

Stanko Žuljić*

UDK 338(497.5)

Izvorni znanstveni rad

REGIONALNO I TERITORIJALNO USTROJSTVO HRVATSKE U RAZDOBLJU IZMEĐU GODINA 1945.-2000.

Za aktualne prilike u suvremenoj Hrvatskoj, kada je riječ o njezinoj političko-teritorijalnoj organizaciji, karakteristično je da se tu radi o jednom u znatnoj mjeri improviziranom stanju. Autor misli na brojne izvanredno nepovoljne prilike i izvanredne političke utjecaje i zbog toga rješenja nisu odgovarala potrebama i bila su neprimjerena realnim regionalnim uvjetovanostima, pa zbog toga i nepostojana.

Uvod

Uspješnost društvenog i gospodarskog razvitka, i kroz to optimizacija uvjeta života i društvenog standarda, konzekvenca su društveno-političkog ustrojstva države i iz danog sistema izvedene teritorijalne organizacije države. Kod toga važnu ulogu ima hijerarhijski razvedena mreža gradova kao središta okupljanja funkcija različite razine značenja i različitog gravitacijskog domašaja. S hijerarhijskom razvedenošću centara podudara se i na nju utječe teritorijalna organizacija državne uprave, odnosno samouprave. Hijerarhijski razvedenom sistemu centara odgovara, kada je riječ o razinama decentralizacije, odnosno organizacije državne uprave, manje ili više složen koncept teritorijalno-političkog ustrojstva. I obratno, složenija struktura teritorijalne organizacije podrazumijeva hijerarhijsku razvedenost sistema centara.

O značenju teritorijalne organizacije države, kada je riječ o njezinoj administrativno-političkoj odnoano regionalnoj razdiobi, govori, između ostaloga, kontinuirano poklanjanje pažnje Europske zajednice. Iako se radi o različitim povijesnim ishodištima i o različitostima o putu prilagodbi i izbora aktualnih rješenja, iskustva u administrativnoj razdiobi i iskustva regionalizma pažnjivo se registričaju,

* S. Žuljić znanstveni savjetnik Ekonomskog instituta, Zagreb (u mirovini). Članak primljen u uredništvu: 08. 02. 2001.

analiziraju i razumijevaju. U jednoj kartografskoj analizi Europske zajednice objavljenoj godine 1974. posebno je obrađeno pitanje “administrativnih regija i jedinica”. Tu se, između ostaloga, konstatira da je administrativna struktura zemalja članica u velikoj mjeri naslijeđe prošlosti, a navode se podaci o prilagodbama, kao što su to smanjenje broja općina (Danska), planovi regionalizacije povijesnih provincija u regionalne jedinice (Nizozemska) i o formaliziranim razvojnim regijama (Francuska). Osobito je naglašavana potreba studijskog pristupa problemu regionalizacije, koji je ocijenjen kao složen, ne samo razvojni, nego i politički problem (Ujedinjeno kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske).

Za razumijevanje suvremene teritorijalne organizacije Hrvatske važno je poznavati povijesne korijene iz kojih je ona proistekla. Posebnu pažnju zaslužuje analiza slijeda promjena u suvremenoj teritorijalnoj organizaciji Hrvatske, podrazumijevajući tu šire razdoblje od polovine devetnaestoga stoljeća, kada zapravo taj proces započinje. Potrebno je vrednovati i tradiciju, ako se ona povijesno afirmirala, realno održala i ugradila u obilježja regionalnog identiteta, a kroz to i u ukupnu regionalnu strukturiranost Hrvatske.

Budući da je na početku devedesetih godina i u tom segmentu hrvatske povijesti tražen oslonac za aktualnu političko-teritorijalnu organizaciju Hrvatske, zanimljivo je spomenuti da je za tadašnje prilike svremeni sistem njezine teritorijalne organizacije bio ustrojen i dograđivan u razdoblju od godine 1850. do 1881. Za sada uspostavljenu teritorijalnu organizaciju uprave može se reći da je bila stabilna u narednom razdoblju, pa sve do početka dvadesetih godina. Bili su ustrojeni i funkcionirali su županije, kotari i općine. Nakon razvojačenja Vojne krajine, bilo je u Hrvatskoj i Slavoniji devet županija, u Dalmaciji četiri okruga, a Istra je bila zasebna politička jedinica odvojena od Hrvatske.

Stvaranje SHS države godine 1918. prekinulo je kontinuitete teritorijalne organizacije Hrvatske, jer su se za novu državu tražila jedinstvena rješenja, i to na osnovi kriterija funkcioniranja prethodne srpske države. Kao kompromis ustanovljene su godine 1922. oblasti. Na prostoru Hrvatske, Slavonije i Dalmacije to su bile: Zagrebačka, Osječka, Primorsko-krajiška, Srijemska, Splitska i Dubrovačka oblast, a njihovo razgraničenje ovdje ne zaslužuje posebnu pažnju. Godine 1929. u sklopu šestosiječanjske diktature i njezina političkog institucionaliziranja postupno su narušene osnove za određenu suvislu hijerarhijski razvedenu političku organizaciju hrvatskoga prostora. Političkim sporazumom iz godine 1939. i uspostavom Banovine Hrvatske u teritorijalnoj se organizaciji Hrvatske gotovo ništa nije promijenilo. Uz Zagreb, bio je i Split nominiran kao sekundarno političko središte Hrvatske (ispostava banske vlasti, što je zapravo bio na određeni način kontinuitet bivše Primorske banovine), a za organizaciju pojedinih institucija koncipirana su ad hoc rješenja o centrima i teritorijalnom razgraničenju njihovog djelovanja. Tako je, npr. u nedostatku jedne više razine teritorijalne razdiobe, za potrebe

funkcioniranja “uprave posredovanja rada” Banovina Hrvatska bila je podijeljena na osam jedinica sa centrima u Zagrebu, Osijeku, Slavonskom Brodu, Karlovcu, Sušaku Šibeniku, Splitu i Dubrovniku (tu valja spomenuti i Mostar), jer je veći dio Hercegovine tada bio u okviru Banovine Hrvatske). Na sličnoj su osnovi bile organizirane i neke druge institucije vlasti i službe, pa to pokazuje određenu usmjerenost razmišljanja o regionalnoj razdiobi Hrvatske.

Razdoblje Drugoga svjetskoga rata zaslužuje, kada se govori o teritorijalnoj organizaciji Hrvatske, tek okvirno spominjanje činjenica, jer je, s jedne strane, bilo povijesno opterećeno, a realno nije ni moglo funkcionirati zbog širenja antifašističkog pokreta i njegove improvizirane teritorijalne organizacije. ND Hrvatska je godine 1941. bila podijeljena na 22 velike župe, a nastojalo se obnoviti, odnosno konstruirati povijesno nazivlje. Godine 1943. nakon povlačenja talijanske okupacijske sile iz Hrvatske, prvobitni je koncept donekle promijenjen, ali samo formalno, jer je u međuvremenu bio bitno reducirana domašaj autoriteta tadašnje državne vlasti u Zagrebu. Formalna uključenost Bosne i Hercegovine u tadašnju ND Hrvatsku i nelogičnosti što su iz toga proizašle ovdje nisu mjerodavni sadržaj analize.

Nakon završetka Drugoga svjetskoga rata, godine 1945., u Hrvatskoj započinje proces djelomičnog restituiranja prijašnje teritorijalne razdiobe (s ponovnom promjenom naziva srez u kotar), ali na bitno drugačijim političkim osnovama. U kratkome razdoblju provedene su improvizirane promjene, i to na osnovi iskustava ratnog (NOB) teritorijalnog organiziranja, a oko sredine godine 1947. donesen je zakon po kojem je područje tadašnje NR Hrvatske bilo administrativno-politički podijeljeno na 81 kotar, 18 gradova i 2278 područja Mjesnih narodnih odbora. Naredno razdoblje, sve do sloma socijalističkog samoupravnog sustava godine 1990., obilježeno je stalnim promjenama, i to dijelom same biti sistema političko-teritorijalne organizacije države, a redovito su to bile krupne, pa i bitne promjene teritorijalne organizacije Hrvatske.

Na početku godine 1949. ozakonjena je prva krupnija bitna promjena teritorijalne razdiobe Hrvatske. Tadašnja NR Hrvatska bila je podijeljena na šest oblasti + Grad Zagreb. Bio je to pokušaj formiranja regionalnih jedinica sa centrima u Zagrebu, Bjelovaru, Osijeku, Karlovcu, Rijeci i Splitu. Na osnovi zakona iz godine 1949. za oblasti se tada kaže: “one predstavljaju prirodno-geografske cjeline, a neke nose i ekonomsko-političke oznake pojedinih krajeva. Vlada se rukovodila time, da u okviru oblasti okupi kotareve i gradove, koji čine u ekonomskom i geografskom pogledu cjelonui koji su po strukturi privrede i problematici srodni, vodeći pri tome računa o saobraćajnim vezama, prirodnim centrima i navikama stanovništva”. Već godine 1951. oblasti su ukinute, uz obrazloženje da su se razvili kotari koji su od sada, pa nadalje “...u stanju samostalno izvršavati povjerene im zadatke i poslove iz svoje nadležnosti”.

Slika 1.

ADMINISTRATIVNO-TERITORIJALNA ORGANIZACIJA HRVATSKE NAKON DRUGOGA SVJETSKOGA RATA. POKUŠAJ FORMIRANJA REGIONALNIH JEDINICA - OBLASTI KOJE SU KRATKOTRAJNO FUNKCIONIRALE. STANJE PODJELE NA OBLASTI I KOTARE 30. 9. 1950. NA TADAŠNJEM PODRUČJU NR HRVATSKE.



Promjene se odigravaju u kratkim vremenskim razmacima, a već je na početku godine 1952. tadašnja NR Hrvatska teritorijalno podijeljena na kotare, gradove i općine, čime je opet bio reafirmiran pojam općina. Bitna je značajka novog stanja to da formalno postoje dvije razine organizacije uprave, i to kotar, odnosno grad u statutu kotara, i općina, odnosno gradska općina. Usitnjenost, kako općina kao osnovnih teritorijalnih jedinica, tako i kotara kao više razine političko upravne organizacije, bila je jedan od razloga velike reforme teritorijalnog ustrojstva tadašnje države. Zapravo se radilo o procesu promjena biti sistema teritorijalne organizacije, čemu je po tadašnjoj političkoj procjeni valjalo prilagoditi veličinu političko-teritorijalnih jedinica. Sve je to dovelo godine 1955. do krupne i opće teritorijalne reorganizacije s trajnijim učincima u regionalnoj strukturiranosti Hrvatske.

Zakonom donesenim 5. kolovoza 1955. tadašnja je NR Hrvatska bila teritorijalno podijeljena na 299 općina, koje su bile objedinjene u 27 kotara. Radilo se o bitnom okrupnjivanju teritorijalno-političkih jedinica, jer je prethodne godine 1954., u Hrvatskoj postojala ukupno 737 općina (od čega 59 gradskih općina), odnosno 96 kotara (od toga 7 gradova sa statusom kotara). Prilikom političkog odlučivanja o novoj teritorijalnoj organizaciji Hrvatske, zanemaren je bio okvir nekadašnjeg kotara. Budući da je takvo razgraničenje uprave i njezinih službi s kotarima funkcioniralo s manjim promjenama gotovo jedno stoljeće i stabiliziralo se kao teritorijalni okvir gravitacijske povezanosti stanovništva za određene bitne komponente funkcioniranja društvenih funkcija, u mnogim je slučajevima prekinut kontinuitet. Zbog toga već počevši od godine 1957. jačaju tendencije za okrupnjivanje općina. Njihov se broj od prvobitnih 299 u godini 1955. smanjuje na 278 u godini 1957., pa na 238 godine 1962. U slijedu prilagodbi godine 1963. postoji još svega 111 općina, s tim da su se one u razgraničenju približile nekadašnjim kotarima. To je iskustvo vrijedilo zapamtiti kada su se godine 1992. opet razbijale "velike" općine (u mnogim slučajevima nekadašnji kotari) i kada je stvorena praznina u toj razini teritorijalizacije važnih funkcija državne uprave i samouprave.

Za promjene u teritorijalnoj organizaciji Hrvatske, počevši od godine 1955. pa dalje, karakteristično je da je tu više pažnje posvećivano bitnim političko-sistemskim razmišljanjima, a manje teritorijalnom aspektu problema. Teritorijalna razgraničenja bila su izvedenica političkog sistema, odnosno služila su funkcioniranju političkog koncepta društvenog uređenja. Pritom je zanemarivana potrebna hijerarhijska razvedenost centara i potreba formiranja, održavanja i funkcioniranja višestruko diferenciranih gravitacijskih sklopova. Ipak je tu potrebno istaknuti činjenicu da su se, zapravo, korekcijama općinskih razgraničenja i okrupnjavanjem općina, nadomjesno održavali, odnosno obnavljali nekadašnji okvir i funkcije kotara. Istovremeno je okrupnjivanjem novih kotara, manje ili više uspješno improvizirana određena regionalna teritorijalno-politička razdioba Hrvatske. Naknadno vrednovana, ta se razdioba može u određenim pojedinostima ocijeniti čak i kao primjerenija vremenu, odnosno funkcionalnija od nekadašnje županijske razdiobe.

Slika 2.

PODJELA NR HRVATSKE NA KOTARE NAKON TERITORIJALNO-POLITIČKE
REORGANIZACIJE NR HRVATSKE GODINE 1955. I OKRUPNJIVANJA OPĆINA I
KOTARA. RAZGRANIČENJE KOTARA PREMA STANJU NA SVRŠETKU
GODINE 1955.



Slika 3.

PODJELA NR HRVATSKE NA OPĆINE I KOTARE NAKON TERITORIJALNO-
-POLITIČKE REORGANIZACIJE NR HRVATSKE GODINE 1962. I
OKRUPNJIVANJE KOTARA. RAZGRANIČENJE OPĆINA I KOTARA 1. 11. 1962.
GODINE, ODNOSNO 1966., KADA JE PODRUČJE PRVOBITNOG KOTARA PULA
BILO UKLJUČENO U KOTAR RIJEKA.



U nastojanju da se teritorijalna organizacija uprave i samouprave u Hrvatskoj "racionalizira", donesen je na svršetku godine 1962. zakon na osnovi kojeg je bitno smanjen broj kotara i općina. Prijašnjih 27 kotara okrupnjavanjem je reducirano na devet kotara, a broj općina smanjen je na 111 (zapravo 104, jer je Grad Zagreb bio raščlanjen na osam općina). U broju općina stanje je trajnije stabilizirano, jer u narednih gotovo tri desetljeća nije bilo krupnijih promjena. Pojedine su općine ukidane, pa opet osnivane (npr. općina Pregrada), neke su razdvajane (Ploče od Metkovića), a glavne "općinske" promjene događale su se u Zagrebu (spajanje i razdvajanje pojedinih općina i ukidanje i ponovno osnivanje općina), pa je broj općina i čitavoj Hrvatskoj varirao između 102-111-115. Zbog određene teritorijalne podudarnosti s nekadašnjim kotarima, a razmišljajući i zaključujući samo o teritorijalnom aspektu tematike o kojoj je riječ, tu se može govoriti o određenoj postojanosti osnovne razine teritorijalne organizacije Hrvatske.

Kao bitnu promjenu u teritorijalnoj organizaciji Hrvatske, koja je provedena na osnovi odgovarajućeg Zakona donesenog na svršetku godine 1962., potrebno je istaknuti formiranje kotara kao regionalnih političko-upravnih jedinica. U sklopu okrupnjivanja dotadašnjih administrativnih u regionalne zajednice objedinjeni su kotari Našice, Slavonska Požega, Nova Gradiška, Slavonski Brod, Vinkovci i Osijek u kotar Osijek, s tim da je tu bilo priključeno i područje Podravske Slatine. Nekadašnji kotari Koprivnica, Križevci, Daruvar, Virovitica (bez Podravske Slatine) i Bjelovar bili su objedinjeni u kotar Bjelovar, a tu je bilo priključeno i područje općine Garešnica. Objedinjeni su kotar Krapina i Zagreb, a kotar Čakovec bio je priključen kotaru Varaždin. Kotaru Sisak bio je priključen kotar Kutina (bez općine Garešnica). Kotari Ogulin i Gospić bili su objedinjeni s kotarom Karlovac. Cijela je Dalmacija (kotari Zadar, Šibenik, Split, Makarska i Dubrovnik) bila objedinjena u jedan kotar, a kotari Rijeka i Pula privremeno su do godine 1967. ostali odvojeni, a tada su spojeni u jedinstveni kotar Rijeka.

Promjene političko-teritorijalnog ustrojstva Hrvatske, počevši od svršetka godine 1962., pa dalje bile su ponajprije politički motivirane i na toj osnovi inicirane i koncipirane. Tu se trajnije provlačio problem općina u Gradu Zagrebu, koje su bile, s jedne strane, otežavajući čimbenik funkcioniranja cjeline grada kao jedinstvenog komunalnog prostora, a sa druge strane, one su bile nedjeljivi dio političkog koncepta tadašnjeg samoupravnog sistema, koji uporno nije priznavao specifičnost gradskih prostora i potrebu njihova političkog jedinstva, bez obzira na neke zamišljene teritorijalne i demografske veličine. Zbog toga su općine u Zagrebu na osnovi lokalne političke inicijative ukinute godine 1967., a na osnovi više razine političkog diktata godine 1975., ponovno osnovane. Godine 1930. zagrebačke su općine opet ukinute, s tim da je sistem unutarnje političke organizacije grada ostao trajnije neriješen.

U statusu kotara kao političko-upravne jedinice došlo je do loma već godine 1967., pa se taj oblik regionalnih teritorijalno-političkih jedinica u svega pet godina

nije mogao ni politički potvrditi, a kamali funkcionalno ustaliti. Ustavnim zakonom donesenim godine 1967. kotari su kao izdanak "vlasti" jednostavno ukinuti uz obrazloženje da se tu radilo o "etatističkoj tvorevini koja je smetala samoupravnoj transformaciji općina". Umjesto toga, ponuđeno je samoupravno udruživanje u zajednice općina. Budući da to u praksi nije bilo samoupravno prihvaćeno, odnosno provedeno, utvrđena je Ustavom iz godine 1974. obveza općina da se udružuju u zajednice općina. Zajednice općina u određenom nizu godina funkcioniraju kao teritorijalne jedinice, ali je sasvim sigurno da je to bio za europske prilike atipičan oblik teritorijalnog organiziranja. Godine 1988. u sklopu promjene Ustava SR Hrvatske utvrđeno je da su zajednice općina neobvezan fakultativni oblik udruživanja općina, čime one zapravo konačno prestaju biti realna komponenta teritorijalno-političkog ustrojstva Hrvatske. Tu se može zaključiti da su prvobitne osnove teritorijalno-političke organizacije Hrvatske učestalim promjenama i improvizacijama do godine 1990. bile poništene, a iz slijeda promjena i zatečenog stanja mogla su se izvoditi tek pojedinačna iskustva, i to prije svega o teritorijalnom razgraničenju uži općinskih, a tek djelomično i širih regionalnih teritorijalnih jedinica.

U okviru jednog sažimanja ukupnog slijeda promjena političko-teritorijalne organizacije Hrvatske od polovine devetnaestoga stoljeća, pa do početka devedesetih godina, ne može se govoriti o nekom realnom kontinuitetu. Kada je riječ o povijesnim korijenima, oni su kao ishodište prvobitnog osuvremenjivanja državne uprave imali određeno značenje, ali su s vremenom gubili na značenju, odnosno bili su prekriveni značenjem drugih činitelja administrativno-teritorijalne razdiobe Hrvatske. Tu se misli ponajprije na utjecaje realne geografske struktuiranosti Hrvatske koja je određivala, odnosno barem utjecala na njezigu funkcionalnu regionalizaciju. Razvitak prometa koji se dijelom oslanjao na geografske faktore, odnosno bio uvjetovan ili usmjeravan njima, u daljoj je mjeri dopunjavao sve složenije kriterije teritorijalno-političke organizacije Hrvatske. Postupno raste značenje političkih utjecaja na teritorijalnu organizaciju, i to osobito u trenucima političkih lomova i razdoblja koja su slijedila nakon 1918., odnosno nakon godine 1945. Budući da je godine 1945. došlo do revolucionarnih promjena u političkom sistemu promjene u sadržaju i teritorijalnom razgraničenju decentraliziranih segmenata državne uprave bile su velike.

Iako se u razvojnim tokovima nakon godine 1945., može govoriti o određenom kontinuitetu - kada je riječ o političkoj ideologiji na osnovi koje se koncept državnog ustrojstva razvijao, sam je sistem bio u aplikaciji nepostojan i podložan trajnim promjenama, često na osnovi improviziranih političkih usmjerivanja, odnosno preusmjerivanja. Zbog toga su promjene, koje su u razdoblju od godine 1945. do 1990. bile bitno najkrupnije, jer su bile učestale, a najčešće u diskontinuitetu zapravo poništile prethodne osnove teritorijalne organizacije, čak i tamo gdje to uopće nije bilo prijeko potrebno. Pod sličnim su uvjetima pojedina iskustva iz razdoblja 1945.-1990., koja bi se dijelom mogla pozitivno valorizirati, zbog političke indoktrinacije

samoupravnog sistema jednostavno zanemarivane. Tako su se politički faktori trajnije nametnuli kao presudna činjenica za formiranje koncepta uprave i samouprave i njezina odgovarajućeg teritorijalnog izraza. Iako se redovito spominju, povijesna iskustva, geografski i gospodarski faktori i funkcionalni gravitacijski odnosi predstavljaju ponajprije sadržaj obrazloženja za rješenja koja u aktualnim situacijama imaju neke uvjetne, često kratkotrajne, političke prednosti.

O procesu teritorijalno-političkog konstituiranja Republike Hrvatske u razdoblju od godine 1990. do 1997.

Proces unutarnjeg općeg društvenog preobražaja, koji se u slijedu proširio i na državno osamostaljivanje Hrvatske, započeo je prvim višestranačkim izborima oko sredine godine 1990. Uspjeh političke borbe za višestranačje sam je po sebi omogućio pokretanje inicijative za postupnu parlamentarnu promjenu političkog sistema. Sve izvedenice komunističkom ideologijom indoktriniranog socijalističkog društvenog uređenja, pa i njegove specifične samoupravne komponente, smatrale su nove političke snage koje pokreću društveno restrukturiranje osamostaljene Hrvatske, u tolikoj mjeri kompromitiranim, a to traži revolucionarne promjene. U tom je smislu bio aktiviran i mjerodavni dio šire javnosti i stvorena je opća politička klima. U danim okolnostima tu nije moglo biti nikakvog realnog kontinuiteta, jer su promjene bile sveobuhvatne. Tako se događalo da je najprije anulirano prijašnje stanje, a tek se naknadno tragalo za novim rješenjima i ona su utvrđivana. U jednom je obuhvatu bilo potrebno transformirati društveno-gospodarski sistem i afirmirati koncept tržišne privrede, a uporedno razraditi novi koncept državne uprave i samouprave i teritorijalno-politički organizirati Hrvatsku. Cijeli proces društvene i političke transformacije, koji je sam po sebi složen bio je dodatno opterećen ratnim zbivanjima koja je pokrenula pobuna dijela srpske nacionalne manjine u Hrvatskoj i agresija JNA koja se transformirala u vojnu silu srpskog dijela Jugoslavije.

Neposredno po višestranačkim izborima na kojima je prethodno dominirajuća politička ideologija izgubila realan politički utjecaj, valjalo je iz nove višestranačke političke sredine i njezine ideološke usmjerenosti očitati poruke o političko-gospodarskome preustrojstvu koje je slijedilo. Organizacija institucija vlasti, uključujući tu i teritorijalizaciju uprave i samouprave i status grada Zagreba, određeno su vrijeme ostali otvoreni problemi, s tim da su provođene, i to improviziranim rješenjima, prije svega najpotrebnije prilagodbe. Budući da su promjene u političkoj organizaciji Hrvatske bile prijeko potrebne svuda i u svim pojedinostima tamo gdje je ta politička organizacija bila izvedenica političkog sistema koji je nestajao, jasno je da se radilo o prijelomnim trenucima. Hrvatska je po treći put u dvadesetome stoljeću proživljavala svoju radikalnu političku rekonstrukciju.

Politička usmjerenost daljeg društvenog preobražaja Hrvatske bila je u drugoj polovini godine 1990. već toliko jasna, da je to aktualiziralo problem promjene Ustava. Iako je potpuna državna neovisnost tada još uvijek bila prije svega ciljno opredjeljenje, bilo je jasno da se novi Ustav mora zasnivati na konceptu hrvatskog državnoga suvereniteta.

Ustav Republike Hrvatske donesen je već na svršetku godine 1990. (NN, br. 56, 22. 12. 1990.) Iako je Hrvatska tada još formalno bila u sastavu SFRJ, sve su ustavne odredbe bile koncipirane za suverenu državu. Naravno da se sve pojedinosti državnog ustrojstva u Ustavu ne mogu precizirati, pa su tako i naznake o političko-teritorijalnoj organizaciji Hrvatske i o položaju grada Zagreba ostale na razini deklarativnosti. Ovdje su iz teksta Ustava izdvojene ponajprije one pojedinosti koje predstavljaju okvir teritorijalne organizacije Hrvatske i koje određuju status Grada Zagreba.

O statusu Zagreba govori se u članku 13., stavak 2. Ustava, gdje se kaže: "Grad Zagreb je posebna i jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina, kojoj se ustrojstvo uređuje zakonom".

Kao teritorijalne jedinice lokalne samouprave u Ustavu se navode općina i kotar ili grad, a za županiju se utvrđuje da je jedinica lokalne uprave i samouprave. U vezi s tim u članku 129., stav 1. stoji: "Jedinice lokalne samouprave mogu, u skladu sa zakonom, biti općina i kotar ili grad. Njihovo područje određuje se zakonom pošto se prethodno pribavi mišljenje stanovništva toga područja". O županiji se govori u članku 131., gdje se u stavu 1. kaže: "Županija je jedinica lokalne uprave i samouprave", a u stavku 2.: "Područja županija određuju se zakonom tako da one budu izražaj povijesnih prometnih i gospodarskih čimbenika i sposobne da budu prirodne samoupravne cjeline u okviru Republike Hrvatske". U stavku 4. dodaje se: "Veliki se gradovi zakonom mogu urediti kao županije".

U cjelini uzevši, u Ustavu se koriste pojmovi općina, kotar i županija kao osnovni okviri za teritorijalizaciju uprave, odnosno samouprave. To bi se u doslovnoj aplikaciji moglo shvatiti kao tri razine političko-teritorijalne organizacije države. No, to u kasnijoj primjeni Ustava nije tako interpretirano. Pojam kotar korišten je tek djelomično, i to za dva uža područja Hrvatske formirana od teritorija općina prema razgraničenju iz godine 1991., u kojima je udio srpskog u ukupnome stanovništvu bio godine 1981. veći od od 50%. Tako su formirani kotar Glina u sklopu Sisačko-moslavačke županije i kotar Knin u sklopu zadarsko-kninske županije. To je rješenje, nakon egzodusa srpskog stanovništva za vrijeme vojne akcije kojom su ta područja realno oslobođena i uključena u pravno ustrojstvo Hrvatske, bilo godine 1995. suspendirano. Na taj način u Hrvatskoj postoje realno dvije razine teritorijalne organizacije, i to općina i županija. Kada se govori o teritorijalnom razgraničenju, ta su razgraničenja, takva kakva su bila utvrđena, bitno odstupala od kriterija u ustavnim odrednicama, jer u većini slučajeva nisu bila ni izražaj povijesnih i drugih u Ustavu navedenih čimbenika, a niti su to bile prirodne samoupravne cjeline.

Okvirna kritička zaključivanja o teritorijalno-političkim aspektima društvene transformacije Hrvatske, što se zasnivala na Ustavu iz godine 1990. mogu se sažeti u činjenici da: (1) realno nije dovoljno jasno utvrđen broj razina polarizacije društvenih, upravnih i samoupravnih funkcija, (2) nisu dovoljno jasno i obvezujuće određeni kriteriji razgraničenja političko-teritorijalnih jedinica hrvatske države, (3) nisu preciznije određeni sadržaj i kriteriji decentralizacije političko-upravnih funkcija i (4) ostalo je nedorečeno pitanje sadržajnog razgraničenja upravnih i samoupravnih funkcija, ili su takva razgraničenja nezadovoljavajuća, odnosno neprimjerena političkim ciljevima daljeg društvenog razvitka u širem europskom prostoru.

Neposredno nakon donošenja Ustava Republike Hrvatske godine 1990. počelo se razmišljati i o novom teritorijalno-političkom ustrojstvu Hrvatske. U vodećim političkim krugovima, koji su bili nositelji društvene transformacije Hrvatske, uključujući tu institucije i pojedince koji su koncipirali ili interpretirali njezinu stručnu podlogu, veliko je značenje pridavano izdvojenim povijesnim činjenicama. Tako se na svršetku godine 1990. (Vjesnik 24./25. 12. 1990.) govori o “povratku hrvatskih županija”, uz obrazloženje da je tradicija “živi dio prošlosti”. Tada je nagovještavano da bi u Hrvatskoj moralo biti 12 do 17 županija, uz prethodno obrazloženje da one ne bi “trebale prelaziti određenu veličinu”. Za razliku od ustavnog teksta, tu se jasnije zastupa opredjeljenje za tri razine teritorijalne organizacije, s tim da “županijska oblast mora biti i samoupravna i upravna, kotar isključivo upravni, a općina gotovo isključivo samoupravna” (B.B.).

Zbog opterećenosti značenjem tradicije, koja je u konkretnom slučaju već bila dio povijesti, krenulo se putem “obnavljanja” stanja teritorijalne organizacije Hrvatske koje je bilo prekinuto godine 1918. Kod toga je zanemarena činjenica da su se u Europi i svijetu općenito promijenili gospodarska razvijenost i bit demokratskog društvenog ustrojstva i funkcioniranja države kroz državnu upravu i samoupravu. Razvitak prometa, kako u prometnoj potražnji, tako i u tehničkom izrazu, funkcioniranjem u višestručenih i sve razvijenijih prometnih sistema, osiguravao je uvjete i poticao na sadržajno sve složenije, po obujmu sve intenzivnije, a po udaljenostima znatno šire prometno povezivanje. Tako se u bitno novim društvenim, gospodarskim i prometnim uvjetima na realno istoj geografskoj osnovi, razvijaju potpuno novi okviri moguće, odnosno realne gravitacijske povezanosti. Razvijanje komunalnih sistema i njihovo kontinuirano tehnološko unapređivanje utječu na formiranje regionalnih zajednica i predstavljaju njihovu dodatnu kohezivnu snagu, pa tako postaju čimbenici teritorijalne organizacije. Tu presudnu ulogu ima razvitak gradova hijerarhijski raščlanjenih po veličini, funkcijama i općem značenju, a također i prostorno širi urbanizacijski procesi. Naravno da je u taj razvitak ugrađena i tradicija koja, osobito u svom lokalnom izrazu, predstavlja jednu od osnova regionalizacije.

Složeni sklop uvjeta i kriterija funkcioniranja regionalizma unutar suvremenog demokratskog društvenog ustrojstva i suvremenih uvjeta gospodarskog prosperiteta

morao je pokrenuti procese prilagodbe naslijeđene upravno-političke organizacije europskih država. Takvi su procesi promjena već inicirani, a dijelom provedeni u većini država Srednje i zapadne Europe. Uz takve opće uvodne napomene mogu se kritički vrednovati i neki prvi koraci u teritorijalno-političkom, reorganiziranju, odnosno restrukturiranju Republike Hrvatske.

Prvi koraci u teritorijalnoj reorganizaciji Hrvatske na početku godine 1991., na koje se ovdje detaljnije osvrće, bili su višestruko uvjetovani. Tu je posebno istaknuti da je ozbiljno stručno razmatranje problema o unutarnjoj političkoj organiziranosti Republike Hrvatske gotovo u potpunosti izostalo, pa se tu razgovaralo o političkim kriterijima. Tome su bitno pridonijela i ratna događanja u hrvatskom prostoru, tako da je županijsko ustrojstvo tretirano kao problem nižega reda značenja, o kojem se ozbiljnije razmišljalo tek pojedinačno ili u užim krugovima.

Prvobitni prijedlog podjele Hrvatske na županije uzburkao je javnost. Tu se prije svega radilo o lokalnim političkim interesima o kojima se kasnije na višoj političkoj razini moralo voditi računa. Zbog toga je Vlada na početku godine 1992. usporila mjerodavno opredjeljivanje, dok se ne "...prikupe sva mišljenja, pa tek onda izađe sa prijedlogom, kako bi se izbjegle nepotrebne nesuglasice". U državnom je političkom vrhu odlučeno prepustiti lokalnim političkim aspiracijama da presudno utječu na županijsku razdiobu države. To je značilo zanemarivanje nekih osnovnih i bitnih kriterija za teritorijalno-političku organizaciju države. Ograničenja koja su tada bila nametnuta za rješavanje te vrste problema oslikava konstatacija predstavnika Vlade: "baviti se previše teritorijalnim podjelama u ovom trenutku bio bi luksuz za Hrvatsku" (Danas, 26. 1. 1992.).

Tisak je iscrpno pratio javna sučeljavanja o novoj teritorijalnoj podjeli Hrvatske, koja je na osnovi Ustava iz godine 1990. zapravo bila obvezna. O tome svjedoče brojni primjeri koji su na određeni način dokumenti jednog vremena i osnova za razumijevanje nekih aktualnih pitanja. Tako je, npr., jedan novinski komentar na početku godine 1992. nosio naslov "županije na rubu skandala" (Obzor 11. 2. 1992.). Tu se, između ostaloga, kaže da je saborski zastupnik, suprotstavljajući se prijedlogu po kojem bi Međimurje bilo dio jedne šire zagorsko-međimurske županije, izjavio da će njegovi Međimurci "...radije biti Turci nego Zagorci". U Koprivnici je na jednom skupu izbačena parola da "...Podravina ne želi u Vojnu Krajinu", aludirajući pritom na moguću pripadnost koprivničkog kraja Bjelovarskoj županiji. Slavonski Brod opravdano (jer bi trebalo biti obratno) neće u Požešku županiju, Zaboku je "...preko glave da centar županije bude u Krapini", Kutina želi biti centar Moslavine, a ne u sisačkoj županiji, Senjani ne žele biti Ličani, a Vinokovčani "...ljutito bi odbacili tutorstvo susjednog grada" (Vukovar).

Usitnjenost teritorijalno-političke podjele na jedinice višega reda značenja sama po sebi otežava i zapravo onemogućuje prenošenje državnih ingerencija, odnosno realnu decentralizaciju države. Time se dijelom mogu objasniti korijeni

aktualne pretjerane koncentracije funkcija, i to ponajprije u glavnom gradu države. U tom je sklopu zanimljivo osvrnuti se na pojedinosti procesa konstituiranja hrvatske države (nakon njezina osamostaljenja) koje su do toga dovele.

Regionalna razdioba Hrvatske uglavnom je jasna i uglavnom nesporna, s tim da se o nekim pojedinostima može donekle različito razmišljati. Problemi nastaju, kada se velike regionalne cjeline žele raščlaniti. Najsloženiji je problem eventualne regionalne razdiobe Sjeverozapadne Hrvatske, i to, kako zbog značenja Zagreba, tako i zbog osobenosti i naglašene različitosti tradicije u njezinim pojedinim užim dijelovima. Prostor Slavonije i Baranje svojevremeno je bio objedinjen kao kotar, odnosno zajednica općina. Ipak je na tome prostoru, koji se realno može raščlaniti na tri uže gravitacijske cjeline, konstituirano čak pet županija. Sjeverno jadransko primorje, koje je zapravo jedinstvena regionalna cjelina, posebno kada se iz nje izdvoji Ogulin ne uključuje se Lika, u konačnom je prijedlogu koncipirana kao dvije županije (Riječka i Istarska). O županijskom objedinjivanju hrvatskog sjevernoga primorja može se različito razmišljati, ali nije sporno da je to jedinstvena gravitacijska cjelina višeg reda značenja. Također nije sporno da to ne dovodi u pitanje osebjnost Istre kao geografskog i kulturnog pojma i njezin identitet s uporištem u lokalnoj tradiciji. Prostor Dalmacije u dugom je slijedu promjena u više navrata bio u teritorijalno-političkom smislu objedinjen, bilo kao oblast ili kotar, odnosno kao zajednica općina. U spklou nove teritorijalne organizacije Hrvatske na početku devedesetih godina razmišljalo se o tri do četiri županije. Želilo se svakako presresti eventualnu regionalnu političku koncentraciju, a to se podudaralo i s užim lokalnim aspiracijama o regionalnoj raščlambi toga prostora. Ozbiljnija nedoumica bila je ograničena na pitanje eventualnog jedinstva sjeverne Dalmacije, čemu se ozbiljno suprotstavljala šibenska teza o dvije županije, koja je konačno i prevladala. U međusobnom razgraničenju Zadarske i Šibenske županije odnosi su ostali trajnije neraščišćeni, pa su se kao nadomjestan teritorij u kompromis morali uključiti i dijelovi Like.

Podjela Republike Hrvatske na 20 županija i Grad Zagreb na svršetku godine 1992. bila je rezultat brojnih političkih kompromisa, pa i političkog oportunitizma. Na toj osnovi nije bilo moguće pokrenuti, odnosno nastaviti, proces političke i gospodarske regionalizacije Hrvatske. Podjela se nije dovoljno oslanjala na realnu regionalnu strukturiranost Hrvatske, a radilo se najčešće o usitnjenim političko-teritorijalnim jedinicama, sa često nerealnim razgraničenjima, koje nisu mogle biti oslonac bilo kojvoj reanoj decentralizaciji hrvatske države. Teritorijalno-politička konstitucija kako je bila koncipirana i provedena rezultirala je koncentracijom političke i gospodarske moći u Gradu Zagrebu. Na taj je način bila propuštena prilika da se već u početnom razdoblju konsolidacije samostalne hrvatske države stvori odgovarajuća politička i društvena osnova koja bi omogućila da se šire aktiviraju njezini razvojni potencijali.

Slika 4.

TERITORIJALNO-POLITIČKA PODJELA REPUBLIKE HRVATSKE NA ŽUPANIJE
NA OSNOVI ZAKONA O PODRUČJIMA ŽUPANIJA, GRADOVA I OPCINA,
UTVRĐENOG NA SVRŠETKU GODINE 1992.
OZNAČENI SU NAZIVI SJEDIŠTA ŽUPANIJA.



Podjela na županije, kako je provedena na početku godine 1993. podsjećala je u teritorijalnim razgraničenjima dijelom na podjelu tadašnje NR Hrvatske na kotare godine 1955. Tada je u Hrvatskoj formirano 27 kotara, a godine 1993. u odnosu na godinu 1955. status užeg regionalnog centra "izgubili" su Daruvar, Križevci, Kutina, Makarska, Našice, Nova Gradiška i Ogulin, a Pula i Vinkovci taj su status morali prepustiti Pazinu i Vukovaru.

Prilikom utvrđivanja političkog koncepta županijskog ustrojstva, a osobito kod razgraničenja županija, zanemareni su neki osnovni kriteriji, pa se umjesto o regionalnim političko-teritorijalnim zajednicama češće moglo govoriti o prije svega administrativno-upravnim jedinicama. Konkretno, tu se nije vodilo dovoljno računa o hijerarhijski razvedenom sistemu centara, koji mora biti uporište za polarizaciju funkcija, uključujući tu i njihovu diferencijaciju zbog dosega gravitacijskog utjecaja. Razvedenost političko-teritorijalne organizacije nije bila u cijelosti stručno koncipirana, pa nije mogla biti niti ostvarena, zbog toga je ostalo nedorečeno pitanje o broju razina organizacije uprave, odnosno samouprave.

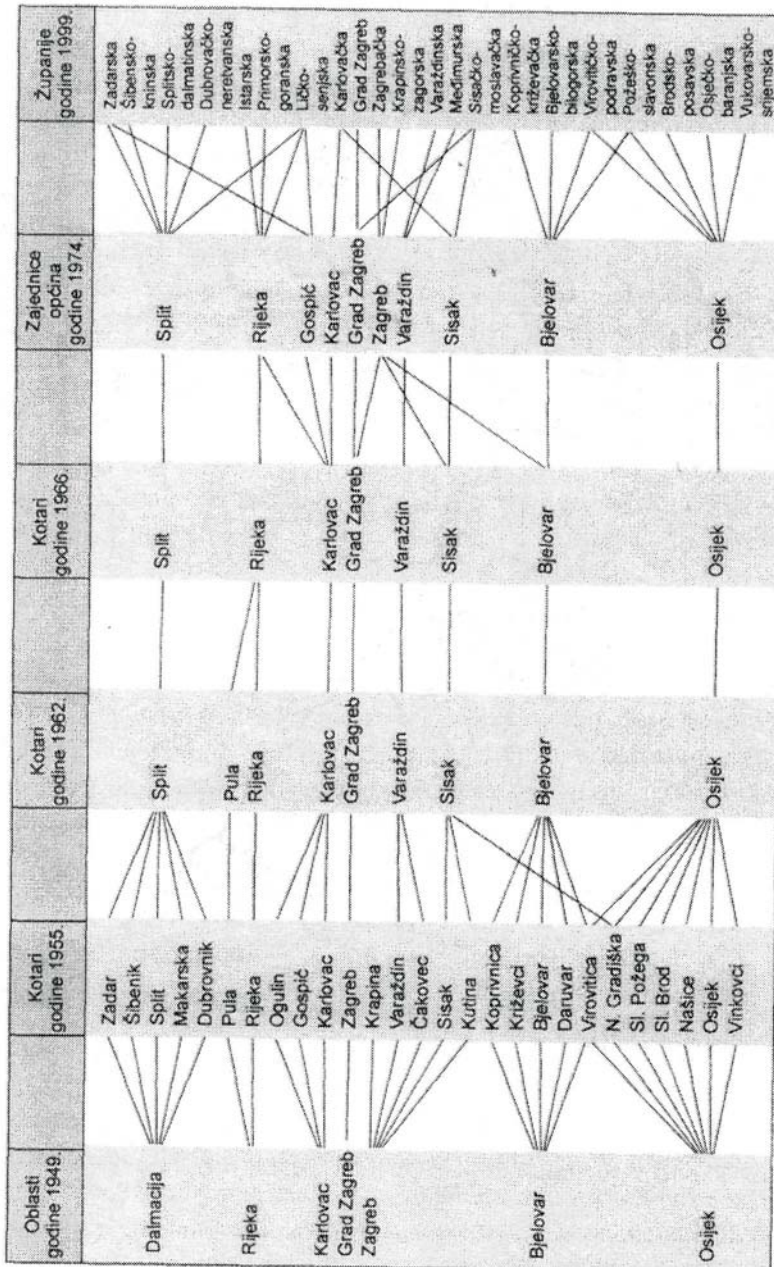
Zbog brojnih nelogičnosti u teritorijalizaciji Republike Hrvatske, usitnjenosti županija kao "formalno najniže razine" decentralizacije državnih i društvenih institucija, u Hrvatskoj su se i nakon osamostaljenja ponovo pojavili neformalni centri za sve one funkcije koje se moraju decentralizirati, ali im je županijski okvir za to preuzak, odnosno neodgovarajući.

Na usitnjenost teritorijalno-političkih jedinica i na brojne nelogičnosti u teritorijalnoj organizaciji Hrvatske utjecali su i brojni specifični činitelji. To se odnosi kako na razgraničenje županija, tako i općina i gradova. Brojni kompromisi, npr. kod definicije gradova i njihova razgraničenja zaslužuju posebnu kritičku analizu.

Prilikom odabira gradova koje je valjalo nominirati kao središta županijske uprave bilo je brojnih nedoumica. Tako se, npr. inzistiralo na povijesnoj činjenici da je Požega bila središte županije u koju je bila uključena i brodska Posavina, zanemarujući činjenicu da je nakon izgradnje posavskih komunikacija magistralnog značenja slavonskobrodsko lokacija po značenju neusporedivo važnija. Kod političkog sučeljavanja u Čakovcu, moglo se čuti da taj grad neće biti "podređen" Varaždinu, zaboravljajući pritom da se na taj način zapravo inzistira na značenju nekadašnje "ugarske" granice na rijeci Dravi. Slično se u zadarskom političkom krugu našlo ljudi koji su se oštro suprotstavljali bilo kakvom simboličkom značenju Splita kao centra Dalmacije. U okviru opće analize raznorodnih utjecaja na teritorijalno ustrojstvo Hrvatske provedeno na početku devedesetih godina potrebno je spomenuti i određenu opravdanu suzdržanost mjerodavnih državno-političkih institucija prema takvoj artikulaciji regionalizma, koju bi se moglo ocijeniti kao usmjerenost prema autonomastvu.

Slika 5.

TERITORIJALNA PODJELA REPUBLIKE HRVATSKE NA JEDINICE VIŠEGA REDA
 ZNAČENJA U IZDOJENIM GODINAMA U RAZDOBLJU OD GODINE 1949. DO 1999.



Slika 6.

TERITORIJALNA PODJELA REPUBLIKE HRVATSKE NA ŽUPANIJE
NA OSNOVI PROMJENA PROVEDENIH GODINE 1997.
OZNAČENA SU SJEDIŠTA ŽUPANIJA.



Odredbe Zakona o područjima županija, gradova i općina, koji je donesen 29. 12. 1992., bile su nakon sitnijih korekcija bitno promijenjene već godine, 1995. Tada je, naime, Grad Zagreb, za koji je najprije bilo utvrđeno da je samostalna i jedinstvena politička jedinica, bio objedinjen sa Zagrebačkom županijom, s tim da je unutar županije njegov teritorij bio reduciran na područje nekadašnjih deset gradskih općina, uključujući tu i općinu Sesvete. Bio je to izričito politički potez i to zbog političkih prilika u Zagrebu, a koje je državno političko vodstvo na taj način željelo prevladati. Istovremeno je proglašena suspenzija za jedina dva kotara (Glina i Knin), jer su ta područja bila uspješno integrirana u državnu organizaciju, a tamošnje je srpsko stanovništvo u većini izbjeglo iz Hrvatske. Već naredne, godine 1996. održani su savjetodavni referendumima u mnogim dijelovima Hrvatske, a na osnovi rezultata tih referenduma, po selektivnom izboru, koncipirana su nova rješenja, pa je 17. 1. 1997. donesen novi Zakon o područjima županija gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Grad Zagreb opet je izdvojen iz Zagrebačke županije, a za deset županija utvrđene su manje ili veće promjene razgraničenja. Promijenjeni su i neki nazivi, pa je Zadarsko-kninska županija postala Zadarska, a Šibenska županija Šibensko-kninska. Istim je Zakonom broj gradova povećan sa 75 na nerealnih 122, a broj općina je smanjen sa 424 na 416 (tu se i radilo o ukidanju nekih postojećih, odnosno, o osnivanju novih općina, i o prekvalifikaciji 47 općina u gradove).

Uzevši u cjelini, županijsko se ustrojstvo Hrvatske, kako je ono ozakonjeno na svršetku godine 1992. sa svim promjenama ozakonjenima u naredne četiri godine, tj. do novog Zakona u siječnju 1997., pokazalo kao nepostojano, a teoretski i stručno može se ocijeniti kao nedovoljno usklađeno s osnovnim europskim principima i kriterijima regionalizacije. Zbog toga je taj sistem podložan učestalim promjenama. Na osnovi svojih aktualnih značajki i važećih političko-sistemskih zadanosti, postojeća teritorijalno-politička organizacija Hrvatske ne može odigrati krupniju ulogu u jednoj svakako široj i sadržajnijoj decentralizaciji hrvatske države.

Položaj Zagreba unutar sistema političko-teritorijalne organizacije Hrvatske

Grad Zagreb, na osnovi svoje povijesno potvrđene funkcije, imao je kao glavni grad Hrvatske unutar hrvatskoga prostora trajniji iznimni pravno-politički status. To se posebno odnosi na razdoblje nakon godine 1850. Taj status s jasnim značajkama posebnosti prenošen je kroz različite državnopolitičke konstelacije. To je na određeni način utjecalo na formiranje grada, u smislu njegovih funkcija, a kroz to i njegova identiteta, osobito kada su se uspijevale snažnije oblikovati i

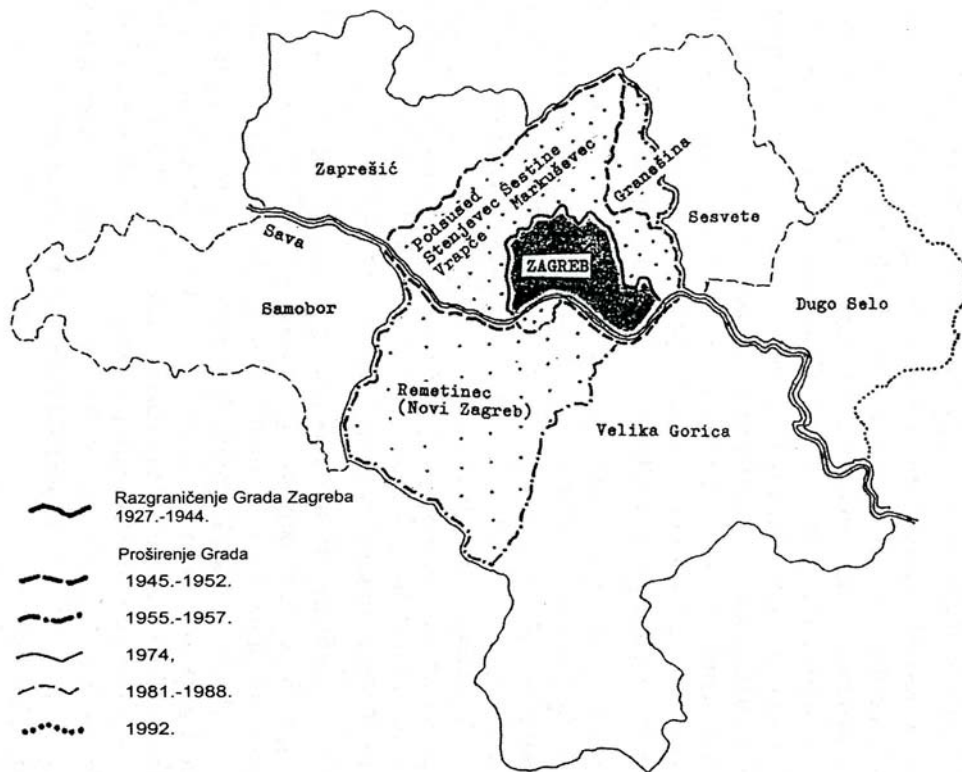
potvrđivati njegove simboličke funkcije kao hrvatske metropole. To je na određeni način utjecalo na ukupne mogućnosti i na usmjerenja u razvitku grada, a u konačnici je rezultiralo njegovom urbanom veličinom i strukturom koja se manje ili više uspješno oslanjala na demografski rast grada. Korijeni i uporišta kasnije velegradske ekspanzije Zagreba sežu u razdoblje kada je on formalno sve do godine 1918. bio "kraljevski glavni grad" Kraljevine Hrvatske i Slavonije, a neformalno metropola šireg hrvatskoga prostora. U prvoj su jugoslavenskoj državi osnovne razvojne snage Zagreba bile ponajprije njegova gospodarska razvojna prednost, pa je on i bez bilo kakvog realnog posebnog političkog statusa uglavnom uspijevao održati kontinuitet razvitka iz prethodnoga razdoblja. Za stanje od godine 1941. do 1945. karakteristično je da se tu radilo o nerealnim pokušajima političke afirmacije određenih političkih koncepata, a za Zagreb je to bila jedna kraća politički turbulentna epizoda koja nije ostavila traga u urbanom razvitku grada. Nakon godine 1945. Zagreb je ponovno deklariran kao politički glavni grad - ovog puta jedne manje ili više realne federalne jedinice unutar obnovljene jugoslavenske države.

Kada je riječ o razdoblju od godine 1945. do 1990. potrebno je reći da je to bilo vrijeme ubrzanog rasta Zagreba. Opće je obilježje toga vremena kontinuirano širenje, kako realnog urbanoga prostora, tako i političko-teritorijalnog opsega grada, i stalan porast brojnosti stanovništva i njegova koncentracija u zagrebačkome prostoru. Godišnji postoci povećanja brojnosti stanovništva bili su trajnije visoki, a u određenom se razdoblju tu radilo o eksplozivnom porastu stanovništva. Takav se urbani i demografski rast Zagreba može dijelom objasniti kao učinak njegovih razvojnih potencijala i razvojnih prednosti. Tu se može govoriti i o određenim širim međunarodno vrednovanim lokacijskim prednostima Zagreba. Ipak se ne može zanemariti bitna činjenica da je nerazvijenost šire urbane mreže u hrvatskome prostoru pridonijela da se gospodarski razvitak u kritičnome razdoblju deagrarizacije Hrvatske i njezina gospodarskog i društvenog restrukturiranja s naglašenim tendencijama industrijalizacije, ograniči na manji broj gradskih središta.

Zaostajanje Hrvatske u razvijanju infrastrukture, i trajnija ograničenja u tome, dodatno su naglašavali realne prednosti Zagreba, pa je on u kritičnome razdoblju razvitka preuzeo ulogu većeg industrijskog centra, ne samo užeg hrvatskoga prostora, nego i čitave Jugoslavije. Bilo je to presudno za znatnu koncentraciju demografskog potencijala u Gradu Zagrebu. Organizacija je državne uprave usprkos povremenim ustavnim reformama i usprkos deklariranoj usmjerenosti na samoupravno funkcioniranje države, odnosno na uže teritorijalne jedinice, ipak pogodovala rastu Zagreba izvan mjerila ukupnoga rasta cijeloga urbanog sistema Hrvatske. Koncentracija političke moći i zatečena gospodarska osnova, kao i nacionalne metropolske funkcije Zagreba, učinili su taj grad ne samo političkim simbolom Hrvatske, nego i težišnom koncentracijom znatnog dijela njegovih ukupnih društvenih vrijednosti i gospodarske moći.

Slika 7.

ŠIRENJE ADMINISTRATIVNO-POLITIČKOG TERITORIJA GRADA ZAGREBA
U RAZDOBLJU OD GODINE 1931. DO 1992.



NAPOMENA: U međuvremenu je bilo kratkotrajnih pripajanja (Sesvete od 1962. do 1967.), odnosno izdvajanja (Horvati od 1995. do 1997.)

U slijedu njegovog političko-teritorijalnog širenja koje je nakon godine 1957. redovito bilo u diskrepanciji s realnim urbanim širenjem Zagreba, Gradu Zagrebu su na početku godine 1974. bile priključene tadašnje općine Velika Gorica i Zapresić, a na svršetku godine 1981. tu je uz općinu Sesvete bila uključena i tadašnja općina Samobor. Razdoblje političkog širenja Zagreba bilo je zaključeno u svibnju godine 1992., kada je u Grad bilo uključeno područje tadašnje općine Dugo Selo.

Iako je o posebnosti Zagreba postignuto prethodno političko suglasje, jer je to uvjetovao, Ustav Republike Hrvatske iz godine 1990. bilo je tu više otvorenih pitanja. Posebno se to odnosi na razgraničenje Grada Zagreba, a ovisno o tom razgraničenju i o pitanju: konstituirati jedinstveni širi Grad Zagreb ili usporedno dvije političko-teritorijalne jedinice, i to: Grad Zagreb i posebno zagrebačku županiju, koja bi obuhvaćala uže, ili čak šire, okruženje Grada Zagreba. O tome se široko raspravljalo i pisalo u štampi. Bio je to u neku ruku, zapravo, nastavak, može se reći, stoljetnog problema, podsjećajući tu na usporedno postojanje Gradske općine Zagreba i Kotara Zagreb, ili u novijem razdoblju Grada Zagreba i Zajednice općina Zagreb.

Na početku godine 1992. tadašnje se političko rukovodstvo Grada Zagreba opredijelilo za političku i upravnu cjelinu Zagreba, koja je obuhvaćala cijelo metropolsko područje Zagreba, pod čime su se tada podrazumijevala, osim užeg urbanog područja Zagreba, također i područja nekadašnjih općina Zaprešić, Samobor, Velika Gorica, Sesvete i Dugo Selo. To je bio i najširi teritorijalni okvir Grada Zagreba, a nastao je postupnim proširenjem prvobitnog gradskog područja od svega 64 četvornih kilometara godine 1948. odnosno 498 četv. kilometara godine 1971. na 1939 četvornih kilometara sredinom godine 1992.

Razgraničenjem provedenim na početku godine 1993. zapravo započinje proces redukcije političko-upravnog teritorija Grada Zagreba. Situacija se u tom pogledu dodatno zakomplicirala, kada je u rujnu godine 1995. donesena odluka o spajanju Županije zagrebačke i Grada Zagreba, ali uz istovremenu redukciju teritorija koji se deklarativno priznaje kao "poseban i jedinstveni gradski teritorij Zagreba". Objedinjavanje Grada i Županije Zagrebačke ozakonjeno 20. 9. 1995. bilo je kratkotrajno, jer se već 30. 1. 1997. donosi novi zakon na osnovi kojeg se Grad Zagreb i Županija zagrebačka razdvajaju, a istovremeno se naselje Horvati priključuje (ponovo) Gradu Zagrebu, pa se dolazi do aktualne prostorne veličine Zagreba od 640 četvornih kilometara.

Zbog iskustava iz prethodnih razdoblja koja su upućivala na nepostojanje bilo kakvih realnih kohezionih snaga koje bi potvrđivale interesnu povezanost dijelova šireg zagrebačkog prostora, pošto se iz njega kao posebna političko-teritorijalna jedinica isključi Grad Zagreb, bilo je pojedinačnih razmišljanja u godini 1994. da se Zagrebačka županija eventualno dezintegriira, i to tako da se pojedini njezini dijelovi priključe Gradu Zagrebu, a preostalo područje susjednim županijama.

Aktualni problemi o teritorijalno-političkom statusu i unutarnjoj organiziranosti Grada Zagreba brojni su i višeznačni. Razgraničenje Grada Zagreba

ne može se ni nakon brojnih promjena smatrati optimalnim rješenjem. To ga čini i dalje nepostojanim. Razgraničenje Zagrebačke županije proizašlo je iz težnje da se reducira područje Grada Zagreba. Naravno, tu se radilo prije svega o teritorijalno-upravnoj redukciji, s tim da je to na određeni način oslobodilo, odnosno aktiviralo, poticajne snage za prigradsku izgradnju na svim "vratima" Zagreba. Bez obzira kako se to kritički vrednovalo, činjenica je da je u zagrebačkom prostoru iniciran razvitak šireg aglomeracijskog sklopa. Zbog toga će u narednome razdoblju, uz aktualne razvojne probleme grada Zagreba, biti potrebno razmatrati i razvojne koncepte cjelokupne zagrebačke aglomeracije.

Regionalna strukturiranost Hrvatske i njezino teritorijalno-političko ustrojstvo

Podrobnija analiza čitavog slijeda promjena u političko-teritorijalnoj organizaciji Hrvatske pokazuje da je tu ostalo trajno otvoreno pitanje o nekim bitnim polazištima. Ovdje se iz toga sklopa posebno izdvajaju nedoumice o broju razina polarizacije društveno-političkih funkcija. Zbog toga već gotovo jedno desetljeće funkcioniraju ili improvizirane ispostave županijske uprave ili neformalne razdiobe kompetencija (npr. za sudove, katastar i sl.) pojedinih službi na toj razini teritorijalnog obuhvata.

U kritičkom osvrtu na slijed procesa unutarnjeg političko-teritorijalnog organiziranja Republike Hrvatske, nakon njezina državnog osamostaljenja, potrebno je istaknuti da je tu glavni problem bila politička nesigurnost u tadašnjim institucijama vlasti - kako se odnositi prema regionalizmu i političko-upravnoj, odnosno sadržajno široj decentralizaciji države. U stručnim se krugovima o tim problemima mnogo jednostavnije rasuđivalo. Hrvatska je, naime, geografski, a dodatno i tradicijski, jasno diverzificirani prostor, unutar kojeg se mogu relativno jednostavno očitati njegove komponente. Kohezivne su snage, bez obzira na regionalne različitosti njegovih pojedinih dijelova, toliko snažne da se konačno valja osloboditi straha od nekih difuznih snaga. Zbog toga su stručna razmišljanja o regionalnoj razvedenosti Hrvatske neposredno aktualna, a o odgovarajućim se izvedenicama treba razgovarati i jednostavnije zaključivati.

Određivanje broja razina organizacije uprave i samouprave, a zatim realna razgraničenja odgovarajućih političko-teritorijalnih jedinica, bitna su pretpostavka potrebne i sveobuhvatne decentralizacije Republike Hrvatske. Već je kod pristupa tome problemu jasno da je potrebno objedinjavati županije, da bi se došlo do teritorijalno i demografski većih jedinica. Taj proces okrupnjivanja mora biti usmjeren prema stvaranju regionalnih cjelina, odnosno točnije, prema potvrđivanju realne regionalne raščlanjenosti Hrvatske.

Tablica 1.

CENTRALNA NASELJA VIŠEGA REDA ZNAČENJA NA PODRUČJU
REPUBLIKE HRVATSKE PREMA STANJU U IZDVOJENIM GODINAMA
U RAZDOBLJU OD GODINE 1950. DO 2000.

Grad	Broj stanovnika		Grad je imao formalno utvrđeno centralno značenje godine					
	1953.	1991.	1950.	1955.	1963.	1966.	1993.	Kons-tanta
Bjelovar	13 569	26 926	SO	SK	SK	SK	SŽ	C
Čakovec	7 684	15 999		SK			SŽ	
Daruvar	5 367	9 748		SK				
Dubrovnik	19 172	49 728		SK			SŽ	
Gospić	5 127	9 025		SK			SŽ	
Karlovac	31 842	59 999	SO	SK	SK	SK	SŽ	C
Koprivnica	9 902	24 238		SK			SŽ	
Krapina	1 653	4 481		SK			SŽ	
Križevci	5 591	11 236		SK				
Kutina	5 222	14 992		SK				
Makarska	2 547	11 743		SK				
Našice	3 383	8 235		SK				
N. Gradiška	7 548	14 044		SK				
Ogulin	7 856	10 857		SK				
Osijek	57 427	104 761	SO	SK	SK	SK	SŽ	C
Pazin	2 450	5 282					SŽ	
Požega	10 052	21 046		SK			SŽ	
Pula	28 512	62 378		SK	SK			
Rijeka	75 328	167 964	SO	SK	SK	SK	SŽ	C
Sisak	19 238	45 792		SK	SK	SK	SŽ	
Slav. Brod	21 858	55 683		SK			SŽ	
Split	58 443	189 388	SO	SK	SK	SK	SŽ	C
Šibenik	17 933	41 012		SK			SŽ	
Varaždin	19 341	41 846		SK	SK	SK	SŽ	
Vinkovci	19 179	35 347		SK				
Virovitica	11 684	16 167		SK			SŽ	
Vukovar	18 705	44 639					SŽ	
Zadar	16 146	76 343		SK			SŽ	
Zagreb	350 829	706 770	SO	SK	SK	SK	SŽ	C

Kratice: SO - središte oblasti, SK - središte kotara,
SŽ - središte županije, C - trajno centar višeg reda značenja.

Kada se pristupa pitanju promjeni teritorijelno-političkog ustrojstva države, valja biti svjestan da se tu radi o krupnom političkom pitanju. Zbog toga se takve promjene mogu provesti samo u izričito stabilnim političkim prilikama, a za njihovo je provođenje potrebno određeno prijelazno razdoblje. Pritom posebno značenje mogu imati iskustva drugih država, pa takva iskustva valja podrobno razmatrati i u određenim pojedinostima, gdje su prilike usporedive, uzimati ih u obzir.

Republika Hrvatska mora se decentralizirati, i to u najširem značenju toga pojma. To podrazumijeva potrebu opsežnije teritorijalno-političke reorganizacije države. Radi se zapravo dijelom o novom konceptu političko-teritorijalnog ustrojstva države.

Ovdje se polazi od realnosti da teritorijalno-politička reorganizacija Hrvatske, koja će morati biti duži proces, mora biti u određenom kontinuitetu s postojećom županijskom razdiobom Hrvatske. Zbog toga je realnije, oslanjajući se na europske uzore, razmišljati o formiranju regionalnih zajednica na osnovi povezivanja postojećih županija u takve zajednice. Time u prvoj fazi ne bi bila narušena zanimanja za postojanje sadašnjih županija, uz uvjet da bi se decentralizacija države usmjerila na regionalne zajednice. Vjerojatno bi u prvoj fazi bilo realno formirati pet do šest regionalnih zajednica + Zagrebačka aglomeracija. Postojeće bi se županije vremenom u pogledu realnog značenja unutar političkog sistema postupno redefinirale. Vjerojatno se mora računati s konstituiranjem kotareva, što bi, zato što već postoje ispostave županijske uprave, bilo jednostavno sadržajno odrediti i teritorijalno razgraničiti. Isto će tako biti potrebno riješiti i status gradova.

Decentralizacija je društvena potreba, a imat će višestruko pozitivne učinke u stabilnijem i ravnomjernijem razvitku Republike Hrvatske.

LITERATURA:

1. *Baletić, Z. i dr.:* "Konceptija regionalnog gospodarskog razvitka Republike Hrvatske", Ekonomski institut Zagreb, Zagreb 1999., str. 233.
2. *Fröhlich Z; Padjen, J.; Žuljić, S. (ur.):* "Regionalizam u političko-gospodarskom ustrojstvu Hrvatske, II.", Ekonomski institut Zagreb, Zagreb, 1992., str. 318.
3. *Hrženjak, J.:* "Lokalna samouprava i uprava u Republici Hrvatskoj", Zagreb, 1993., str. 606 (dodatak).
4. *Milardović, A. (ur.):* "Regionalizam kao europski izazov", Pan-Liber, Osijek, 1996.
5. *Rogić, J.:* "Hrvatska i njezine regije", Društvena istraživanja, god. 1, br. 1, Zagreb, 1992. str. 25-34.
6. *Šimunović, I.:* "Regionalni koncept razvitka Hrvatske, kritički osvrt i mišljenje", Društvena istraživanja, god. 1, br. 1, Zagreb, 1992., str. 37-54.

7. *Žuljić, S.* (ur.): "Regionalizam u političko-gospodarskom ustrojstvu Hrvatske, I., Ekonomski institut Zagreb, Zagreb, 1991., str. 228.
8. "Program prostornog uređenja Republike Hrvatske", Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, Zavod za prostorno planiranje, Zagreb, 1999., str. 98.

REGIONALISM AND TERRITORIAL STRUCTURE OF CROATIA IN THE PERIOD 1945-2000

Summary

When talking about politically-territorial organization, current circumstances in contemporary Croatia are characterized by one, to a considerable degree improvised condition. By this are meant numerous extraordinarily infavourable (war circumstances) and special political influences (political conformism). Therefore, solutions were irrelevant to the needs and inappropriate for real regional conditions, what means they were unstable. Permanent cause of instability lies partly in understatement of the system of politically-territorial organization itself, but even more in essential deviations of territorially-political division of Croatia from its real regional structure and complexity.

When talking about understatement and through this instability of the system of politically-territorial organization of the Republic of Croatia, it should be especially pointed out the fact that the question of number of levels of government administration and self-government's organization (polarization centres) has remained conceptionally unsolved. In view of this, improvisations were followed by improvised demarcation of politically territorial units (counties, City of Zagreb, municipalities, cities). In such course of political consideration and decision-making it could not be achieved indispensable concordance between existing hierarchically really spreaded system of urban centres and a net of formal centres established by improvised criteria of territorial demarcation of politically-administrative units.