

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Zagreb, 23. siječnja 2019.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

|  |  |
| --- | --- |
| **Predlagatelj:** | Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

|  |  |
| --- | --- |
| **Predmet:** | Prijedlog odluke o pokretanju postupka izmjene prostornih jedinica za statistiku 2. razine |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Banski dvori | Trg Sv. Marka 2 | 10000 Zagreb | tel. 01 4569 222 | vlada.gov.hr

**PRIJEDLOG**

Na temelju članka 31. stavka 2. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 150/11, 119/14, 93/16 i 116/18), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_donijela

**ODLUKU**

**o pokretanju postupka izmjene prostornih jedinica za statistiku 2. razine**

**I.**

Prihvaća se prijedlog Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, izrađen u suradnji s Državnim zavodom za statistiku i Institutom za razvoj i međunarodne odnose, za pokretanje postupka izmjene prostornih jedinica za statistiku 2. razine u skladu s Uredbom (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS) (SL L 154, 21. 6. 2003.), izmijenjenoj Uredbom (EZ) br. 1888/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. 10. 2005., Uredbom (EZ) br. 105/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 1. 2. 2007., Uredbom (EZ) br. 176/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. 2. 2008., Uredbom (EZ) br. 1137/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. 10. 2008., Uredbom Komisije (EU) br. 31/2011 od 17. 1. 2011., Uredbom Vijeća (EU) br. 517/2013 od 13. 5. 2013., Uredbom Komisije (EU) br. 1319/2013 od 9. 12. 2013., Uredbom Komisije (EU) br. 868/2014 od 8. 8. 2014., Uredbom Komisije (EU) 2016/2066 od 21. 11. 2016. i Uredbom (EU) 2017/2391 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. 12. 17.

**II.**

Prostorne jedinice za statistiku 2. razine sastojat će se od 4 neadministrativne jedinice, u koje su grupirane županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave.

**III.**

Vlada Republike Hrvatske određuje podjelu Republike Hrvatske na prostorne jedinice za statistiku 2. razine koja glasi:

**Panonska Hrvatska**

* Karlovačka županija
* Sisačko-moslavačka županija
* Bjelovarsko-bilogorska županija
* Virovitičko-podravska županija
* Požeško-slavonska županija
* Brodsko-posavska županija
* Vukovarsko-srijemska županija
* Osječko-baranjska županija

**Sjeverna Hrvatska**

* Međimurska županija
* Varaždinska županija
* Koprivničko-križevačka
* Krapinsko-zagorska županija
* Zagrebačka županija

**Jadranska Hrvatska**

* Istarska županija
* Primorsko-goranska županija
* Ličko-senjska županija
* Zadarska županija
* Šibensko-kninska županija
* Splitsko-dalmatinska županija
* Dubrovačko-neretvanska županija

**Grad Zagreb**

* Grad Zagreb

**IV.**

Prostorne jedinice za statistiku 1. i 3. razine, utvrđene Prilogom I. Uredbe iz točke I. ove Odluke, ostaju neizmijenjene.

**V.**

Zadužuje se Državni zavod za statistiku za provedbu ove Odluke pri EUROSTAT-u.

Klasa:

Urbroj:

Zagreb,

**PREDSJEDNIK**

**mr. sc. Andrej Plenković**

**OBRAZLOŽENJE**

Statistički ured Europskih zajednica (EUROSTAT) je početkom kolovoza 2018. dostavio svim državama članicama i njihovim nacionalnim zavodima nadležnim za statistiku obavijest o pokretanju novog kruga izmjena NUTS klasifikacije – NUTS 2019. Postupak se pokreće i provodi u skladu s člankom 5(4) Uredbe (EZ) br.1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS) (u daljnjem tekstu: Uredba 1059/2003). Države članice koje su zainteresirane za izmjenu teritorijalnog ustroja za statističke svrhe, obrazložene prijedloge dužne su putem svojih stalnih predstavništva pri Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: EU) dostaviti EUROSTAT-u najkasnije do 1. veljače 2019.

NUTS klasifikacija predstavlja hijerarhijski sustav razvrstavanja teritorija EU, pa tako i svake države članice u prostorne jedinice za statistiku koje se prvenstveno koriste za prikupljanja i obrade usporedivih statističkih podataka.

Osim što služi za prikupljanje, obradu, analizu i publiciranje statističkih prostornih podataka na razini EU, NUTS klasifikacija ima i financijsko i razvojno značenje. Naime, NUTS klasifikacija služi i kao podloga za određivanje prihvatljivosti prostornih jedinica za korištenje fondova EU u okviru Kohezijske politike te izradu karte regionalnih potpora.

Pravila o uspostavi i izmjenama NUTS klasifikacije utvrđena su Uredbom 1059/2003. Prilikom uspostave NUTS klasifikacije potrebno je pored osnovnog kriterija broja stanovnika, uvažiti kriterije homogenosti statističkih jedinica, prirodno-geografske raznolikosti, povijesne tradicije i potencijalno i neke druge dodatne kriterije.

Sadašnji NUTS sustav dijeli teritorij svake zemlje članice EU na tri razine, koje se utvrđuju na temelju prosječnog broja stanovnika njezinih administrativnih jedinica na sljedeći način:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Razina | Najmanji broj stanovnika | Najveći broj stanovnika |
| NUTS 1 | 3 milijuna | 7 milijuna |
| NUTS 2 | 800 000 | 3 milijuna |
| NUTS 3 | 150 000 | 800 000 |

Administrativni ustroj zemalja članica EU općenito se temelji na dvije glavne regionalne razine. Kako bi se uspostavio ustroj s tri razine u svakoj zemlji, razina “koja nedostaje” stvara se okupljanjem prikladnog broja jedinica na sljedećoj nižoj razini. Na taj način se za statističke potrebe stvaraju “neadministrativne” jedinice.

Republika Hrvatska je u rujnu 2012. usvojila Nacionalnu klasifikaciju prostornih jedinica za statistiku (Narodne novine, broj 96/12), kojom je utvrđena klasifikacija statističkih regija u skladu s NUTS klasifikacijom zemalja članica EU. Navedenom klasifikacijom utvrđene su dvije statističke regije (Kontinentalna i Jadranska Hrvatska), koje odgovaraju prostornim jedinicama za statistiku 2. razine. Po pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, navedene regije postale su službene NUTS 2 regije.

Prostornu jedinica za statistiku 1. razine (NUTS 1 regija) čini Republika Hrvatska, dok je na 3. razini utvrđena 21 jedinica koju čine 20 županija i Grad Zagreb (NUTS 3 regije).

Ekonomska kriza koja je u Republici Hrvatskoj trajala šest godina, odnosno do 2015. godine, u velikoj je mjeri pogodila hrvatsko gospodarstvo i utjecala na standard njenih građana. Štoviše, uslijed krize slika regionalnog razvoja se dodatno pogoršala jačanjem neravnoteže, a područja koja su zaostajala i prije krize njome su najjače pogođena. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije kao središnje tijelo državne uprave zaduženo za provođenje regionalne politike naručilo je tijekom 2018. godine studiju od Instituta za razvoj i međunarodne odnose s ciljem utvrđivanja trendova regionalnog razvoja na NUTS 2 razini, provjere prikladnosti postojeće podjele na NUTS 2 razini u odnosu na provedbu regionalne politike te ako se ukaže potreba, pronalazak odgovarajućih alternativa podjele.

Navedena studija pokazala je manjkavosti postojeće podjele Republike Hrvatske na NUTS 2 razini, te je predložila njenu zamjenu novom podjelom koja bi bolje odgovarala kako potrebama regionalnog razvoja, tako i provedbi politike regionalnog razvoja.

Tijekom šest godina primjene postojeće NUTS 2 podjele uočeni su njeni sljedeći nedostaci. Prvi i najznačajniji nedostatak podjele proizlazi iz okolnosti da Grad Zagreb, glavni grad Republike Hrvatske, zajedno s još trinaest drugih županija čini jednu NUTS 2 regiju – Kontinentalnu Hrvatsku. Takav pristup doveo je do njene izrazite heterogenosti u gospodarskom i socijalnom smislu. Primjera radi, Grad Zagreb je jedina NUTS 3 jedinica u Republici Hrvatskoj s bruto domaćim proizvodom (BDP) po stanovniku prema kupovnoj moći iznad prosjeka EU (105% u 2015.), dok sve ostale županije u Kontinentalnoj Hrvatskoj imaju bruto domaći proizvod po stanovniku između 33% i 50% prosjeka EU. Značajni nesklad postoji i u odnosu na druge pokazatelje, poput plaća, razine nezaposlenosti, raspodjele siromaštva, demografskih kretanja i slično. Nadalje, gospodarska struktura Grada Zagreba u kojoj prevladava uslužni sektor s manjim udjelom proizvodnog i poljoprivrednog sektora, u velikoj je mjeri drugačija od ostatka Kontinentalne Hrvatske. Iz navedenog se može zaključiti kako su statistički i administrativni podatci koji se prikupljaju za Kontinentalnu Hrvatsku u određenoj mjeri nepouzdani za interpretaciju, točnije, prikrivaju značajne razlike svojstvene takvoj izrazito heterogenoj regiji. Povezano s opisanim, javlja se i problematika regionalnih potpora koje se temelje upravo na BDP-u po stanovniku NUTS 2 regija. Zbog značajnog utjecaja Grada Zagreba, ukupni BDP po stanovniku Kontinentalne Hrvatske premašuje 60% prosjeka EU, što stavlja u izrazito nepovoljan položaj ostale županije unutar Kontinentalne Hrvatske, čiji je BDP po stanovniku ispod 45% prosjeka EU. Zbog navedenog, ostale županije ostvaruju pravo na osjetno nižu stopu regionalnih potpora u odnosnu na njihov stvarni BDP po stanovniku, što negativno utječe na njihovu sposobnost privlačenja investicija i smanjenja nezaposlenosti.

Daljnji problem predstavljaju i rastuće razlike u razvijenosti između sjeverozapadnog dijela te središnjeg i istočnog dijela regije Kontinentalna Hrvatska, što pridonosi jačanju heterogenosti regije u cjelini. Snažni negativni demografski trendovi, kako u vidu niske stope nataliteta tako i rastućeg iseljavanja, posebno su vidljivi u središnjem i još naglašenije istočnom dijelu regije, u odnosu na sjeverozapadni dio regije u kojem su isti trendovi nešto manje izraženi. Navedeno je povezano i s učincima ekonomske krize koji su se posebno jako osjetili upravo u središnjem i istočnom dijelu Kontinentalne Hrvatske. Primjerice, BDP po stanovniku po kupovnoj moći u Virovitičko-podravskoj županiji pao je sa 42% u 2008. na 32% u 2015. godini. Također i druge županije u Kontinentalnoj Hrvatskoj zabilježile su trend pada vrijednosti navedenog pokazatelja između -5% i -7% u odnosu na prosjek EU. S druge strane, u županijama koje se nalaze u sjeverozapadnom dijelu regije navedeni pad vrijednosti manje je izražen i varira između -5% u Koprivničko-križevačkoj županiji do 0% u Međimurskoj županiji i Gradu Zagrebu. Slične razlike uočene su i u demografskim trendovima. U razdoblju između 2008. i 2017. godine pad broja stanovnika u središnjem i istočnom dijelu Kontinentalne Hrvatske kretao se između -8.5% u Osječko-baranjskoj županiji i -14,8% u Sisačko-moslavačkoj županiji, dok se u sjeverozapadnom dijelu razlika u broju stanovnika kretala između -7% u Koprivničko-križevačkoj županiji i +2,8% u Gradu Zagrebu.

Ukratko, postoje jasni pokazatelji rastućih nejednakosti unutar regije koji su posljedica razlika u ekonomskim i demografskim kretanjima između sjeverozapadnog dijela s jedne strane te središnjeg i istočnog dijela regije Kontinentalna Hrvatska s druge strane. S obzirom na takvo stanje, regionalni statistički podatci na postojećoj NUTS 2 razini postaju sve manje značajni za potrebe regionalne politike.

Suprotno situaciji u Kontinentalnoj Hrvatskoj, podatci prikupljeni iz Jadranske Hrvatske koji se tiču glavnih socioekonomskih trendova ukazuju na uravnoteženiju sliku. Primjerice, BDP po glavi stanovnika prema kupovnoj moći u razdoblju od 2008. do 2015. godine varira između -5% i -1% u odnosu na prosjek EU, s iznimkom Ličko-senjske županije u kojoj je ta vrijednost -11%, što se može smatrati iznimkom uslijed drugačije gospodarske strukture u odnosu na ostale županije u regiji (znatno manje oslanjanje na turizam). Slični trendovi mogu se uočiti i u kretanju broja stanovnika u razdoblju između 2008. i 2017. godine koji varira između -3,69% do +0,57%, s iznimkom Ličko-senjske (-13,2%) i Šibensko-kninske županije (-9,00%).

Jedan od značajnijih problema trenutne podjele jest velik broj NUTS 3 jedinica (koje odgovaraju administrativnim jedinicama – županijama) unutar Kontinentalne Hrvatske. Naime, 14 županija koliko obuhvaća Kontinentalna Hrvatska, dvostruko je više od broja županija obuhvaćenih u regiji Jadranska Hrvatska. Istovremeno u regiji Kontinentalna Hrvatska živi dvostruko više stanovnika nego u regiji Jadranska Hrvatska. Navedeno pred stvaratelje politike regionalnoga razvoja stavlja praktične i vrlo značajne poteškoće u provedbi učinkovite suradnje. Naime, sustav u kojem se nalazi veliki broj administrativnih jedinica koje su međusobno vrlo različite, posebice u smislu njihovih trenutnih socioekonomskih prilika i budućeg razvoja, predstavlja velik izazov prilikom stvaranja razvojnih mjera i instrumenata. S druge strane, u Jadranskoj Hrvatskoj navedeni problemi su mnogo manje izraženi, što je razumljivo kad se u obzir uzme manji broj NUTS 3 jedinica koje obuhvaća, kao i njihova slična socioekonomska perspektiva.

Provedeno istraživanje je pokazalo kako bi podjela na 4 NUTS 2 regije dovela do bitno uravnoteženijih NUTS 2 regija u odnosu na broj stanovnika, gospodarski razvoj te socioekonomske trendove, uzimajući pritom u obzir i broj NUTS 3 jedinica u svakoj regiji. Statistički podatci prikupljeni na tako kreiranoj NUTS 2 razini bili bi za stvaratelje politike regionalnoga razvoja od mnogo većeg značaja prilikom tumačenja potreba i potencijala regija. Također, takva podjela bi za dijelove Republike Hrvatske koji najviše gospodarski zaostaju značila dodatne koristi kroz mogućnost korištenja većeg intenziteta državnih potpora. Odvajanje glavnog grada u zasebnu NUTS 2 jedinicu dovest će do maksimiziranja homogenosti, budući da je Grad Zagreb područje koje je u mnogom najrazličitije u usporedbi s ostalim jedinicama. Njegovo odvajanje u zasebnu NUTS 2 jedinicu omogućit će formiranje još dvije NUTS 2 regije u Kontinentalnoj Hrvatskoj, sa značajno ujednačenijom populacijom i socioekonomskim obilježjima nego što je slučaj u sklopu postojeće podjele. Također, značajno je napomenuti kako će povećanje ujednačenosti u broju NUTS 3 jedinica pomoći stvarateljima politike u postizanju učinkovitije suradnje na NUTS 2 razini u odnosu na sadašnju. Konačno, predloženi model smanjit će i standardno odstupanje stanovništva između NUTS 2 jedinica na razini EU, što je sa stajališta EU značajno postignuće. Istovremeno, povećanje broja statističkih regija pridonijet će svrsishodnosti anketnih pokazatelja službene statistike, koji se sukladno posebnim propisima EU prikupljaju na razini NUTS 2 regija.

**Prijedlog izmjene jedinica NUTS 2 razine**

Izmjenom podjele teritorija Republike Hrvatske na NUTS 2 razini željelo se ostvariti **tri osnovna cilja:**

1. omogućiti **najveći mogući stupanj povoljnosti** za što veći broj stanovnika Republike Hrvatske u pogledu pravila dodjele regionalnih potpora
2. osigurati što je moguće **bolje uvjete za korištenje sredstava Kohezijske politike** za što je moguće veće područje Republike Hrvatske
3. formirati **što je moguće homogenije regije u pogledu stupnja razvijenosti i drugih važnih obilježja**

Pri tome se podrazumijeva da novi prijedlog podjele mora poštivati kriterije iz Uredbe br. 1059/2003. Pod tim se misli na poštivanje propisanih minimalnih i maksimalnih vrijednosti broja stanovnika za NUTS 2 regije te odredbe koja se odnosi na smanjenje standardne devijacije između NUTS 2 regija na razini EU u pogledu broja stanovnika u odnosu na postojeće rješenje.

Novi prijedlog definiranja jedinica NUTS 2 razine se izrađuje u nešto drukčijim okolnostima nego prethodni prijedlog iz 2012. godine. Glavna je razlika u tome što je Grad Zagreb u međuvremenu prešao granicu od 800.000 stanovnika, što znači da sada postoji mogućnost da ga se izdvoji kao zasebnu NUTS 2 jedinicu. Takva situacija otvara niz novih mogućnosti za formiranje NUTS 2 jedinica s izuzetno povoljnim rješenjima u smislu mogućnosti korištenja fondova EU te razine regionalnih potpora na koje bi imale pravo.

Odabir varijanti podjele NUTS 2 regija temeljio se na dva glavna kriterija:

* utjecaj na regionalni razvoj i
* utjecaj na uvjete korištenja sredstava namijenjenih za Kohezijsku politiku,

oba s više podkriterija.

Kao prvi korak u odabiru prijedloga podjele na NUTS 2 regije izvršeno je utvrđivanje svih mogućih kombinacija koje zadovoljavaju propisane kriterije, a istovremeno ne zadiru u administrativnu podjelu županija kao jedinica područne (regionalne) samouprave. Iz navedenih varijanti, izdvojena su ona rješenja koja se mogu označiti kao realna i uklopiva u temeljne okvire podjela na regije.

U većini razmatranih varijanti Grad Zagreb je izdvojen kao zasebna jedinica. Izdvajanjem Zagreba se omogućuje kreiranje ostalih NUTS 2 jedinica u kontinentalnom dijelu sa znatno nižim razinama BDP-a po stanovniku, čime ostvaruju pravo na veću razinu regionalnih potpora nego što je to trenutno slučaj. To je posebno važno u slučaju većine slavonskih županija te za Sisačko-moslavačku županiju, kod kojih je BDP po stanovniku manji od 45% prosjeka EU-27 (EU bez Ujedinjenog Kraljevstva), osim u slučaju Osječko-baranjske županije. Također, kod većine varijanti sve primorske županije su uvrštene u jednu NUTS 2 regiju, Jadransku Hrvatsku.

**Odluka o izboru nove podjele na NUTS 2 regije** uzela je u obzir više čimbenika, uključujući:

* utjecaj rješenja na režim korištenja regionalnih potpora
* utjecaj rješenja na razinu sufinanciranja iz fondova EU
* unutarnju i vanjsku homogenost NUTS 2 regija
* rizik prelaska referentnih pragova za BDP po stanovniku u perspektivi 2028.-2034.
* rizik smanjenih mogućnosti promjene NUTS 2 regija u perspektivi 2028.-2034. i kasnije.

Temeljem navedenih čimbenika izvršeno je rangiranje varijanti, a kao najpovoljnija odabrana je sljedeća varijanta:

| **Naziv NUTS 2 regije** | **Broj stanovnika** | **BDP po stan. prema PKM u odnosu na EU-27\*** | **Karta podjele na NUTS 2 regije** |
| --- | --- | --- | --- |
| Panonska Hrvatska | 1.166.287 | 40,69% |  |
| Sjeverna Hrvatska | 842.773 | 47,12% |
| Jadranska Hrvatska | 1.398.260 | 57,40% |
| Grad Zagreb | 800.674 | 104,84% |

Ključne su prednosti odabrane varijante:

* najviša razina regionalnih potpora za 7 županija s ukupno 25% stanovnika
* Panonska Hrvatska će s velikom vjerojatnosti imati pravo na najveću razinu regionalnih potpora do 2034. g.
* sve regije osim Grada Zagreba ispod 60% prosjeka BDP-a po stanovniku EU-27.