556) i velikih regionalnih jedinica (5 regija) također će se povećati njihova fiskalna moć i osposobiti ih za prihvaćanje decentraliziranih funkcija te otvoriti putove za daljnji proces decentralizacije.

at the local level, arising from a nodal-functional organization. At the regional level, the proposed 5 regions would be the basis for further decentralization (financial, fiscal, functional, etc.), and the proposed 17 regional and subregional centres would serve as hubs providing public services. Further research is needed to define the gravitational areas of these local centres in order to determine the territory of local units.

Most of the current small municipalities were not able to accept decentralized functions under the 2001 legal changes - only 6% (34) of local units were able to accept decentralized functions (Koprić and Đulabić, 2018). According to our proposal, the establishment of larger local units (123 instead of the current 556) and large regional units (5 regions) will also increase their fiscal power and enable them to accept decentralized functions and open the way for further decentralization processes.

## Literatura References

Beluszky, P., Timár, J., 1992: The Changing Political System and Urban Restructuring in Hungary, *TESG* 83 (5), 380-389. DOI: 10.1111/j.1467-9663.1992.tb00618.x.

Bertrana, X., Egner, B., Heinelt, H., 2016: Introduction: Aims, origin and main questions of the book, in: Bertrana, X. et al. (eds.): *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe: What is happening in provinces, counties, départements and landkreise in the on-going re-scaling of statehood?*, Routledge, London - New York, 1-14.

BizNet - intelligent business information system, 2014: Register of corporate entities, Croatian Chamber of Economy, <http://www.biznet.hr> (10. 2. 2014.)

Bourne, L. S., Sinclair, R., Dziewonski, K. (eds.), 1984: *Urbanization and Settlement Systems: International Perspectives*, Oxford University Press, Oxford.

Council of European Municipalities and Regions (CEMR), 2013: *Decentralisation at a crossroads: Territorial reforms in Europe in times of crisis*, Brussels, <http://www.nalas.eu/wp-content/uploads/2022/12/Decentralisation-at-a-crossroads-Territorial-reforms-in-Europe.pdf>.

Državni zavod za statistiku (Croatian Bureau of Statistics), 1992: *Population Census 1991/ Popis stanovništva 1991., Documentation 881*

Državni zavod za statistiku (Croatian Bureau of Statistics), 2011: *The Model for the Differentiation of Urban, Rural and Semi-Urban Settlements in the Republic of Croatia / Model diferencijacije urbanih, ruralnih i prijelaznih naselja u Republici Hrvatskoj, Methodological Guidelines 67*, [https://www.dzs.hr/Eng/Publication/metodologije/metod\\_67.pdf](https://www.dzs.hr/Eng/Publication/metodologije/metod_67.pdf).

Đulabić, V., 2010: Trendovi u razvoju regionalne samouprave u Europi i pouke za Hrvatsku, u: Barbić, J.: *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, HAZU, Zagreb, 145-174.

Entrikin, J. N., 1994: Place and region, *Progress in Human Geography* 18(2), 227-233, DOI: 10.1177/030913259401800209.

Friedmann, J., 1978: The spatial organization of power in the development of urban systems, in: Bourne, L. S., Simmons, J. W. (eds.): *Systems of Cities: Readings on Structure, Growth, and Policy*, Oxford University Press, New York, 328-340, DOI: 10.1111/j.1467-7660.1973.tb00643.x.

Fürst-Bjeliš, B., 1996: Historijsko-geografski pogled na pitanje prvobitne te-

ritorijalne organizacije Hrvatske, *Acta Geographica Croatica* 31, 115-124.

Hertzog, R., 2010: Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? in: Swianiewicz, P. (ed.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute OSI/LGI, Budapest, 285-307.

Houlberg, K., 2010: Municipal Size, Economy, and Democracy, in: *Territorial Consolidation Reforms in Europe* (ed. Swianiewicz, P.), Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute OSI/LGI, Budapest, 309-331.

Ivanišević, S., 2010: Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme, u: Barbić, J. (ur.): *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, HAZU, Zagreb, 39-84.

Klarić, Z., 1996: Teritorijalno-politička organizacija i centralno-mjesni sustav Hrvatske, u: Pepeonik, Z.: *Geografija u funkciji razvoja Hrvatske, Zbornik radova I. hrvatskog geografskog kongresa*, Hrvatsko geografsko društvo, Zagreb, 29-41.

Koprić, I., 2010: Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava, u: Barbić, J. (ur.): *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, HAZU, Zagreb, 109-144.

Koprić, I., 2012: Lokalna i regionalna samouprava u Hrvatskoj: k policentričnoj zemlji, u: Barbić, J.: *Hrvatski pravni sustav*, HAZU, Zagreb, 127-162.

Koprić, I., 2013: Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive, u: Đulabić, V. (ur.): *Lokalna samouprava i lokalni izbori*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 3-63.

Koprić, I., 2014: Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj - između ustavnih načela i stvarnosti, *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14 (1), 133-148.

Koprić, I., 2015: Teritorijalna organizacija Hrvatske: prema novom uređenju, u: Barbić, J. (ur.): *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske*, HAZU, Zagreb, 47-64.

Koprić, I., Đulabić, V., 2018: Evaluation of the Decentralisation Programme in Croatia: Expectations, Problems and Results, in: Koprić, I., Wollmann, H., Marcou, G. (eds.): *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*, Palgrave Macmillan, 243-260, DOI: 10.1007/978-3-319-61091-7\_15.

Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V., 2016: Local Government and Local Public Services in Croatia, in: Wollmann, H., Koprić, I., Marcou, G. (eds.): *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*, Palgrave Macmillan UK, London, 201-215, DOI: 10.1057/978-1-137-57499-2\_14.

Koulov, B., 1992: Tendencies in the Administrative Territorial Development of Bulgaria (1878-1990). *TESG* 83 (5), 390-401, DOI: 10.1111/j.1467-9663.1992.tb00619.x.

Kuhlmann, S., Wollmann, H., 2011: The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels: A Still Neglected Research Agenda, *Local Government Studies* 37 (5), 479-494, DOI: 10.1080/03003930.2011.604542.

Ledo, A. P., 1986: Modification of the urban system in peripheral country in the postindustrial transition: the Spanish case, in: Borchert, J. G., Bourne, L. S., Sinclair, R. (Eds.): *Urban system in transition*, Nederlandse Geografische Studies 16, Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, Utrecht/Amsterdam, 113-125.

Magaš, D., 2003: Suvremeni aspekti geografske regionalizacije i upravno-teritorijalni ustroj Hrvatske/Contemporary Aspects of the Geographical Regionalization and Administrative-Territorial Organization of Croatia, *Geoadria* 8 (1), 127-147.

Magaš, D., 2011: Koncept teritorijalnog ustroja Jadranske Hrvatske/The concept of territorial organisation of Adriatic Croatia, *Geoadria* 16 (2), 211-236.

Njegač, D., 2000: Regionalna struktura Hrvatske, u: Pejnović, D. (ur.): *2. hrvatski geografski kongres*, Hrvatsko geografsko društvo, Zagreb, 191-199.

Norton, A., 1994: *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Edward Elgar Publishing, Aldershot.

Paasi, A., 1986: The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity, *Fennia* 164 (1), 105-146, <http://ojs.tsv.fi/index.php/fennia/article/view/9052>.

Pavić, Ž., 2010: Koliko je važna veličina lokalnih jedinica - europski primjeri i hrvatski uvjeti, u: Barbić, J. (ur.): *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, HAZU, Zagreb, 85-108.

Rašić Bakarić, I., 2012: A Proposal for a New Administrative-Territorial Division of the Republic of Croatia, *Economic Research - Ekonomska istraživanja* 25 (2), 397-412, <http://dx.doi.org/10.1080/1331677X.2012.11517514>.

Rogić, V., 1984: Jednostavnost i fleksibilnost koncepta nodalno-funkcionalne diferencijacije SR Hrvatske, *Geografski glasnik* 46, 73-80.

Săgeată, R., 2011: The administrative-political function of human settlements and the role it plays in organizing geographical space. Case study - Romania, *Human Geographies - Journal of Studies*

*and Research in Human Geography* 5 (1), 77-94.

Săgeată, R., 2015: A Proposal for Romania's Administrative Organization based on Functional Relations in the Territory, *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 46, 178-196, <http://rtsa.ro/index.php/tras/view/458/447>.

Sánchez, J. E., 1997: Competitive political and administrative systems, in: Jensen-Butler, C., Shachar, A., van Weesep, J. (Eds.): *European Cities in Competition*, Aldershot, 446-467.

Swianiewicz, P., 2002: Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? - Comparative Conclusions and Lessons Learned, in: Swianiewicz, P. (ed.): *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative-OSI, Budapest, 293-326.

Swianiewicz, P., 2010: Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? in: Swianiewicz, P. (ed.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute OSI/LGI, Budapest, 1-24.

Thrift, N., 1991: For a new regional geography 2, *Progress in Human Geography* 15 (4), 456-466, DOI: 10.1177/030913259101500407.

Tomac, Z., 1990: *Novi komunalni sistem*, RANS Moša Pijade, Zagreb.

Tošić, B., 2009: System of Centers, The City of Belgrade and Territorial Organization of Serbia, *Dela* 31, 55-78. DOI: <https://doi.org/10.4312/dela.31.55-78>.

Toskić, A., 1998: Utjecaj političko-teritorijalne organizacije Hrvatske na lokaciju uslužnih i proizvodnih djelatnosti, *Hrvatski geografski glasnik* 60, 59-73.

Toskić, A., 2000: Političko-teritorijalna organizacija i urbani sistem Hrvatske, u: Pejnović, D. (ur.): *Zbornik radova, 2. hrvatski geografski kongres*, Hrvatsko geografsko društvo, Zagreb, 109-120.

Toskić, A., Njegač, D., 2003: Changes in Political and Territorial Organization and their Impact on Croatia's Urban System and Regional Development, *Hrvatski geografski glasnik* 65 (1), 7-24.

## Prema decentralizaciji Hrvatske - prijedlog novih funkcionalnih teritorijalnih jedinica

Moving towards the decentralization of Croatia - Proposing new functional territorial units

- Van der Haegen, H., Pattyn, M., Cardyn, C., 1982, The Belgian Settlement System, in: Van der Haegen, H. (ed.): *West European Settlement System*, Acta Geographica Lovaniensia 22, Leuven, 251-370.
- Vanags, E., 2005: Development of Local Government Reforms in Latvia, *Viešoji Politika ir Administravimas* 1 (13), 15-24.
- Vranješ-Šoljan, B., 1994: Predgovor, u: Ivo Goldstein et al. (ur.): *Hrvatske županije kroz stoljeća*, Zagreb, 5-7.
- Vresk, M., 1996: Urbanizacija i polarizirani razvoj Hrvatske, u: Pepeonik, Z. (ur.): *Geografija u funkciji razvoja Hrvatske*, Zbornik radova, I. hrvatski geografski kongres, Hrvatsko geografsko društvo, Zagreb, 66-73.

**Autori**  
**Authors**

Aleksandar Toskić (corresponding author) atoskic@geog.pmf.hr  
prof. dr. sc., Sveučilište u Zagrebu, Prirodoslovno-matematički fakultet, Geografski odsjek, Trg Marka Marulića 19,  
10000 Zagreb, Hrvatska

Dražen Njegač dnjegac@geog.pmf.hr  
prof. dr. sc., Sveučilište u Zagrebu, Prirodoslovno-matematički fakultet, Geografski odsjek, Trg Marka Marulića 19,  
10000 Zagreb, Hrvatska

Danijel Orešić doresic@geog.pmf.hr  
prof. dr. sc., Sveučilište u Zagrebu, Prirodoslovno-matematički fakultet, Geografski odsjek, Trg Marka Marulića 19,  
10000 Zagreb, Hrvatska