

# Regionalizam

---

**Tomac, Katarina**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2016**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic Nikola Tesla in Gospić / Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:107:336216>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-04-18**



*Repository / Repozitorij:*

[Polytechnic Nikola Tesla in Gospić - Undergraduate thesis repository](#)



Image not found or type unknown

**VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU**

Katarina Tomac

**REGIONALIZAM**  
**REGIONALISM**

Završni rad

Gospić, 2016.



**VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU**

**Upravni odjel**

**Stručni studij**

**REGIONALIZAM**

**REGIONALISM**

**Završni rad**

**MENTOR:**

Prof. dr. sc. Mirko Klarić

**STUDENT:**

Katarina Tomac

MBS: 2963000246/10

Gospić, lipanj 2016

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

Upravni odjel

Gospić, 10. 06. 2016.

### Z A D A T A K

za završni rad

Pristupniku Kotorzini Tomac MBS: 2963 000246/10

Studentu stručnog studija upravni izdaje se tema završnog rada pod nazivom  
Regionalizam

Sadržaj zadatka :

U RADU ĆE SE ANALIZIRATI PITANJE  
REGIONALIZMA I REGIONALNE POLITIKE.

Završni rad izraditi sukladno odredbama Pravilnika o završnom radu Veleučilišta „Nikola Tesla“ u Gospiću.

Mentor: prof. drsc Mirko Klonić zadano: 10. 06. 2016. [potpis]  
(ime i prezime) (nadnevak) potpis

Pročelnik odjela: drsc. Vlatko Ružić predati do: 30. 09. 2016. [potpis]  
(ime i prezime) (nadnevak) potpis

Student: Kotorzina Tomac primio zadatak: 10. 06. 2016. [potpis]  
(ime i prezime) (nadnevak) potpis

Dostavlja se:

- mentoru
- pristupniku

## IZJAVA

Izjavljujem da sam završni rad pod naslovom Regionalizam  
\_\_\_\_\_ izradio/la samostalno pod  
nadzorom i uz stručnu pomoć mentora prof. dr. sc. Miroslav Klončič.

Ime i prezime

Katarina Tomaš  
(potpis studenta)

## Sažetak

---

Rad obrađuje pojmove kao što su regija, regionalizacija, regionalna politika, regionalizam, načelo supsidijarnost i decentralizacija. U radu su opisani preduvjeti za razvoj regionalizma, trendovi u razvoju regionalne samouprave te su prikazani temeljni dokumenti vezani za regionalizam. Također, opisan je regionalizam u Europi, počevši od samih početaka do novijih iskustava u Europskoj uniji. Opisuju se i problemi s kojima se susreće regionalizam u RH, ali i mogući pravci reforma za poboljšavanje istog procesa.

## Ključne riječi:

---

regija, regionalizacija, regionalna politika, regionalizam

## Abstract

---

Since globalization processes significantly decrease sovereignty of a country and centralized governing limits democratization it is clear that Europe sees its future in further development of regions and regionalism. I have analyzed regionalism in depth through eight chapters explaining the founding documents for this concept as well as the characteristics of regionalism in Europe and Croatia. To contextualize regionalism I have revised the ideas of region regionalization and regional politics. Regions are an active and important part of political decisions on the European scene, this trend strengthened the position of regions on the national level as well. Regional management should induce social and economic development of the regions and therefore decrease differences in development of particular parts of a country which is the primary goal of regional politics.

## Keywords:

---

*regions, regionalism, regional politics*

# SADRŽAJ

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Uvod .....                                                                           | 1  |
| 2. Razgraničenje osnovnih pojmova .....                                                 | 2  |
| 2.1. Regija .....                                                                       | 2  |
| 2.2. Regionalizacija .....                                                              | 4  |
| 2.3. Regionalna politika .....                                                          | 5  |
| 2.3.1. Regionalna politika EU .....                                                     | 5  |
| 3. Regionalizam .....                                                                   | 7  |
| 3.2. Preduvjeti za razvoj regionalizma .....                                            | 9  |
| 3.2.1. Decentralizacija i regionalizacija .....                                         | 9  |
| 3.2.2. Reforma teritorijalne osnove i servisna orijentacija samoupravnih jedinica ..... | 10 |
| 3.2.3. Jačanje demokratskog potencijala i političkog legitimiteta .....                 | 11 |
| 4. Regionalna samouprava .....                                                          | 11 |
| 4.1. Trendovi u razvoju regionalne samouprave .....                                     | 12 |
| 4.1.1. Harmonizacija regionalne razine vlasti .....                                     | 13 |
| 4.1.2. Orijehtacija na gospodarski i društveni razvoj .....                             | 13 |
| 4.1.3. Regionalna mobilizacija i lobiranje .....                                        | 14 |
| 4.1.4. Prekograniečna, transnacionalna i međuregionalna suradnja .....                  | 15 |
| 5. Prikaz temeljnih dokumenata vezanih za regionalizam i regionalnu samoupravu .....    | 15 |
| 5.1. Povelja zajednice o regionalizaciji .....                                          | 15 |
| 5.2. Deklaracija o regionalizmu u Europi .....                                          | 17 |
| 5.3. Nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi .....                              | 21 |
| 6. Regionalizam u Europi .....                                                          | 21 |
| 6.1. Počeci regionalizma .....                                                          | 22 |
| 6.2. Pravni sustav Europske unije i regionalizam .....                                  | 22 |
| 6.2.1. Ustavni ugovor za Europu .....                                                   | 24 |
| 6.3. Regionalizam u Europi danas .....                                                  | 25 |
| 7. Regionalizam u Hrvatskoj .....                                                       | 27 |
| 7.1. Razvoj regionalizma .....                                                          | 27 |
| 7.2. Karakteristike sustava lokalne i regionalne samouprave u RH .....                  | 28 |

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 7.3. Prijedlog reforme sustava lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj .....                  | 32 |
| 7.3.1. Teritorijalna decentralizacija u Hrvatskoj.....                                            | 33 |
| 7.3.2. Osnivanje samoupravnih (političkih) regija i zadržavanje unutarregionalnih autonomija..... | 33 |
| 7.3.3. Političke regije kao planske i razvojne regije .....                                       | 34 |
| 7.3.4. Političke regije kao izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor .....           | 34 |
| 7.3.5. Reorganizacija lokalne samouprave po načelu monotipskih općina .....                       | 35 |
| 8. ZAKLJUČAK.....                                                                                 | 36 |

## 1.Uvod

Među suvremenim trendovima koje obilježavaju društveni razvoj, poput globalizacije, eurointegracije i urbanizacije, važno mjesto zauzima i regionalizam. Regionalizam je izraz nastojanja da regionalne jedinice imaju što je moguće veću kontrolu nad cjelokupnim društvenim, ekonomskim, političkim i drugim procesima na svome području pa je tako regionalna razina vlasti danas neizostavan dio institucionalne arhitekture suvremenih europskih država.

S obzirom da pitanje regionalizma predstavlja aktualnu temu u javnosti, poglavito u kontekstu rasprava o hrvatskoj i lokalnoj političkoj javnosti u pogledu regionalnog preustroja Republike Hrvatske, svrha ovog rada jest analizirati pojam regionalizma odnosno ustvrditi koju je fazu dosegao regionalizam Europi, ali i Hrvatskoj tenaznačiti moguće razvojne pravce regionalne razine upravljanja. Također, u okviru ove teme potrebno je razmotriti ključne aspekte regije, regionalizacije i regionalne politike. Naime, bez razumijevanja njihova značenja i poznavanja njihovih obilježja, upolitičkom, kulturno-povijesnom i socioekonomskom kontekstu, racionalno promišljanje problematike regionalizma nije moguće.

Na početku ovog završnog rada kroz poglavlja Regija, Regionalizacija i Regionalna politika jasno su razgraničeni istoimeni pojmovi, koji su ključni za daljnje razumijevanje teme ovog završnog rada. U drugom poglavlju obrađen je pojam regionalizma kao i preduvjeti potrebni za razvoj regionalizma. Pravni izričaj regionalizma predstavlja regionalna samouprava te je kao takav i ovaj pojam obrađen, kao i trendovi u regionalnoj samoupravi. U nastavku rada dan je prikaz temeljnih dokumenata koji promoviraju ideju regionalizma. U poglavlju Regionalizam u Europi spominju se i europska iskustva na ovom polju, počevši od samih početaka regionalizma u Europi do novijih iskustava u Europskoj uniji. U posljednjem poglavlju naglasak je na regionalizmu u RH, tako je opisan razvoj i karakteristike regionalizma te su dane poželjne smjernice za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj.

## **2. Razgraničenje osnovnih pojmova**

U današnje vrijeme često se spominju termini kao što su regionalizacija, regija i regionalna politika. Za bolje razumijevanje pojma regionalizma prije svega je potrebno razlučiti ove osnovne pojmove i postaviti ih u odnos s pojmovima koji se odnose na središnju ali i lokalnu raznu upravljanja.

### **2.1. Regija**

Određivanje pojma regije i prikaz različitih tipova regija otežan je ponajprije zbog činjenice da je pri tome moguće staviti naglasak na vrlo različite karakteristike. Ponekad se u prvi plan naglasak stavlja na političke i ustavnopravne elemente koji naglašavaju različiti položaj teritorijalnih jedinica. S ekonomskog stajališta naglašavaju se karakteristike poput strukture gospodarstva, urbaniziranost nekog područja i slično. Povijesne znanosti naglašavaju etničku strukturu, jezik, kulturu i druge specifičnosti područja. Sukladno ovim karakteristikama mogu se izdvojiti sljedeći tipovi regionalnih jedinica: 1) upravne i administrativne; 2) planske; 3) političke; 4) statističke; 5) kulturne, etničke, povijesne; 6) ekonomske; i 7) funkcionalne (Đulabić, 2007).

Regija označava zemljopisno zaokružen prostor, povijesno, kulturno, ekonomski i politički relativno homogen i/ili relativno izdvojen u odnosu prema nekoj nadređenoj (geografskoj i/ili državnoj) cjelini. Zemljopisno određenje regije uključuje prostorno-teritorijalnu dimenziju, tj. jasno određive prirodne granice koje zaokružuju neki teritorij i čine ga jedinstvenom geografskom cjelinom. Premda je sam termin izvorno proizašao iz zemljopisne terminologije (Rogić, 1963., Blagojević, 2008., Štifanić, 1996.), zemljopisne determinante nisu dostatne da bi određeno područje bilo regija. One su bitne utoliko što su (kao prirodne barijere) tijekom povijesti priječile ili otežavale komunikaciju i suradnju s drugim područjima izvan tog prostora, ili su ih olakšavale (kao prirodni putevi i poveznice) unutar njega. Ta prostorna bliskost postupno je dovela do relativno visokog stupnja međusobne povezanosti, suradnje i posljedično do ekonomske i kulturne homogenizacije stanovništva unutar toga prostora (Maldini, 2014).

Uz zemljopisne determinante, značajke koje u tom smislu određuju regiju i izdvajaju je kao posebnu prema drugim regijama ili prema nadređenoj državnoj cjelini – jesu one što čine povijesno-političko i kulturno naslijeđe te sociostrukturna obilježja različita od ostatka države u kojoj se regija nalazi. To su redovito različita etnička pripadnost stanovništva, različit jezik, kultura i religijska pripadnost, političke orijentacije i politička tradicija, specifična socijalna struktura i stupanj socioekonomske razvijenosti (Maldini, 2014).

Pri određivanju pojma regije moguće je odrediti dva ključna pristupa. Prvi stavlja naglasak na koncipiranje regije kao područja s posebnim karakteristikama, a drugi na shvaćanje regije kao posebne institucije unutar upravno – političkog uređenja neke države. Uz ove pristupe kao poseban kriterij za formiranje regije potrebno je uzet postojanje posebnog regionalnog identiteta. U pravilu taj se identitet izražava kroz posebnu kulturu, jezik, narječja, povijest i druge slične elemente (Đulabić, 2007).

Za potrebe ovog rada pod pojmom regije podrazumijeva se područje koje ima specifične karakteristike koje omogućuju da ga se percipira kao zasebnu i koherentnu cjelinu te na kojemu postoje političke odnosno upravne institucije različite od takvih institucija na lokalnoj odnosno nacionalnoj razini (Đulabić, 2007, 72). Sukladno tome regije se često ne podudaraju s državnim granicama; one mogu uključivati cjeline unutar državnih granica i izvan njih, s različitim modalitetima međusobne povezanosti. Tome svjedoče i brojne dijaspore u prekograničnim područjima koje upućuju upravo na kulturnu i povijesnu povezanost različitih (državnih) i istodobno istih (nacionalnih, kulturnih) entiteta smještenih među različitim državama. S druge pak strane, u međunarodnim odnosima, regija se promatra kao dio globalnoga međunarodnog sustava. Na toj razini, regija obuhvaća skup (susjednih i/ili sličnih) država koje dijele zajednički prostor nekog dijela Zemlje ili kontinenta. U tom smislu, regija se može odrediti kao skupina država povezana zemljopisnim obilježjima i stupnjem međusobne ovisnosti (Blagojević, 2008).

## 2.2. Regionalizacija

Za razliku od pojma regionalizma, koji najvećim dijelom podrazumijeva političke procese u kojemu se regije kroz različite mehanizme političke borbe nastoje izboriti za snažniji položaj i veću autonomiju unutar pojedine zemlje, regionalizacija je rezultat nešto drukčijih procesa. Riječ je o procesu uspostave regija koji je iniciran s nacionalne odnosno državne razine. Država nastoji podijeliti cjelokupni teritorij na regionalne jedinice i uvesti regionalni sustav upravljanja s manjim ili većim stupnjem autonomije (Đulabić, 2007).

Regionalizacija označava proces uspostave regija kao administrativno-upravnih i/ili političkih jedinica u okviru nacionalne države kao nadređene cjeline, što uključuje decentralizaciju, tj. prijenos dijela vlasti s državne razine na subdržavnu (regionalnu) razinu. Regije se pritom mogu profilirati prema sljedećim kriterijima (Maldini, 2014) :

- a) prema karakterističnim regionalnim obilježjima (geografskim, kulturnim, socioekonomskim, etničkim),
- b) prema političkim kriterijima (dogovorom ili odredbom političkih aktera),
- c) temeljem administrativnih kriterija (struktura, broj stanovnika, bruto društveni proizvod po stanovniku).

G. Marcou određuje regionalizaciju kao proces kojim se stvara kapacitet za neovisnu akciju s ciljem razvoja specifičnog područja. Taj se proces može provesti na osnovi postojećih institucija ili može dovesti do uspostave nove teritorijalne organizacije koja će bolje ispuniti te ciljeve. Diljem zemalja unutar Europske unije moguće je uočiti nekoliko različitih tipova regionalizacije, no bez obzira o kakvom se tipu radilo krajnji rezultat svakog procesa regionalizacije jest formiranje određenog tipa regije. Može se raditi o različitim, već spominjanim tipovima regija (političkim, upravnim, planskim, funkcionalnim, statističkim i slično. Iz definicije regionalizacije vidi se da je taj proces usko povezan s ostvarivanjem razvoja pojedinih područja i vođenjem aktivne razvojne politike. Upravo zbog toga regionalizacija se često povezuje s regionalnim razvojem koji je pokretač tog procesa (Marcou, 2003).

Svrha regionalizacije može biti višestruka. S aspekta regija, njezina je svrha afirmacija i očuvanje regionalnih specifičnosti, poput kulture, i regionalnih interesa (prije svega, socioekonomskih, ali i političkih u smislu veće autonomije u odnosu na državnu vlast). S aspekta države, smisao regionalizacije je u postizanju međusobne ravnoteže i ravnomjernosti u razvoju svih državnih područja, te što bolja povezanost središnje državne vlasti s onom lokalnom. U idealnim uvjetima ta dva aspekta trebala bi biti kompatibilna, međutim, to često nije tako. Naime, načela i kriteriji regionalizacije nisu uvijek jednoznačni, niti se shvaćaju jednako na ovim dvjema razinama, kao ni u različitim političkim i vremenskim kontekstima. Zbog toga regionalizacija često izaziva oprečne stavove. Odatle proizlaze i prijedori oko regionalne politike, redovito jedne od ključnih javnih politika nacionalnih vlada (Maldini, 2014).

### **2.3. Regionalna politika**

Regionalnu politiku obilježava sustav relacija koje usmjeravaju i unapređuju gospodarstvo regije, ali i međuregionalne odnose. Ona uključuje i spoznaju o tome da regionalna stanja i međuregionalni odnosi nisu unaprijed određeni što naglašava aspekt regionalne politike (Bogunović, 2011:58).

Regionalna politika istražuje i analizira nejednakost i efikasnost i to zato da bi utvrdila relevantne zaključke i da bi pronašla efikasna rješenja. Regionalna politika mora pomoći stvarati uvjete na gospodarskom i socijalnom planu za razvoj svake regije i njenog sustava što su ujedno i glavni razlozi za vođenje ove politike.

#### **2.3.1. Regionalna politika EU**

Regionalna politika EU usmjerena je prema smanjenju društvenih i gospodarskih razlika koje postoje među zemljama članicama Unije. Radi se o vrsti ekonomske politike konkurentnosti gospodarstva onih područja koja zaostaju za europskim prosjekom. Opći ciljevi regionalne politike nastoje se postići usmjeravanjem investicija u dugoročne projekte razvoja, poticanjem ljudskog kapitala i boljim pristupom tržištu radne snage te izgradnjom

fizičke infrastrukture. Ova se politika provodi putem redistribucije novčanih sredstava iz zajedničkog proračuna EU.

Riječ je o aktivnoj razvojnoj politici koja nastoji zaustaviti i spriječiti daljnje širenje nejednakosti u stupnju razvoja među različitim dijelovima EU. Također, tom se politikom nastoji omogućiti slabije razvijenim područjima da konvergiraju razvijenijim područjima i uključe se u gospodarske tokove kao aktivni sudionici. S obzirom na činjenicu da EU ima vrlo bogatu teritorijalnu raznolikost, jedno od najvažnijih područja politike EU upravo je područje regionalne politike (Đulabić, 2007: 99). Cilj regionalne politike je ne samo postizanje ekonomske i socijalne kohezije unutar EU već i teritorijalne kohezije nakon uključivanja cilja u novi europski sustav. Cilj teritorijalne kohezije je u osiguravanju uravnoteženog razvoja različitih mjesta i u brizi o tome da svi građani budu u mogućnosti, u najvećoj mjeri, iskoristiti većinu karakteristika svojih teritorija, te transformirati raznolikosti u sredstva koja će doprinositi održivom razvoju EU. Regionalna politika je najvažniji instrument za postizanje kohezije, odnosno važna je za razvoj infrastrukture, smanjenje nezaposlenosti, poticanje industrija i svih različitih oblika djelatnosti.

Za provedbu regionalne politike bitna je kateorizacija regija, odnosno nomenklatura prostornih jedinica za statistiku (NUTS). Ovu nomenklaturu kreirao je Europski ured za statistiku (Eurostat) kako bi stvorili jedinstvenu i dosljednu strukturu teritorijalne podjele za potrebe vođenja statistike i provedbe regionalne politike EU.

**Tablica 1.** Statistička kategorizacija teritorijalnih jedinica

| NUTS razine | Broj stanovnika (najmanje) | Broj stanovnika najviše |
|-------------|----------------------------|-------------------------|
| NUTS 1      | 3.000.000                  | 7.000.000               |
| NUTS 2      | 800.000                    | 3.000.000               |
| NUTS 3      | 150.000                    | 800.000                 |

Izvor: Frajman-Jakšić, A., Nater, N., Pekanov, D. (2007.) Mogućnosti financiranja razvitka lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj iz pretpristupnih fondova Europske unije, dostupno na: [https://bib.irb.hr/datoteka/319193.Monografija\\_Frajman\\_Nater\\_Pekanov.doc](https://bib.irb.hr/datoteka/319193.Monografija_Frajman_Nater_Pekanov.doc) (lipanj 2016)

### 3. Regionalizam

Regionalizam, kao iskaz specifične teritorijalno-kulturne pripadnosti i kao oblik političke identifikacije, već dugo je u središtu pozornosti političke javnosti mnogih suvremenih društava. Pojam regionalizam nije jednoznačan pojam koji je lako odrediti. Regionalizam kao ni regiju, nije moguće shvatiti i konceptualizirati bez geografskih determinanta; one nisu dostatne za njegovo određenje. Tako je regionalizam često analiziran u kategorijama socijalne kohezije (etnička, rasna, jezična, religijska, kulturna pripadnost, te svijest o zajedničkoj prošlosti), ekonomske kohezije (obrasci trgovine, ekonomska komplementarnost), političke kohezije (tip režima, ideologija) i organizacijske kohezije (postojanje formalnih regionalnih institucija). Uz to, posebna se pozornost pridaje regionalnoj međuovisnosti. Opseg činitelja koji ga definiraju zbog toga je relativno širok i uključuje ekonomsku, socijalnu, političku i povijesnu dimenziju. Tako pojam regionalizma pokriva više različitih fenomena (Hurrell, 1995., 333-334).

Regionalizam je svojevrsno ideološko usmjerenje čija je temeljna nit vodilja jačanje regionalne razine vlasti koja je izvjesna protuteža središnjoj vlasti. Regionalizam je proces koji je uvijek iniciran odozdo (eng. bottom-up) i izraz je nastojanja da regionalne jedinice imaju što je moguće veću kontrolu nad cjelokupnim društvenim, ekonomskim, političkim i drugim procesima na svome području (Đulabić, 2007).

Pojam regionalizma sadržava značajnu političku dimenziju u kojoj je izraženo nastojanje jačanja političkog potencijala regionalnih jedinica u strukturi podjele državne vlasti. Prema takvom shvaćanju pojam regionalizma najsnažnije se manifestira u postojanju regionalnih političkih institucija. Radi se o regionalnim predstavničkim i izvršnim tijelima koja su sastavljena od neposredno izabranih predstavnika građana. Preko njih građani ostvaruju pravo na regionalnu samoupravu što pridonosi realizaciji načela diobe vlasti po vertikalnoj odnosno teritorijalnoj dimenziji. Vertikalna dimenzija vlasti polazi od pretpostavke da je sveukupna vlast podijeljena između različitih razina vlasti koje su komplementarne u upravljanju javnim poslovima. To podrazumijeva postojanje

predstavničkih tijela građana koja se biraju na regionalnoj razini, mogućnost regulacije značajnog kruga javnih poslova samoupravnim djelokrugu, mogućnost organizacije vlastitih upravnih tijela za obavljanje tih poslova sukladno potrebama i posebnostima regije, vlastite izvore financiranja i slično (Đulabić, 2007).

Povijest regionalizma (u modernom političkom značenju) seže u razdoblje velikih političkih i društvenih promjena u Europi s kraja 18. stoljeća. Regionalizam se tad pojavljuje kao reakcija na konstituciju države uspostavljenu nakon Francuske građanske revolucije. On ima obilježja socijalnog i političkog protupokreta (protivnici jakobinskog centralizma) koji se opire ukidanju starih povijesnih provincija (obrana povijesnih prava i kulturnog identiteta regija) te ima elemente tradicionalizma i konzervativizma. Uz Francusku, regionalizam se pojavljuje i u Velikoj Britaniji, Španjolskoj, Švicarskoj, Belgiji itd., kao reakcija na procese društvene i političke modernizacije što su uspostavili unitarne nacionalne države kao karakteristične moderne političke zajednice. Razdoblje u kojem se događaju ti procesi obilježila je mobilizacija perifernih regija, i ona se odvija kao teritorijalna i kulturna konsolidacija i nacionalno-politička integracija oko svojih političkih središta. Političko (nacionalno) jedinstvo i državna monolitnost, kao integrativni činitelji, stavili su u drugi plan lokalne i regionalne specifičnosti i inhibirale oblikovanje regionalnih identiteta kao politički relevantnih, držeći ih reliktima predmodernosti. Tako je centralizam, kao oblik državnog ustrojstva, postao sredstvom nacionalno-teritorijalne integracije u smislu prevladavanja teritorijalno-političke rascjepkanosti i odupiranja tendencijama unutrašnjeg (regionalnog) izdvajanja. Istodobno, unitarizam kao politička orijentacija što zagovara jedinstvo države i svih njezinih teritorija (regija, pokrajina) neovisno o njihovim razlikama i specifičnostima – postao je ideološki postulat u smislu političkog ujedinjavanja nacije i stvaranja jedinstvene nacionalne države. Prva Republika iz 1792., što ju je iznjedrila Francuska revolucija 1789., označava paradigmu monolitne centralizirane države i otpora centrifugalnim političkim tendencijama oličenima u regionalizmu. Taj novi politički koncept ima predznak ideološke borbe protiv konzervativaca (tzv. reakcije, mahom razvlaštenih pripadnika plemstva, nekadašnjih feudalnih/regionalnih gospodara) i obilježja društvene modernizacije (pomak od tradicionalne zajednice k modernom društvu na zasadama klasičnog liberalizma i ugovorne teorije društva). Modernizacijski procesi, poglavito industrijalizacija i urbanizacija posve mijenjaju socioekonomsku strukturu društva. Novo, industrijsko društvo strukturira se oko gradova kao urbanih, ekonomskih, političkih i kulturnih središta društva. To potire zavičajne

identitete u korist novih – političkih (nacionalnih) i socioekonomskih (klasnih), dok lokalni (regionalni) partikularizmi bivaju potisnuti onim univerzalnim, općim (građanskim). Nova politička struktura koja izrasta na toj osnovi u funkciji je procesa političke integracije i stvaranja modernih nacija i nacionalnih država. Oblikovanje te nove socijalne i političke strukture pak bitno je uvjetovano strukturom socijalnih rascjepa (teritorijalno-kulturnih i funkcionalnih) koji su ključno obilježili oblikovanje modernih društava Zapada i uspostavu temeljnih političkih ideologija i političkih stranaka. Modernim nacionalnim državama tako dominiraju ideološke i socioekonomske podjele, u okviru kojih se (re)definira regija i (re)interpretira regionalizam (Maldini, 2014).

Postupno regionalizam se uspio afirmirati kao legitiman ideološki obrazac koji je u mnogim državama doveo do stvaranja različitih oblika srednje razine vlasti. Regionalizam se tijekom vremena javljao kao sastavni dio različitih i ponekad posve suprotnih političkih ideologija tako da je danas nemoguće govoriti kao o jedinstvenom ideološkom pokretu. Tijekom vremena razvilo se nekoliko različitih oblika regionalizma koji regionalnu razinu nastoje staviti u središte društveno-političkih zbivanja (konzervativni regionalizam, građanski, modernizacijski, progresivni, populistički i separistički) (Đulabić, 2007).

## **3.2. Preuvjeti za razvoj regionalizma**

Afirmacija regionalne razine u velikom broju europskih zemalja događala se po utjecajem nekoliko paralelnih procesa u pogledu općeg razvoja teritorijalne samouprave, stoga je prije utvrđivanja razvojnih trendova u pogledu regionalne samouprave potrebno sagledati i opći okvir razvoja teritorijalne samouprave u Europi.

### **3.2.1. Decentralizacija i regionalizacija**

Tijekom zadnjih dvadesetak godina 20. Stoljeća u zemljama Zapadne Europe može se uočiti trend decentralizacije, pod čime se podrazumijeva prenošenje sve većeg kruga javnih poslova i financijskih sredstava na jedinice lokalne i regionalne samouprave. Decentralizacija javnih poslova na jedinice teritorijalne samouprave konstantna je tendencija koju je moguće vidjeti praktički u svim političkim zemljama, a i šire (Koprić,

2008:96). Temeljni okvir za proces decentralizacije jest načelo supsidijarnosti prema kojem bi se javni poslovi trebali obavljati na onoj razini koja je najdjelotvornija i najprikladnija za njihovo obavljanje.

Druga bitna tendencija jest sve izraženija regionalizacija. Pod regionalizacijom se podrazumijeva proces uvođenja tj. jačanja srednje (regionalne) razine u sustav organizacije državne vlasti. Taj je proces u zemljama zapadnog dijela Europe intenziviran u zadnjoj četvrtini prošlog stoljeća, tako da danas neki oblik regionalne razine vlasti postoji u većini europskih zemalja. Regionalizacija se još uvijek ne odvija ravnomjerno, pa je tako moguće uočiti znatne razlike u pogledu položaja regionalnih jedinica unutar određene zemlje, kao i razlike između različitih europskih zemalja (Đulabić, 2014).

### **3.2.2. Reforma teritorijalne osnove i servisna orijentacija samoupravnih jedinica**

Reforma teritorijalne osnove samoupravnih jedinica također je jedan od važnijih trendova razvoja teritorijalne samouprave, stoga je okrupnjavanje ovih jedinica tijekom prroktklih nekoliko desetljeća vidljivo u mnogim europskim zemljama. Pod pritiskom zahtjeva za ekonomičnošću i jačanjem fiskalnog kapaciteta uzrokovanog sve većim troškovima brojnih javnih poslova sve više se napušta usitnjena teritorijalna struktura. Kako bi se prevladale negativnosti usitnjene teritorijalne podjele, razvijaju se brojni mehanizmi suradnje i povezivanja malih lokalnih jedinica. Suradnja među lokalnim jedinicama jedna je od strategija njihove prilagodbe suvremenim izazovima, a posebno dolazi do naglaska u zemljama s naglašenom tradicijom usitnjene teritorijalne strukture (Španjolska i Francuska). U skladu sa sve većim naglaskom na servisnu orijentaciju tijela javne uprave, takav trend dolazi do izražaja na subnacionalnoj razini teritorijalnog upravljanja. Na toj se razini obavljaju različite djelatnosti s kojima se građanima pružaju brojne javne usluge. Građani se u pogledu tih djelatnosti mogu percipirati kao korisnici usluga javne uprave, a ta je uloga danas jednako izražena i kao uloga građanina kao sudionika u demokratskim procesima (Đulabić, 2008).

### **3.2.3. Jačanje demokratskog potencijala i političkog legitimiteta**

Uz navedene tendencije, demokratski potencijal teritorijalnih jedinica na svim razinama nastoji se dodatno ojačati na različite načine. Uvode se neposredni izbori za članove predstavničkih tijela onih jedinica koje to nisu imale. Dodatno se stimulira uključivanje različitih kategorija građana u političke procese na regionalnoj razini. Tako je pod okriljem Vijeća Europe doneseno nekoliko različitih dokumenata koji podupiru navedeni trend demokratizacije lokalnog političkog života (Preporuka Vijeća ministara, Preporuka o revidiranoj Europskoj povelji o sudjelovanju mladih u lokalnom i regionalnom životu) (Đulabić, 2014).

U istom smjeru vodi i transformacija upravnih jedinica u političke jedinice, tj. uvođenje demokratskih izbora i drugih oblika realizacije samoupravnog kapaciteta u skladu s načelom političke decentralizacije.

## **4. Regionalna samouprava**

Regionalizam kao ideološko opredjeljenje blisko je vezan uz pojam regionalne samouprave koji je u određenom smislu pravni izričaj tog ideološkog opredjeljenja. Regionalna samouprava podrazumijeva postojanje regionalnih jedinica s bitnim stupnjem samouprave neposredno ispod razine središnje državne vlasti. Pravo na regionalnu samoupravu podrazumijeva pravo i obvezu regija da upravljaju bitnim dijelom javnih poslova od regionalnog značaja a za dobrobit građana. Prilikom raspodjele poslova između različitih razina vlasti potrebno je poštovati načelo supsidijarnosti (Đulabić, 2007). Prema načelu supsidijarnosti (ili pravedne autonomije, koje je danas prihvaćeno u gotovo svim zemljama Europske unije, odluke treba donositi na najnižoj mogućoj razini, dok središnja vlast pritom osigurava osnovne smjernice. Dakle, ništa ne treba organizirati na višoj razini što se može bolje bez opasnosti po opće dobro, organizirati na nižoj razini. Dakako, princip supsidijarnosti naglašuje i vrijednost regionalnog organiziranja države. Takvo organiziranje može nedvojbeno ublažiti mnoge unutardržavne napetosti i sukobe (Blažević, 2010).

Radi realizacije političkih ciljeva regionalne jedinice nastoje se izboriti za što veću autonomiju u cjelokupnom sustavu organizacije državne vlasti. Ta se autonomija najvećim dijelom očituje u postojanju vlastitih izvora financijskih sredstava, kao što su uvođenje vlastitih poreza, prireza i drugo. Također regionalne jedinice nastoje se izboriti za veće ovlasti u donošenju zakona i općih propisa, veći i snažniji udio u ukupnoj strukturi javnih financija, slobodu u djelovanju na međunarodnoj razini, slobodu u realizaciji međunarodne i prekogranične suradnje, slobodu organiziranja svojih upravnih tijela i slično (Đulabić, 2007:77).

Državni nadzor nad jedinicama regionalne samouprave treba biti ograničen samo na nadzor ustavnosti i zakonitosti njihova djelovanja a istovremeno osiguravati potrební stupanj autonomije. Poslovi koji imaju naglašenu regionalnu dimenziju trebaju biti u nadležnosti regionalnih vlasti, a svaka odluka koja utječe na položaj regionalne samouprave, posebice u pogledu financijskih i zakonodavnih ovlasti, treba biti donesena uz pristanak regija na koje se ta odluka odnosi (Đulabić, 2007).

Pravo na regionalnu samoupravu predstavlja važno pravo u demokratskim političkim poredcima jer ima potencijal smanjivanja političkog konflikta unutar organiziranih političkih sustava. Davanje prava i autonomija regijama, koje su izraz posebnog identiteta, dovodi do izvjesne stabilizacije i demokratizacije cjelokupnog političkog sustava. Takvim zasebnim kulturnim, jezičnim i drugim identitetima kroz pravo na regionalnu samoupravu stvorena je mogućnost da se kroz legitimne kanale izbore za povoljniji položaj u političkom sustavu (Đulabić, 2007).

#### **4.1. Trendovi u razvoju regionalne samouprave**

Uz opće trendove razvoja teritorijalne samouprave postoji i razvojni trendovi koji se mogu vezati uz regionalnu razinu vlasti. Pri tome je posebno važno istaknuti nastojanja oko harmonizacije regionalne razine vlasti, orijentaciju regionalnih jedinica poticanje gospodarskog i općedruštvenog razvoja, regionalnu mobilizaciju i povezivanje radi jačanja položaja regionalne razine te različite oblike suradnje između regionalnih jedinica.

#### **4.1.1. Harmonizacija regionalne razine vlasti**

Iako se različitim dokumentima bezuspješno pokušavala harmonizirati regionalna razina vlasti u Europi još uvijek nije usvojen niti jedan formalno obvezujući dokument koji bi postavio temelje harmonizaciji regionalnoj vlasti u europskim državama. Najveći korak na putu prema harmonizaciji jest u okviru vijeća Europe koje je 2008. usvojio Preporuku 240(2008). U Preporuci se kroz 52 članka provlače temeljna načela za harmonizaciju. Među temeljnim načelima ističu se demokratsko upravljanje, građanska participacija, supsidijarnost, dobro upravljanje i javna uprava, hijerarhijski odnos spram lokalne razine i respektiranje načela Europske povelje, međusobno uvažavanje u odnosima sa središnjom razino, poštovanje teritorijalnog integriteta zemlje i slično.

Razlozi odsutnosti dalekosežne i dublje harmonizacije regionalne razine u Europi prije svega su velike razlike u pogledu ustavno – pravnog ustroja europskih zemalja. Neke od europskih zemalja poput Austrije, Njemačke i Belgije organizirane su federalno, ili konfederalno poput Švicarske. Drugu skupinu čine unitarne ali formalnopravne regionalizirane države poput Španjolske, Italije, u novije vrijeme i Francuske. Velika Britanija je procesom devolucije dala veliku autonomiju Walesu, Škotskoj i Sjevernoj Irskoj, pa se također može smatrati regionaliziranom zemljom. Posebnu skupinu čine unitarne države (skandinavske zemlje, Nizozemska), u kojima jedinice teritorijalne samouprave imaju veliku autonomiju u pogledu obavljanja javnih poslova, dok to nije slučaj s regionalnom razinom. Konačno, u Europi nalazimo i prilično centralizirane zemlje poput Irske, Grčke i Portugala u kojima regionalna razina vlasti još uvijek nije najbitniji faktor organizacije državne vlasti (Đulabić, 2014).

#### **4.1.2. Orijentacija na gospodarski i društveni razvoj**

U okviru temeljnih zadaća regionalnog samoupravnog djelovanja sve je jasnije izražena tendencija prema kojoj bi te jedinice trebale imati ključnu ulogu u promicanju gospodarskog i općedruštvenog razvoja svojeg područja. Regionalne se jedinice percipira ne

samo kao jednu od razina teritorijalnog upravljanja, već kao ključne subjekte realizacije nove paradigme regionalnog razvoja. Okupljanje subjekata bitnih za razvoj i planiranje dugoročne strategije razvoja za svoje područje su neke od temeljnih uloga regionalnih jedinica. Primjeri pokazuju kako su regionalne jedinice u nekim zemljama kreirane upravo s tom svrhom. Nastanak političkih regija u Francuskoj i Italiji usko je vezan s evolucijom institucionalne strukture za vođenje politike regionalnog razvoja. Jednako tako u tranzicijskim zemljama, koje radi udovoljavanja formalnim zahtjevima u pogledu upravljanja sredstvima strukturnih fondova na regionalnoj razini organiziraju partnerske forume koji bi s vremenom mogli prerasti u instrumente za realizaciju regionalne demokracije (Đulabić, 2014).

Za afirmaciju srednje razine vlasti važnu ulogu imala je Europska unija putem dva temeljna elementa. Prvi element je prihvaćanje i promicanje načela supsidijarnosti. Prihvaćanjem ovog načela Europska unija je signalizirala da je subnacionalna razina vlasti, jedna od bitnih karika, ne samo u provedbi europskih javnih politika već i u cjelokupnoj institucionalnoj arhitekturi njezinih članica. Supsidijarnost djeluje izrazito poticajno na jačanje lokalne i regionalne autonomije i njihovo pozicioniranje spram središnje vlasti. Drugi bitan element jest regionalna, odnosno kohezijska politika EU. Ova politika je kao jedno od temeljnih načela u pogledu strateškog programiranja razvoja istaknula upravo načelo partnerstva koje zagovara potrebu za snažnim uključivanjem lokalne i regionalne vlasti (Đulabić, 2014).

#### **4.1.3. Regionalna mobilizacija i lobiranje**

Intenzivne društvene i političke promjene u Europi dovele su do toga da se subnacionalna razina vlasti aktivirala oko promicanja vlastitih interesa u različitim okruženjima. Regionalna mobilizacija odvija se u nekoliko smjerova. Prvo smjer su nastojanja oko promicanja interesa subnacionalne razine na europskoj razini. Internacionalizacija regionalne razine događa se u gotovo svim zemljama. Drugo, regije se povezuju u udruženja u nacionalom kontekstu i nastupaju spram središnje vlasti promičući i zastupajući vlastite interese i jačajući svoju poziciju,

#### **4.1.4. Prekogranična, transnacionalna i međuregionalna suradnja**

Intenziviranje prakse međusobne suradnje i povezivanja regionalnih jedinica također je jedan od trendova u pogledu razvoja regionalne samouprave. Prije svega, riječ je o različitim oblicima prekogranične, transnacionalne te međuregionalne suradnje i povezivanja. S tim oblicima suradnje nastoje se riješiti praktična, svakodnevna pitanja, kao što su putovanje na posao, realizacija prava iz radnog odnosa, zdravstvena i socijalna zaštita, imovinskopравни odnosi vezan za nekretnine uz granice, pristup obrazovanju u drugim javnim službama. U tom pogledu neki od programa Europske unije posebno su važni jer potiču intenzivnu prekograničnu suradnju i povezivanje koje bi trebalo imati pozitivan utjecaj na razvoj (Đulabić, 2014).

### **5. Prikaz temeljnih dokumenata vezanih za regionalizam i regionalnu samoupravu**

U tranzicijskim zemljama sve je izraženija tendencija uvođenja i jačanja regionalne razine vlasti. Događaji na europskoj razini uvelike su utjecali na reafirmaciju i legitimiranje regionalne razine vlasti. Navedeno je rezultiralo postojanjem nekoliko značajnih dokumenata koji su dodatno afirmirali regionalnu razinu upravljanja. U ovom poglavlju se komparativno prikazuju temeljni dokumenti koji promoviraju ideju regionalizma s obzirom na njihovu koncepciju, pravni status i temeljna načela koja promoviraju.

#### **5.1. Povelja zajednice o regionalizaciji**

Europski parlament prihvatio je 1988. godine dokument pod nazivom Povelja Zajednice o regionalizaciji (Community Charter for Regionalization). Ovaj dokument izraz je nastojanja da se regionalna razina prepozna i dodatno legitimira u zemljama članicama Unije. Tim je dokumentom Europski parlament nastojao potaknuti članice EU da donekle harmoniziraju svoja unutarnja uređenja u području regionalne razine. U mnogim pitanjima

dokument postavlja minimum demokratskih standarda kojih bi se trebale pridržavati zemlje članice pri organizaciji i ustrojstvu regionalne razine. Prema tom dokumentu regija je određena kao područje koje, sa zemljopisnog stajališta, čini jasno određen entitet ili skupina područja kod kojih postoji kontinuitet i kojeg stanovništvo posjeduje određene zajedničke karakteristike i nastoji sačuvati svoj posebni identitet i razviti ga s ciljem poticanja kulturnog, društvenog i ekonomskog napretka. U Povelji se govori o zajedničkim karakteristikama (eng. shared features) kao temeljnom kriteriju za prepoznavanje određenih područja kao samostalnih regija. U te karakteristike spadaju obilježja poput jezika, kulture, povijesne tradicije i interesa koji se odnose na gospodarstvo i promet.

Nadalje, Povelja Zajednice postavlja temelje organizacije regija i ističe njihovu političku autonomiju koja se realizira putem neposrednog izbora predstavnika u regionalno predstavničko tijelo na temelju općeprihvaćenih demokratskih standarda u pogledu izbora. Pored predstavničkog (regionalna skupština), regija ima i izvršna tijela (regionalnu vladu i predsjednika) koji su politički odgovorni predstavničkom tijelu. Povelja ističe kako je u unutarnjem zakonodavstvu, i to po mogućnosti u nacionalnom ustavu, potrebno navesti i definirati specifična područja nadležnosti kojih je obavljanje u isključivoj nadležnosti države.

Također, određeno je pravo regija da samostalno upravljaju poslovima iz svoje nadležnosti. Među temeljne skupine javnih poslova na koje se odnosi nadležnost regija ističu se poslovi kao što su: regionalna politika, regionalno planiranje, poljoprivreda, promet, turizam, javni radovi, socijalna pomoć, obrt, sport i zabava, obrazovanje, zdravstvo, vodna politika, itd. Pored navedenog kruga javnih poslova regije mogu svoju nadležnost proširiti i na sve druge poslove koji nisu izričito zadržani u nadležnosti države. U tom smislu, Povelja Zajednice opredjeljuje se za varijantu opće klauzule u korist regionalne nadležnosti pri vertikalnom razgraničenju javnih poslova uz detaljnije navođenje temeljne skupine regionalnih poslova. Za rješavanje sukoba nadležnosti do kojih može doći između regionalne i središnje razine, kao i između različitih regija, potrebno je osigurati mehanizme sudske zaštite pred neovisnim sudovima. O ustavnosti regionalnih zakona odlučuje ustavni sud.

Nadležnost regija koje imaju zakonodavne ovlasti podijeljena je u tri kategorije. Na prvom mjestu, tu su poslovi za obavljanje kojih regije imaju potpunu nadležnost, što podrazumijeva zakonodavne i izvršne ovlasti regija. Na drugom mjestu su poslovi u pogledu kojih regije imaju ovlasti izrade i donošenja zakona za primjenu već donesenih nacionalnih zakona. Na kraju, u određenim poslovima regije imaju jedino ovlast izvršavanja javnih poslova, bez mogućnosti ikakvog supstantivnog odlučivanja i razrade nacionalnih zakona. S obzirom na odnose prema jedinicama lokalne samouprave, regije, prilikom uređenja i obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, trebaju poštovati i uzimati u obzir ovlasti lokalnih jedinica utvrđene u domaćem zakonodavstvu i relevantnim međunarodnim dokumentima. Povelja Zajednice jedan je od inicijalnih koraka prema harmonizaciji regionalne razine upravljanja u zemljama članicama Europske unije (Đulabić, 2005).

## **5.2. Deklaracija o regionalizmu u Europi**

Ovaj dokument predstavlja drugi važan dokument koji nastoji promovirati ideju regionalizma na međunarodnoj razini. Deklaraciju je 1996. izradila i usvojila Skupština europskih regija. Iako nema obvezujuću snagu međunarodnog pravnog dokumenta, Deklaracija je izraz političkog nastojanja regija da ojačaju svoj položaj u cjelokupnom sustavu diobe vlasti u svojim nacionalnim državama i na europskoj razini. U njoj se dodatno proširuje ideja regionalizma i regija je vrlo ambiciozno postavljena gotovo u samo središte organizacije državne vlasti. Kao jedan od temeljnih i dugoročnih političkih ciljeva, dokument ističe uspostavu takvog sustava organizacije vlasti Europske unije koji bi se trebala temeljiti na tri razine. Regionalna razina vlasti postavljena je uz bok drugih dviju, nacionalne i europske razine sustava organizacije vlasti. U tom smjeru, dokument je istaknuo potrebu prerastanja Vijeća regija EU u posebni dom Europskog parlamenta koji treba okupljati predstavničke regionalne razine vlasti. Regija je definirana kao teritorijalno tijelo javnog prava uspostavljeno na neposrednoj razini ispod države koje ima političku samoupravu. Osim zahtjeva da regije budu prepoznate u pravnim aktima najviše pravne snage u nacionalnom pravnom sustavu, Deklaracija ističe kako je temeljni dokument regije njezin ustav, statut ili drugi zakon koji je sastavni dio sveukupnog pravnog poretka zemlje. Deklaracija ističe nekoliko temeljnih načela organizacije regionalne samouprave s obzirom na institucionalnu

strukturu, nadležnost, financiranje, odnose sa središnjim državnim tijelima, odnose s jedinicama lokalne samouprave te sudjelovanje regija u međunarodnim odnosima, pitanjima prekogranične suradnje i odnosima s institucijama Europske unije (Đulabić, 2005).

Temeljna načela Deklaracije kojima se nastoji promicati ideja regionalizma i jačanja regije u cjelokupnom sustavu organizacije vlasti su sljedeća (Đulabić, 2005):

1. *Načelo autonomije regija* – ovo načelo podrazumijeva postojanje potpune pravne osobnosti regija i pravo samostalnog uređenja njihovih upravnih tijela. Osim toga, kao minimalni demokratski standard koji treba poštovati i prepoznati prilikom uređenja regionalne razine upravljanja jest postojanje neposredno izabranog regionalnog predstavničkog i, njemu odgovornog, izvršnog tijela. Deklaracija navodi da predstavničko tijelo regije može imati zakonodavne ovlasti sukladno načelima domaćeg pravnog poretka.
2. *Načelo političke decentralizacije i supsidijarnosti* - vodeće je načelo pri određenju nadležnosti regija. Prema ovom načelu odluke i mjere koje utječu na regionalne ovlasti i interese ne mogu biti donesene bez prethodnog pristanka regija. Istaknuto je da je primjena nacionalnog zakonodavstva, u pravilu, u nadležnosti regija. Pored toga, regije trebaju biti odgovorne za obavljanje svih poslova koji imaju regionalni značaj. Također, istaknuta je potreba prebacivanja službenika i financijskih sredstava regijama u kojima postoje decentralizirana tijela državne uprave kako bi se izbjegao dvostruki upravni kolosijek. U tom smislu Deklaracija nastoji osigurati potpunu kontrolu regija na njihovu području i postaviti regije kao temeljne subjekte djelovanja. To načelo također podrazumijeva pravo regija da individualno obavljaju poslove iz svoje nadležnosti, pa se kao pomoćno načelo u realizaciji tog prava javlja potreba regija da međusobno harmoniziraju svoje djelovanje pri uređenju poslova iz svoje nadležnosti. Na taj se način građanima donekle osigurava jednak opseg poslova koje obavljaju tijela javne vlasti na cjelokupnom državnom teritoriju.
3. *Načelo financijske autonomije regija* - odražava potrebu regija da imaju dovoljno financijskih sredstava za razvoj i financiranje poslova iz svoje nadležnosti. Financijska

autonomija regija posebno se očituje u poštovanju načela ekonomičnosti, djelotvornosti, učinkovitosti prilikom raspolaganja financijskim resursima te transparentnosti proračunskog procesa. Financijska sredstva za poslove iz regionalne nadležnosti osiguravaju se na nekoliko načina. Na jednoj strani, regije sudjeluju u zajedničkim porezima kojih se dio putem međuproračunskih transfera njima i doznačuje. Također, regije imaju pravo na vlastite poreze kao i pravo na prireze državnim porezima.

4. *Načelo solidarnosti i financijskog izjednačivanja* – ovo načelo zahtijeva uspostavu mehanizma solidarnosti čija je svrha izjednačivanje financijskog tereta između različitih regija. Na taj se način nastoji postići nužno ujednačivanje između regionalnih obveza i njihova financiranja. U pravilu, mehanizmi financijskog izravnavanja omogućuju dodjelu sredstava države pojedinim regijama, ali i mehanizme transfera sredstava između pojedinih regija. Financijsko izravnaje prihvaćeno je i u okviru Europske unije kako bi se postigla veća kohezija među zemljama članicama. Glavni mehanizam za realizaciju takve politike različiti su strukturni fondovi koji trebaju poslužiti postizanju izjednačivanja stupnja razvoja pojedinih regija.
5. *Načelo uzajamnog poštovanja, suradnje i solidarnosti u odnosima s nacionalnom razinom* - temeljno je načelo kojim se treba voditi prilikom uređenja odnosa države i regija. Ovo načelo stavlja regije u partnerski odnos sa središnjim državnim tijelima, a ne kao podređene subjekte. To načelo ističe da regije trebaju utjecati na procese odlučivanja na nacionalnoj razini, posebno o pitanjima koja utječu na ovlasti regija. Osim toga, zahtijeva da regije mogu participirati u imenovanju članova sudskih tijela koja rješavaju sukob nadležnosti između države i regija, kao i da se takvi sporovi rješavaju sudskim postupkom ili arbitražom. Državni nadzor nad regijama treba biti uređen ustavom ili zakonom, a regije trebaju imati mogućnost potpisivanja ugovora i sporazuma s drugim regionalnim jedinicama u državi.
6. *Načelo suradnje i uzajamnog povjerenja u odnosima s jedinicama lokalne samouprave* - obvezuje regije na suradnju i promicanje suradnje s jedinicama lokalne

samouprave sukladno načelu već opisanom načelu supsidijarnosti. Posebno ističe da regije trebaju konzultirati lokalne jedinice o svim regionalnim mjerama koje utječu na njihove nadležnosti i interese pojedinih jedinica.

7. *Načelo slobode djelovanja regija na međunarodnoj razini* -prema ovom načelu regije trebaju imati mogućnost djelovanja na međunarodnoj razini i slobodu sklapanja međunarodnih ugovora, sporazuma i protokola. Takvi dokumenti podložni su odobrenju državnih tijela ako je to propisano zakonom. Deklaracija ističe i pravo regija da samostalno ili u suradnji s drugim regijama osnivaju predstavništva u drugim državama i međunarodnim organizacijama. Također, pri potpisivanju međunarodnih pravnih dokumenata koji utječu na interese regija, države trebaju konzultirati regije, a regionalni predstavnici trebaju sudjelovati u postupku izrade i zaključivanja takvih dokumenata.
8. *Načelo promicanja prekogranične suradnje* – nadovezuje se na prethodno načelo i ističe potrebu da regije koje dijele zajedničke granice trebaju promicati prekograničnu suradnju sukladno načelima domaćeg i međunarodnog prava. Takvu je suradnju moguće promicati sklapanjem prekograničnih sporazuma i osnivanjem zajedničkih savjetodavnih i izvršnih tijela.
9. *Načelo višestupanjskog upravljanja* – ovim načelom nastoji osigurati predstavljenost regija u tijelima Europske unije i uvelike odražava potrebu institucionaliziranja višestupanjskog pristupa upravljanju javnim poslovima. Deklaracija ovo načelo razrađuje nizom pravila kojima se nastoji osigurati utjecaj regija na procese europskog odlučivanja. U tom smislu Europska unija treba imati tijelo koje treba predstavljati i zastupati interese regija, a regije mogu imati svoja predstavništva u institucijama Unije. Regije također trebaju imati utjecaj na stajališta svojih država u institucijama Unije, posebno u pitanjima koja imaju izravan utjecaj na interese regija, a kad je riječ o pitanjima koja su u isključivoj nadležnosti regija ili imaju poseban utjecaj na regije, država, u pravilu, ne može odstupati od stajališta koje je zauzela regija osim kad je to zahtjev nacionalnog zakonodavstva potreban radi očuvanja državnog jedinstva (Đulabić, 2005).

### **5.3. Nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi**

U okviru Vijeća Europe izrađen je nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi (*Draft European Charter of Regional Self-Government*). Ovaj nacrt je izvjestan napredak u pokušaju stvaranja pravno obvezujućeg dokumenta koji uređuje materiju regionalne samouprave na europskoj razini. Ovaj pravni dokument koji sadržava minimalne demokratske standarde za uređenje regionalne samouprave. Ti standardi trebaju biti prihvaćeni i poštovani zemljama članicama u pogledu položaja i organizacije regionalne razine vlasti. Nacrt ističe nekoliko temeljnih načela uređenja regionalne samouprave. Prije svega, potrebno je da je riječ o najvećim teritorijalnim jedinicama neke države. Potrebno je da te jedinice imaju predstavnička tijela građana izabrana na temelju neposrednog, slobodnog, tajnog i općeg biračkog prava. Također, potrebno je da je riječ o jedinicama koje se, u teritorijalnoj organizaciji državne vlasti, nalaze između središnje i lokalne razine upravljanja javnim poslovima. Na kraju, značajna pretpostavka realizacije prava na regionalnu samoupravu je postojanje prava samoorganizacije ili uređenja normalno povezanog sa središnjom razinom.

## **6. Regionalizam u Europi**

Kao i ostatak svijeta i Europa svoju budućnost vidi u sve većem razvoju regija i sve snažnijem regionalizmu. U ovom poglavlju sažeto su prikazani počeci regionalizma u nekim europskim zemljama (Italija, Njemačka, Francuska i Nizozemska). Također, opisan je položaj regionalizma u okviru pravnog sustava Europske unije, kao i u kojoj je fazi regionalizam u Europi danas.

## **6.1. Počeci regionalizma**

Regionalizam u Europi ima dugu tradiciju utemeljenu na postojanju demokratskih nacionalnih država. Do izražaja regionalizacija modernih europskih država dolazi najviše 70-tih godina 20. stoljeća. Tako je u Italiji ustanovljeno istovremeno 15 novih regionalnih vlada. Ranije je stvoreno pet „posebnih regija“. Sve regionalne vlade dobile su nadležnost na područjima kao što su urbana pitanja, javni radovi, stručna izobrazba i gospodarski razvoj. U talijanskoj regionalni entiteti su oduvijek bili izraženi, a posebno do izražaja dolaze nakon Drugog svjetskog rata. U novije vrijeme regija u Italiji postaje autentična, samostalni sve osebnija arena talijanske politike. Autori naglašavaju da Njemačka ima dugu tradiciju regionalizma u obliku povijesnih plemena, separatizma malih samostalnih teritorija (*Kleinstaaterei*) i modernog federalizma u kojemu svaka pojedina regija njeguje svoj dijalekt, kulturu i identitet. Za razliku od Njemačke, Francuska je poznata kao izrazito centralizirana država, u kojoj ipak proces regionalizacije ima uzlaznu putanju što je posebice došlo do izražaja donošenjem Zakona o decentralizaciji s početka 80-tih godina 20. stoljeća. Francuska je podijeljena na 22 regije različitih veličina čije se izvorne kompetencije tiču obrazovanja, problematike okoliša i urbanizma, transporta i gospodarstvenog planiranja. U Belgiji su mnoga područja javne vlasti prešla u djelokrug regionalne uprave (kultura, zdravstvo, obrazovanje, prostorno uređenje okoliša). Španjolska od 1983.g. ima 17 regija od kojih poseban status imaju Katalonija, Andaluzija, Baskija i Galicija. Po španjolskom Ustavu autonomne regije imaju samoupravu, zakonodavstvo i upravo, no nadziru ih tijela nacionalne države. Nizozemska predstavlja razvijen primjer decentralizacije i funkcionalne autonomije (Klasiček, 2008).

## **6.2. Pravni sustav Europske unije i regionalizam**

Neke od provedenih studija pravnog sustava Europske unije o kapacitetu tog sustava da ideju regionalizma jasnije izrazi kroz pravnu normu pokazale su relativno malu mogućnost njezine operacionalizacije. Kapacitet pravnog sustava Europske unije da prepozna ideju regionalizma i otvori mogućnost regijama da aktivno sudjeluju u politici mnogo je manji od onoga što se događa u realnosti. Pravni sustav EU temeljen na nekoliko ugovora koje su

potpisale zemlje članice nije mogao u svoje odredbe adekvatno prenijeti vrlo snažne društvene procese u kojima je značajno zaživjela ideja regionalizma.

Do povećanja tog pravnog kapaciteta došlo je 1992. potpisivanjem ugovora iz Maastrichta kojim je oblikovana Europska unija. U okviru ovog ugovora osniva se i Vijeća regija koje kao posljedica potrebe i političkog pritiska koji je doveo do institucionaliziranja prava na konzultiranje više zainteresiranih strana u *policy* procesu. Kroz Vijeće regija predstavljaju se i artikuliraju regionalni i lokalni interesi na europskoj razini. Vijeće ima savjetodavnu ulogu u procesu oblikovanju niza javnih politika Unije. Ključna tijela Unije (prije svega Europski parlament, Europsko vijeće i Europska komisija) konzultiraju Vijeće u svim pitanjima za koja ocijene da mogu imati značajne lokalne i regionalne implikacije. Osim toga, Vijeće regija obvezno se konzultira o nekoliko temeljnih područja javne politike Unije. Prema Ugovoru iz Maastrichta su područja gospodarske i društvene kohezije, izgradnje transeuropskih infrastrukturnih mreža, zdravstva, obrazovanja i kulture. Amsterdamskim ugovorom iz 1997. taj je popis dodatno proširen te su dodana još neka područja na kojima je obvezno konzultiranje s Vijećem. To su područja politike zapošljavanja, socijalne politike, pitanja okoliša te stručnog usavršavanja i pitanja prometa (Dowling, 2003: 3).

Osim toga, Ugovor iz Maastrichta sadržava još nekoliko važnih odredaba koje jačaju položaj regija i koje su u najvećoj mjeri bile rezultat jakog regionalnog lobiranja. Prvo, to je mogućnost regionalnih ministara da predvode delegacije svojih zemalja u Europskom vijeću. To je posebno važno u zemljama koje su organizirane na federativnom načelu te u kojima regionalna razina ima velik utjecaj na nacionalne političke procese. Regije to pravo mogu iskoristiti pod uvjetom da je u unutarnjem pravnom poretku takva mogućnost predviđena te da se raspravlja o pitanju koje ima neposredan utjecaj na regije. Drugo, načelo supsidijarnosti ugrađeno je u odredbe tog ugovora. Iako nije izričito spomenuta prilikom razrade tog načela regionalna razina time je dodatno legitimirana. Tzv. Pokret treće razine (*thirdlevelmovement*), čiji je temeljni politički cilj organizacija Europe na načelu ustroja vlasti na tri razine, time je dobio dodatni vjetar u leđa. Njegove su predvodnice ponajprije bile snažne federalne jedinice u državama kao što su Njemačka i Austrija te autonomne zajednice u Španjolskoj kao i snažne belgijske regije (Jeffery, 2002: 1–9). Pravo regija na pokretanje postupka pred

Europskim sudom pravde, iako jedan od temeljnih političkih ciljeva djelovanja regija, nije našlo svoje mjesto u dokumentu iz Maastrichta (Đulabić, 2006).

### **6.2.1. Ustavni ugovor za Europu**

Potpisivanjem Ustavnog ugovora za Europu situacija u pogledu uređenja regionalne razine upravljanja nije se značajnije promijenila. Iako su odredbe Ugovora donijele neke novine u legitimiranju regionalne vlasti na europskoj razini, ideja o Europi regija nije zaživjela u punom smislu. Institucionalizacija koncepta višestupanjskog upravljanja, premda djelomično prepoznata, još nije dovoljno jasno uvedena u pravni sustav Europske unije. U nastavku su prikazane implikacije donošenja Ustavnog ugovora za regionalnu razinu te kakav je položaj te razine upravljanja u tom dokumentu.

Nakon što je Maastrichtski ugovor iz 1992. prepoznao regije kao političke partnere, Ustavni ugovor nije otišao korak dalje i istaknuo regiju kao jednu od razina vlasti u sustavu Europske unije. No, bez obzira na spomenuti razvoj događaja, moguće je zaključiti da su regije postale značajan partner u procesu oblikovanja javnih politika EU. To ih je transformiralo od subjekata kojima je usmjerena pomoć fondova Unije do aktivnih političkih partnera u sustavu europskog upravljanja. Nekoliko je odredaba Ugovora koje značajno legitimiraju regionalnu razinu vlasti. Te se odredbe najvećim dijelom odnose na institucionalizaciju formalnog prava konzultacija u kojima sudjeluju politički predstavnici regija, na uspostavu tijela na razini EU koja trebaju biti predstavnici regionalnih interesa, na neka od područja javne politike koja imaju snažan utjecaj na regije te na pravo pokretanja postupka pred Europskim sudom pravde radi zaštite načela supsidijarnosti (Straub, 2004).

Među svojim temeljnim odredbama Ustavni ugovor prepoznaje i legitimira regionalnu samoupravu kao sastavni dio unutarnjeg uređenja država članica. Na taj je način omogućeno regionalnim jedinicama da sudjeluju u operacionalizaciji nekih javnih politika EU. Stavka 1. Ugovora ističe kako EU poštuje unutarnje uređenje zemalja članica i eksplicitno ističe regionalnu i lokalnu samoupravu kao sastavni dio tog uređenja. Unija ne stavlja specifične zahtjeve za organizaciju regionalne razine upravljanja, osim što sama prihvaća i poštuje temeljna načela organizacije regionalne i lokalne samouprave u zemljama

članicama. Upravo zbog toga moguće je pronaći različita uređenja regionalne samouprave u zemljama članicama, što je ponekad ograničavajući faktor jedinstvenom nastupanju regija u borbi za snažniji položaj.

U Ustavnom ugovoru dodatno se razrađuju načelo supsidijarnosti i proporcionalnosti koje treba poštovati pri raspodjeli poslova između Unije i zemalja članica. Načelo proporcionalnosti ističe potrebu provođenja širokog kruga konzultacija koji treba uključiti predstavnike te razine prije konačnog prijedloga »nacrtu europskog zakonodavnog akta. Prema ovom načelu, svaki prijedlog europskog zakonodavnog akta treba, između ostalog, sadržavati i procjenu posljedica tog akta na zakonodavstvo zemalja članica, a kad je to potrebno, i procjenu utjecaja na zakonodavstvo regionalnih jedinica onih zemalja koje imaju regije sa zakonodavnim ovlastima.

Ustavni ugovor u izvjesnom smislu značajno legitimira i tijela koja zastupaju regionalne interese na europskoj razini. Prema njegovim odredbama, Vijeće regija savjetodavno je tijelo u postupcima europskog odlučivanja. Sastavljeno od političkih predstavnika regionalne i lokalne razine, Vijeće ima mogućnost utjecaja na javne politike i pravne propise Unije. Premda je riječ o neobvezujućim mišljenjima, Vijeće može imati vrlo velik neformalni utjecaj na odlučivanje u institucijama i tijelima Unije to znatno pridonijeti kvaliteti javnih politika, pravnih propisa i zaštiti regionalnih interesa i posebnosti (Đulabić, 2006).

### **6.3. Regionalizam u Europi danas**

Dvije su temeljne odlike suvremene regionalizacije u Europskim zemljama. Naime, one su po svojim obilježjima prvenstveno funkcionalne regije, a tek podredno političke. Funkcionalne su stoga što od države preuzimaju njezine funkcije tipične za razinu regije i po kojima regija može uspješno funkcionirati. Druga odlika suvremenih funkcionalnih regija je urbani sustav svake regije i urbani sustav regija u cjelini. Urbani sustav je sustav gradova koji okuplja međusobno funkcionalno povezane gradove neke regije. Pored globalnog nacionalnog urbanog sustava postoje i regionalni urbani sustavi. Što su oni razvijeniji, više

utječu na strukturu regija i njezinu podjelu na manje regionalne jedinice. U ovom sustavu svaki grad s obzirom na svoju veličinu i razvijenost utječe na svoju okolinu i preuzima funkcije koje toj domeni odgovaraju.

Kao što je rečeno, napredak regije je karakteristika suvremene Europe. No, iako postoji suglasnost o važnosti regionalizacije u Europi, suglasnost je mnogo manja kada se istražuje učinak EU na položaj regionalne vlasti. Jedni smatraju da europska integracija smanjuje moć regija jer dolazi do prijenosa nadležnosti s regije na EU čime se smanjuje autonomija pojedine regije u donošenju odluka. Drugi, pak, mogućnost povećanja moći regije vide upravo u europskoj integraciji čija tijela (Komisija ili Europske Parlament) kao nadnacionalne institucije mogu postati moćni saveznici regija koji im mogu pružiti pomoć u dobivanju utjecaja na donošenje odluka u EU, odnosno u izbjegavanju kontrole centraliziranih vlasti.

Današnji ciljevi regionalizma razlikuju se od onih ranije postavljenih. U prošlosti su pojedine regije težile vlastitoj nacionalnoj državi, odcjepljenju od matice, a ako ne odcjepljenju, onda barem većoj autonomiji unutar postojeće nacionalne države. Ovi ciljevi danas su uglavnom odbačeni i regije svoj put nalaze u sudjelovanju u jednom većem političko-ekonomskom entitetu – Europskoj uniji. Separatizam koji je ranije postojao u pojedinim europskim državama je zamijenjen novom strategijom pa danas regije koje su se ranije borile za samostalnost nastoje zaobići nacionalne vlade i izravno se obratiti Bruxellu pomoću dvije institucije (Odbora regija i Skupštine europskih regija). Postoje i oni koji smatraju da će regionalizacija koja se provodi danas dovesti do centralizacije u budućnosti. Naime, postoji mišljenje da EU s jedne strane propagira regionalizaciju, multikulturalnost i decentralizaciju, spuštanje donošenja odluka na najnižu razinu, dok bi se s druge strane moglo dogoditi upravo suprotno. Ugovorom iz Amsterdama moć Europskog parlamenta znatno je povećana, te je u isto vrijeme uvedena mogućnost suspenzije države članice iz postupka donošenja odluka. Sukladno ovome postoji opasnost da će ubuduće politička moć i donošenje presudnih odluka u Europi biti u rukama najviših dužnosnika i tijela Unije, pa nije za odbaciti mišljenje po kojemu se današnjom decentralizacijom stvara teren za buduću centraliziranu Europu (Klasiček, 2008).

## 7. Regionalizam u Hrvatskoj

Regionalizam, regionalni akteri i regionalno političko djelovanje postaju bitnom sastavnicom u političkom životu mnogih suvremenih društava, uključujući, dakako, i hrvatsko. U ovom poglavlju opisan je razvojni put regionalizma u Hrvatskoj, karakteristike sustava lokalne i regionalne samouprave, te na temelju istih dani su prijedlozi za reformu i poboljšanje sustava.

### 7.1. Razvoj regionalizma

Lokalna samouprava u samostalnoj Hrvatskoj razvijala se u tri temeljne faze. *Prva faza* obuhvaća razdoblje od 1990 do 1993. godine. U ovom razdoblju lokalna je samouprava zadržala institucionalni oblik naslijeđen iz ranijeg, socijalističkog sustava. Ne samo da su zadržane jedinice istog naziva i teritorijalne organizacije, nego su i njihovi predstavnički i izvršni organi zadržali svoj dotadašnji naziv i organizaciju. Bilo je riječ o sto općina i Gradu Zagrebu kao jedinstvenoj općini (od 1. siječnja 1991.)<sup>1</sup> Predstavnička tijela bila su skupštine općina. One su birale svoja izvršna vijeća na čelu s predsjednikom izvršnog vijeća. Skupštine su bile trodomna tijela sastavljena od vijeća udruženog rada, društveno-političkog vijeća i vijeća mjesnih zajednica. U tom su institucionalnom okviru bili provedeni i prvi višestranački izbori u svibnju 1990., kojima su izabrani odbornici i zastupnici u skupštine općina, skupštine zajednica općina i Sabor (Koprić, 2012).

*Druga faza traje od 1993. Do 2001. Godine i u njoj je donijeto nekoliko zakona kojima je provedena nova teritorijalna podjela, reguliran tada uvedeni sustav „lokalne samouprave i uprave“, kao i izbori za članove predstavničkih tijela u novoformiranim jedinicama. Bila je riječ o općinama (418) i gradovima (69) na razini lokalne samouprave te o županijama (20) na razini „lokalne uprave i samouprave. Istodobno, ukinute su mjesne zajednice kao jedinice samouprave i participacije građana ispod lokalne razine, a njihova je imovina, nerijetko stečena radom građana, postala vlasništvom općina i gradova. Prvi izbori za predstavnička tijela novoformiranih jedinica održani su u veljači 1993. Nakon toga, opći su lokalni izbori održani 1997. Tijekom te faze osnivane su nove lokalne jedinice. Minimalni*

krug odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS) ratificiran je 1997. tako da je Povelja počela obvezivati Hrvatsku od 1. veljače 1998 (Koprić, 2012).

Ustavnim promjenama iz 2000. počinje nova faza i stvara su nov temelj razvoju lokalne samouprave. Ustav definira županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave, jamči širok samoupravni djelokrug ne samo njima nego i jedinicama lokalne samouprave (gradovima i općinama), uvodi opću klauzulu u određivanje lokalnih poslova te prihvaća načela supsidijarnosti i solidarnosti. Trebalo je ipak dodatnih osam godina nakon tih ustavnih promjena da se Europska povelja o lokalnoj samoupravi ratificira u potpunosti. U ovoj se fazi na prekograničnu suradnju lokalnih jedinica prestalo gledati kao na opasnost za suverenost i integritet države te je 2003. ratificirana Okvirna europska konvencija o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica ili vlasti. Nova zakonska regulacija sustava „lokalne i područne (regionalne) samouprave“ izvršena je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. te nizom pratećih zakona. U ovoj su fazi održani opći lokalni izbori za predstavnička tijela 2001., 2005. i 2009. Zbog niza kritika i općeg gubitka političkog legitimiteta lokalne samouprave, zahvaljujući i utjecaju inozemnih donatora, od svibnja 2009. ukinuta su poglavarstava kao kolegijalna izvršna tijela u svim jedinicama, a umjesto njih građani neposredno biraju monokratske izvršne organe, općinske načelnike, gradonačelnike i župane (Koprić, 2012).

## **7.2. Karakteristike sustava lokalne i regionalne samouprave u RH**

Postojeći sustav lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj obilježava prevelika složenost teritorijalne organizacije, njezina nedovoljna stabilnost, neuravnoteženost, nedovoljna efikasnost lokalne samouprave, slabi razvojni potencijali te osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom. U nastavku teksta, svaka karakteristika detaljnije je opisana.

### 7.2.1. Previše složena organizacijska struktura

Nakon jednostavne strukture monotipskih općina koje je zadržala u prvom razdoblju razvoja svoje lokalne samouprave (1990-1993.), Hrvatska je iz praktično-političkih razloga uvela model samouprave sličan onome s kraja 19. stoljeća. U toj fazi bilo je sto općina te „općina Grad Zagreb“ kao jedinstvena lokalna jedinica. Umjesto te strukture u drugoj je fazi (1993-2001.) uvedena dvostupanjska struktura sastavljena od 486 jedinica lokalne samouprave na prvom, temeljnom stupnju, te 20 županija kao jedinica lokalne uprave i samouprave na drugom stupnju. Grad Zagreb dobio je dvostruki status grada i županije. Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. utemeljena je posebna kategorija velikih gradova, a to su oni s preko 35.000 stanovnika. Županije su po naravi bile dvojake jedinice. Ponajprije su imale ulogu u sustavu državne uprave, radi čega su imale vrlo razvijenu strukturu županijskih ureda kao prvostupanjskih tijela državne uprave te župana kao predstavnika državne vlasti na teritoriju županije. Ta je struktura sa 175 županijskih ureda i oko 8.500 državnih službenika reorganizirana 2001. kad se umjesto njih za obavljanje poslova državne uprave na prvom stupnju formira 20 ureda državne uprave, čiji se krug poslova i broj državnih službenika sve više. Župan prestaje biti predstavnikom državne vlasti, a krug poslova županije kao redefinirane jedinice područne (regionalne) samouprave se donekle širi. Županije su danas potpuno pravno, organizacijski, personalno, politički, po krugu poslova, a većim dijelom i financijski odvojene od države (Koprić, 2012).

Umjesto ukinutih mjesnih zajednica osnivaju se mjesni odbori i gradski kotarevi, kao i gradske četvrti u Gradu Zagrebu. Od 2005. Hrvatska je uvela i statističke regije, s tim da su od 2005. do 2007. kod Europskog ureda za statistiku (Eurostat) bile prijavljene četiri takve jedinice, od 2007. tri, a od 2013. dvije. Zakon o regionalnom razvoju donesen potkraj 2009. omogućio je osnivanje partnerskih vijeća kao svojevrsnog regionalnog razvojnog foruma. Partnerska su vijeća osnovana Uredbom Vlade u ožujku 2010. godine. Predsjednik partnerskih vijeća sve tri statističke regije je ministar regionalnog razvoja.

Hrvatska ima i nekoliko vrsti jedinica s posebnim statusom. Riječ je o jedinicama na područjima posebne državne skrbi, koje se i same dijele na tri kategorije, na brdsko-planinskim područjima te na otocima, zatim gradovi Vukovar i Zagreb, te na kraju jedinice koje su preuzele decentralizirane funkcije početkom 2000-ih. Vidljivo je da je čitav teritorij premrežen je i brojnim strukturama jedinica dekoncentrirane državne uprave pa se u takvoj,

vrlo složenoj strukturi mora uložiti veliki napor u koordinaciju (usp. Jugović, 2012), usmjeravanje, povezivanje i obavljanje svakog iole značajnijeg javnog posla. To izaziva velike troškove, a smanjuje efikasnost (Koprić, 2012).

#### 7.2.2. Nedovoljna stabilnost teritorijalne strukture

Broj jedinica lokalne samouprave je od 1993. do 2010. povećan s 486 na 555, tj. za 14,20 %. Osnovano je 58 novih gradova te 69 novih općina, s tim da je 58 općina koje su osnovane 1992. tijekom niza reorganizacija dobilo status grada. Broj općina je s 418 povećan na 429 ili 2,63 %. Broj gradova je povećan za 85,29 % – s 68 na 126. Njih 19 dobilo je status grada po administrativnom kriteriju, što se nije mijenjalo. Uz početnih 35 kasnije je još 18 gradova dobilo status po populacijskom kriteriju poduprtom kriterijem gravitacije (sada su 53 takva grada). Naročito je porasla kategorija gradova koji su status dobili zbog posebnih razloga, s 14 na 54. Za razliku od toga, broj županija se nije mijenjao, ali se mijenjao njihov sastav i obuhvat. Tako su se mijenjali izgled, broj jedinica lokalne samouprave u sastavu i granice Zagrebačke županije, Grada Zagreba, Zadarske, Šibensko-kninske i još nekih županija. Mijenjala se i njihova ustavna uloga, oblik institucija, krug poslova, uloga župana i drugih tijela, itd. Sve to pokazuje nedovoljnu stabilnost teritorijalne strukture u Hrvatskoj.

#### 7.2.3. Neuravnotežena struktura lokalnih jedinica

Još veći problem od broja jedinica je okolnost da je unutar svake od tih kategorija moguće naći vrlo male i vrlo velike jedinice. Tako postoji općina sa 240 stanovnika (Civljane), ali i općina s gotovo 12.000 stanovnika (Popovača). Među gradovima ima onih s manje od 2.000 i onih s gotovo 200.000 tisuća stanovnika. Neravnoteže postoji i na razini županija. Tako je najmanja Ličko-senjska s 51.022 stanovnika, dok je najveća Splitsko-dalmatinska s 455.242 stanovnika (omjer 1 : 8,9). Po površini je, ne računajući Zagreb, najmanja Međimurska (729 km<sup>2</sup>), a najveća upravo Ličko-senjska (5.353 km<sup>2</sup>), što daje omjer od 1 : 7,3. U takvoj strukturi s vrlo različitim jedinicama od kojih su neke ekonomski

snažnije te mogu uložiti značajna sredstva u razvoj, održavaju se i pojačavaju stare razlike u stupnju razvijenosti, umjesto da se one smanjuju. I pozicija građana je različita, što znači da se odstupa od jednog od važnih načela, a to je načelo jednakosti. I demografski takva je situacija štetna, jer stanovništvo iz ekonomski slabo razvijenih dijelova migrira prema jedinicama koje su razvijenije i imaju bolje razvojne šanse. To su u prvom redu gradovi, napose najveći, uz Zagreb kao meku svih migranata koji ostaju u zemlji (Koprić, 2012).

#### 7.2.4. Nedovoljna efikasnost

U Hrvatskoj nema sustavnih mjerenja produktivnosti, efikasnosti i kvalitete lokalne samouprave tako da nije poznato koje su rezultate ostvarile općine, gradovi i županije u proteklih 20 godina. Općenito, mnoge su pokrenule infrastrukturne projekte koji su vrlo važni za kvalitetu života i održanje stanovanja u malim mjestima, od uvođenja plina do izgradnje ili rekonstrukcije škola i slično. Zasad nije definirano što bi se sve, u okviru utvrđivanja produktivnosti i efikasnosti lokalne samouprave, trebalo mjeriti. Nema kataloga odnosno sistematizacije javnih usluga koje bi općine, gradovi i županije trebale pružati građanima, poduzetnicima i lokalnoj zajednici kao cjelini, a ni onih usluga koje lokalna samouprava stvarno pruža. Nije utvrđen ni objektivni način mjerenja, jer postojeće praćenje rashoda lokalnih proračuna daje agregirane podatke koji možda govore o namjenama trošenja sredstava iz proračuna ali ne i o konkretnim rezultatima lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica.

#### 7.2.5. Slabi razvojni potencijali

Postoje velike između općina i gradova. Gradovi su pokretači razvoja, snažniji su i proaktivniji u razvoju. U uvjetima međusobne kompeticije koja je postala uobičajena u mnogim europskim zemljama (Coplák, 2001), male lokalne jedinice, naročito male općine, imaju vrlo slabe šanse nadjačati velike gradove i uspjeti u privlačenju investitora. Ipak, i gradovi, čak i oni najveći, ponajprije vrše redistribucijsku te alokativnu ulogu, dok je razvojna tek na trećem mjestu, znatno slabije zastupljena (Rogić Lugarić, 2011: 290-293).

U takvim uvjetima se može govoriti o razvojnem potencijalu tek nekog dijela jedinica lokalne samouprave te manjeg dijela županija. Mnoge od njih su tu tek da upravljaju prihodima i rashodima, dok razvojnu ulogu snažno zanemaruju. Uzrok tome, bar u jednom dijelu, leži u tome što su one nastale kao manje-više artificijelne, administrativne jedinice, koje ne odražavaju strukturu stvarnih lokalnih i regionalnih zajednica. U pet dosadašnjih mandata svaka je iole sposobna lokalna politička garnitura osigurala sve što je mogla malim jedinicama. Sada je vrijeme za nove zadatke, za potporu ekonomskom i društvenom razvoju. Ti zadaci traže veće i jače jedinice.

#### 7.2.6. Osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom

Povećanje broja lokalnih jedinica u Hrvatskoj išlo je samo do mjere koja još uvijek osigurava optimalni raspon kontrole s više razine. Središnja država nadzire 21 jedinicu na drugom stupnju, dok svaka županija na svojem prostoru ima u prosjeku 28 jedinica lokalne samouprave. Premda je Ustav zagantirao širok djelokrug jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, već je Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi iz 2001. propisivao da će se svaka grupa poslova zagantiranih Ustavom dalje regulirati zakonom, a ne lokalnim propisima, što je u neskladu s općom klauzulom određenom Ustavom te zahtijevanom Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Također je propisao da će se zakonom u svakom od tih zagantiranih područja određivati ne samo poslovi koje lokalne i područne (regionalne) jedinice moraju obaviti, nego i one koje mogu obaviti.

### 7.3. Prijedlog reforme sustava lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj

Iz prethodnog poglavlja vidljivo je da je teritorijalna struktura u Hrvatskoj previše složena, nedovoljno stabilna, nedovoljno efikasna te neracionalna s gledišta potrebe za ostvarenjem razvojnih svrha zemlje. U skladu s time predlažu se mjere poboljšanja sustava lokalne i regionalne samouprave, koje posljedično dovode i do razvoja regionalizma.

### **7.3.1. Teritorijalna decentralizacija u Hrvatskoj**

Decentralizacija javnog upravljanja je vrlo složen proces koji zahtijeva ozbiljne pripreme, profesionalni pristup i odlučno upravljanje procesom. Za provedbu decentralizacije važno je načelo supsidijarnosti kao jedno od temeljnih načela europskog društva, konfliktne vrijednosti suvremene javne uprave, promjene utjecajnih upravnih doktrina, uklapanje u tijek upravnih reformi te stalni proces europeizacije. Zbog toga je za uspjeh decentralizacije potreban novi pristup, kojeg obilježavaju profesionalnost i upravljanje procesom, sustavnost i integralni pristup, dinamičnost i postupnost, ravnoteža top-down i bottom-up djelovanja te ekonomičnost. Upravljanje procesom obuhvaća utvrđivanje temelja decentralizacije, osiguravanje podrške te samu provedbu. Decentralizacija treba biti usmjerena na promjenu teritorijalne strukture, ovlasti i poslove, financijsku autonomiju, upravni kapacitet, politički legitimitet te centralno-lokalne odnose (usp. Koprić, 2008:104-115). Za razliku od takvog pristupa, u Hrvatskoj je na djelu tradicionalni pristup zasnovan na promjenama. Vođenje decentralizacije je političko, s vrlo ograničenim sudjelovanjem domaćih stručnjaka i civilnog društva, uvođenje decentralizacijskih mjera je inertno i reaktivno, proces je vrlo postupan, ako ga je uopće moguće nazvati procesom, pristup je isključivo top-down, a cijena svega je iznimno velika, mjerena stvarnim troškovima postojećeg sustava i neiskorištenim razvojnim šansama (usp. Koprić, 2008: 115-123).

### **7.3.2. Osnivanje samoupravnih (političkih) regija i zadržavanje unutarregionalnih autonomija**

Granice povijesnih i ekonomskih regija već su poznate, a ne poklapaju se s postojećim granicama među županijama. Zato je potrebno formirati političke uzimajući u obzir geografske, povijesne i ekonomske cjeline, a ne formalne granice nedosljedno formiranih županija. Kod formiranja pet samoupravnih regija valja uzeti u obzir sve stručno-tehničke kriterije, ali i dodatne uloge koje bi one trebale imati u izbornom sustavu te u sustavu planiranja regionalnog razvoja. Najvažnije je kvalitetno povući crte razgraničenja regija u središnjem dijelu Hrvatske (u široj okolini Zagreba) zbog gravitacijskog djelovanja inače

prejakog Zagreba na ravnomjerni razvoj. Važno je ne robovati neprirodno određenim granicama županija, posebno u tom, središnjem dijelu zemlje, koje sijeku linije društvene i ekonomske gravitacije, kao i cjelovite ekonomske, funkcionalno povezane cjeline. Razvojne potrebe također moraju biti uzete u obzir, kao i potreba za onemogućavanjem potpunog narušavanja ravnoteže među regijama. Riječ je o sljedećim regijama: 1.) Zagrebačka, 2.) Primorsko-istarsko-gorska, 3.) Dalmacija, 4.) Slavonija i 5.) Središnja Hrvatska (Koprić, 2008).

### **7.3.3. Političke regije kao planske i razvojne regije**

Političke regije valjalo bi koristiti kao okvir za planiranje, razvojno povezivanje te međužupanijsko usklađivanje javnih politika. Budući da je u stvarnom životu nemoguće osigurati razvojnu suradnju i plansko dogovaranje županija bilo unutar jedne, bilo unutar druge od novih statističkih regija, bit će potrebno pronaći uže i prirodnije određene grupe županija za suradnju. Već se govori o planskim područjima, koja će u nekoj mjeri slijediti predloženu organizaciju političkih regija, ali uz važna neprirodna odstupanja. Statističke regije su samo izvanjske jedinice koje imaju statističko-tehničku svrhu. Planska područja, ako budu imala određene mehanizme koordinacije, što je za očekivati jer u protivnom nemaju smisla, jesu određene institucije (Koprić, 2008).

### **7.3.4. Političke regije kao izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor**

U okviru promjene teritorijalne organizacije Hrvatske nove političke regije trebale dobiti i ulogu u nacionalnom političkom sustavu te služiti kao izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (Koprić, 2010: 947; Kasapović, 2011: 28). Postojeće izborne jedinice nisu skrojene logično te dijele prostor Republike Hrvatske u smislu izbornog inženjeringa, a ne prema logičnim vezama pojedinog dijela državnog teritorija. Riječ je o deset izbornih jedinica utvrđenih Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Organizacijom izbora za Sabor u pet samoupravnih regija Hrvatski sabor bi dobio neku vrstu regionalnog predstavništva te bi bilo jasno koji zastupnici predstavljaju koji

dio birača u zemlji. U svakoj regiji-izornoj jedinici moglo bi se birati praktično dvostruko više zastupnika nego sada (sada se u jednoj izornoj jedinici bira 14 zastupnika) ili se u slučaju kombiniranja različitih izbornih modela taj broj može zadržati na sadašnjem, povećavati ili smanjivati (Koprić, 2008).

### **7.3.5. Reorganizacija lokalne samouprave po načelu monotipskih općina**

Hrvatska ima previše složenu strukturu lokalnih jedinica, njih 556, od toga čak 429 u statusu općina. U kategoriji gradova (127) su Grad Zagreb s posebnim statusom, veliki gradovi (16 gradova s više od 35.000 stanovnika) i gradovi koji su sjedišta županija pa uživaju istovjetan status kao veliki gradovi (8), te ostali gradovi (102). Time se stvara ogromna nejednakost među građanima, koji migriraju s ruralnih područja prema većim i najvećim gradovima, jer im tamo lokalna samouprava daje najviše javnih usluga (Koprić, 2008).

## 8. ZAKLJUČAK

Kako globalizacijski procesi u svijetu bitno smanjuju suverenitet nacionalne države i centralistički ustroj države sve više ograničava demokratizaciju, jasno je da Europa svoju budućnost vidi u sve većem razvoju regija i regionalizmu. Kroz završni rad koji se sastoji od osam poglavlja analiziran je pojam regionalizma, opisani su temeljni dokumenti vezani za ovo ideološko usmjerenje, te su opisane karakteristike regionalizma u Europi i Hrvatskoj. U funkciji kontekstualizacije regionalizma obrađen je pojam regije, regionalizacije i regionalne politike. Regije su danas aktivan i važan sudionik političkog odlučivanja na europskoj razini što je uvelike osnažilo položaj regija i na nacionalnoj razini. Regionalna razina upravljanja treba poticati društveno-gospodarski razvoj tih područja i na taj način umanjiti razvojne različitosti pojedine zemlje, što je i primarni cilj regionalne politike.

Može se zaključiti da regionalizam predstavlja svojevrsno ideološko usmjerenje čija je temeljna nit vodilja jačanje regionalne razine vlasti. Ovaj proces je uvijek iniciran odozdo (tzv. bottom-u), a javlja se i kao zahtjev za povećanjem demokratičnosti političkog sustava i kao reakcija na tromost i neučinkovitost institucija državne vlasti. Regionalizacija, pak, označava uspostavu novih teritorijalnih struktura kao osnove ekonomskome, socijalnome, kulturnom i političkom povezivanju unutar nacionalne države. U okviru Europske unije, regionalna politika ima središnje mjesto upravo zbog takva višestrukog učinka što ga decentralizacija i regionalizacija imaju na razvoj i demokratizaciju države. Regionalizam u Hrvatskoj kasni za europskim regionalističkim trendovima. Lokalnu i regionalnu samoupravu obilježava složenost, njezina nedovoljna stabilnost, neuravnoteženost, nedovoljna efikasnost lokalne samouprave, slabi razvojni potencijali te je ustroj Hrvatske uglavnom i dalje pretežito centralistički. Kako bi regionalizam služio svojoj svrsi i bio uspješan potrebno je omogućiti više slobode u odlučivanju na razini regionalne samouprave (sukladno načelu supsidijarnosti), te je potrebna stvarna decentralizacija koja će se temeljiti na fiskalnoj neovisnosti jedinica regionalne samouprave i odgovornosti prema sredstvima javne potrošnje.

*K. Tamić*

## LITERATURA:

1. Blagojević, A. (2008.), Zemljopisno, povijesno, upravno i pravno određenje istočne Hrvatske – korijeni suvremenog regionalizma, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (29), 2: 1149-1180.
2. Bogunović, A. (2011) Regionalna ekonomika i politika, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Pula
3. Đulabić V. (2007) Regionalizam i regionalna politika, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb
4. Đulabić V., Regionalizam i regionalna samouprava-komparativni prikaz temeljnih dokumenata, Hrvatska javna uprava, Zagreb, br. 1/06.
5. Hurrell, A. (1995.), Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics, Review of International Studies, (21) 4: 331-35
6. Klasiček, D. (2008), Centralizacija ili fragmentizacija hrvatske s posebnim osvrtom na europska iskustva: izazovi i zamke, *Pravni vjesnik - Časopis za pravne i društveno-humanističke znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*. 3-4/08 (2008.) ; 139-149
7. Koprić, I. (2008) Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, Hrvatska javna uprava, god. 8, br.1. str. 95-133
8. Koprić, I. (2012) Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj / Zagreb : Institut za javnu upravu, (zbornik)
9. Maldini, P. (2014), Politički i administrativni aspekti regije: regionalizam, regionalizacija i regionalna politika, Zbornik sveučilišta u Dubrovniku
10. Rogić, I. (1995.), Hrvatska i njezine regije, u: Milardović, Anđelko (ur.), Regionalizam kao europski izazov, Osijek: Pan liber: 66-80.

## POPIS PRILOGA

| <i><b>REDNI<br/>BROJ</b></i> | <i><b>NASLOV</b></i>                                  | <i><b>STRANICA</b></i> |
|------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------|
| <b>1.</b>                    | Statistička kategorizacija teritorijalnih<br>jedinica | 6                      |