

Prof. dr. sc. Ivan Koprić

redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu
znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu,
predsjednik Instituta za javnu upravu u Zagrebu

UDK 35.071.5
Izvorni znanstveni rad
Prihvaćeno za tisak: 19. svibnja 2010.

TERITORIJALNA ORGANIZACIJA HRVATSKE: STANJE, KRITERIJI ZA PROSUDBU RACIONALNOSTI I PRIJEDLOG NOVOG SUSTAVA

U javnoj raspravi o stanju lokalne samouprave u Hrvatskoj pretežu ocjene o neracionalnosti postojećeg sustava te prijedlozi za ukidanje malih i slabih jedinica lokalne samouprave. U razvoju lokalne samouprave identificiraju se tri faze (1990. – 1993.; 1993. – 2001., 2001. – 2010.). Analizira se postojeća teritorijalna organizacija, pri čemu su uključene razine temeljnih lokalnih jedinica, županija, mjesne samouprave i statističkih regija. Obradene su i jedinice sa specijalnim statusom te jednonamjenske jedinice. Identificirani su i elaborirani kriteriji za prosudbu racionalnosti teritorijalne organizacije, i to politički, razvojni, ekonomsko-financijski, demografski (uključujući strukturu naselja), prostorni, institucijsko-povijesni, međunarodnopravni, kriterij kapaciteta vođenja javnih politika i pružanja javnih usluga te kriterij dostupnosti. Na kraju se iznosi i obrazlaže trinaest prijedloga za novu organizaciju lokalne i regionalne samouprave utemeljene na viziji moderne decentralizirane zemlje. Izlaže se i alternativni prijedlog za slučaj da se glavni prijedlozi ne usvoje.

Ključne riječi: lokalna samouprava – Hrvatska; regije i regionalna samouprava; mjesna (submunicipalna) samouprava; teritorijalna organizacija; racionalnost teritorijalne strukture.

1. UVOD

Polazeći od gotovo opće ocjene o neracionalnosti postojećeg sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, čiju ravnotežu dodatno ugrožava početak funkcioniranja statističkih regija, u radu se analizira dosadašnji razvoj sustava i njegovo stanje te se na temelju elaboriranih kriterija za prosudbu racionalnosti postojeće teritorijalne strukture oblikuju prijedlozi za njegovu duboku reformu.

Kritika sustava lokalne samouprave kakav je uveden 1992. počela je u znanstveno-stručnim krugovima još krajem 1990-ih (Koprić, 1997; Ivanišević, 1999; Koprić, 1999; Koprić, 2000; Ivanišević et al., 2001, itd.). Nastavila se i u odnosu na reformi-

rani sustav uspostavljen 2001. godine. Međutim, bilo je potrebno da prođe čitavo desetljeće te je tek 2009. započela široka javna rasprava o nužnosti reforme lokalne samouprave. Ta je rasprava uglavnom negativno intonirana.

Nerijetko se tvrdi da je lokalna samouprava nepotrebnim društvenim trošakom, arena borbi trećerazrednih, korumpiranih i redikuloznih lokalnih političara, da su općine i gradovi potpuno neefikasni i besmisleni te da je zapravo sve to skupa potrebno ukinuti. Alternativa je da se ukine barem dio, ako ne i većina postojećih općina. Za male gradiće javnost još kao da i nije čula, a o županijama nema dovoljno saznanja. Akciju predvode neki mediji, a priključuju im se i određene interesne skupine, uglavnom neoliberalnog temeljnog usmjerenja. Glavni im je poklič „racionalizacija“ u smislu smanjenja javnih troškova te fiskalnog i parafiskalnog rasterećenja.

Javni su napadi i ismijavanja tijekom 2009. bili toliko intenzivni da su izazvali reakciju službene politike. Tome je pridonijela i ekonomska kriza koja ogoljuje neracionalnu i neefikasnu organizaciju lokalne samouprave. Ipak, početne najave o velikoj reformi ponešto su utihnule nakon što se ustanovilo da su hipoteze plasirane u medijima jednim dijelom neutemeljene, a javno izneseni prijedlozi teško provedivi. Uvidjelo se da reforma sustava lokalne i regionalne samouprave nosi brojne rizike, a nudi malo izgleda za politički uspjeh. Otpori među lokalnim akterima nisu mali, a i stručna javnost upozorila je da nije riječ o pukom ukidanju dijela jedinica nego o nužnosti stručnog osmišljavanja rješenja jednog od najsloženijih pitanja organizacije države.

U radu se namjeravaju analizirati temeljne karakteristike postojeće teritorijalne organizacije, elaborirati kriteriji za prosudbu racionalnosti teritorijalne strukture te predložiti vizija nove lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj.

2. STANJE LOKALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ

2.1. Opći pregled razvoja

Lokalna samouprava u samostalnoj Hrvatskoj razvijala se u tri temeljne faze. Prva faza obuhvaća razdoblje 1990. – 1993., druga 1993. – 2001., a treća 2001. – 2010.

Prva faza. U prve tri godine nakon izbora za Sabor održanih u proljeće 1990. pa sve do 1993. lokalna je samouprava zadržala institucionalni oblik naslijeđen iz ranijeg, socijalističkog perioda. 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.)¹ Predstavnička tijela bila su skupštine općina.

¹ Zakonom o spajanju općina s područja Gradske zajednice Zagreb i prestanku Gradske zajednice Zagreb (Narodne novine br. 47/90) utemeljena je nova „općina Grad Zagreb“ (čl. 1/1.) koja počinje funk-

One su birale svoja izvršna vijeća na čelu s predsjednikom izvršnog vijeća. Skupštine su bile trodomna (trodijelna) 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.

Druća faza. Dana 29. prosinca 1992. doneseno je nekoliko zakona kojima je provedena nova teritorijalna podjela i reguliran tada uvedeni sustav „lokalne samouprave i uprave“ te 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“. Uz to, utemeljena su dva autonomna kotara, Knin i Glina, na području sa znatnim udjelom srpskog stanovništva, koji međutim nikad nisu počeli funkcionirati zbog rata i kasnijih institucionalnih promjena. Istodobno, ukinute su mjesne zajednice kao jedinice samouprave i participacije građana ispod lokalne razine, a njihova je imovina, nerijetko stečena radom i samodoprinosima građana, postala vlasništvom općina i gradova.

Prvi izbori za predstavnička tijela novoformiranih jedinica održani su u proljeće 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 1998.² Brojni nedostaci sustava počeli su izazivati kritiku domaće stručne zajednice (Ivanišević, 1999; etc.), ali i Vijeća Europe (Palarić, 1999: 618). Posebno je na udaru kritika bila institucija župana, skovana po uzoru na ranijeg francuskog prefekta, koja je osiguravala centralizaciju i strogu državnu kontrolu lokalne samouprave. U jednoj od novela Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi iz studenoga 1999.³ bilo je predviđeno razdvajanje pozicije župana od tada uvedenog županijskog načelnika. No, zbog političkih promjena koje su vrlo brzo uslijedile, županijski načelnici nikad nisu bili izabrani niti je ta institucija počela funkcionirati.

Treća faza. Ustavne promjene iz 2000. stvorile 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 go-

cionirati od 1. siječnja 1991. Dana 31. prosinca 1990. prestale su s radom skupštine općina s područja Gradske zajednice Zagreb, njihova izvršna vijeća i drugi organi (čl. 2/1.) Bila je riječ o ukidanju općina Centar, Čnomerec, Dubrava, Dugo Selo, Maksimir, Medveščak, Novi Zagreb, Peščenica, Samobor, Sesvete, Susedgrad, Trešnjevka, Trnje, Velika Gorica i Zaprešić. Njihova imovina postala je imovina novoosnovane općine Grad Zagreb.

² Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 14/97.

³ Narodne novine br. 128/99.

dina nakon tih ustavnih promjena da se Europska povelja o lokalnoj samoupravi u potpunosti ratificira.⁴ U toj se fazi na prekograničnu suradnju lokalnih jedinica pre-stalo gledati kao na opasnost za suverenost i integritet države, te je 2003. ratificirana Okvirna europska konvencija o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica ili vlasti.⁵

Nova zakonska regulacija sustava „lokalne i područne (regionalne) samouprave“ izvršena je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. (ZLRS)⁶ te nizom pratećih zakona. Zakon je već bio znatno krući u određivanju lokalnih poslova, premda je zadržao opću klauzulu. Brojni specijalni zakoni nakon toga su široku listu poslova iz samoupravnog djelokruga znatno suzili, te je sada stanje u tom pogledu teško usporedivo sa širinom ustavne garancije kruga lokalnih poslova. Drugim riječima, ima dosta temelja da se ocijeni da je zakonodavstvo u detaljima svoje regulacije različitih javnih poslova zapravo – protuustavno. U ovoj su fazi održani opći lokalni izbori za predstavnička tijela 2001., 2005. i 2009. godine. Zbog niza kritika i općeg gubitka političkog legitimiteta lokalne samouprave, a zahvaljujući i utjecaju inozemnih donatora (osobito USAID-a), u svibnju 2009. ukinuta su poglavarstva kao kolegijalna izvršna tijela u svim jedinicama, a umjesto njih građani neposredno biraju monokratske izvršne organe, općinske načelnike, gradonačelnike i župane⁷.

2.2. Stanje i karakteristike teritorijalne organizacije

Analiza teritorijalne organizacije u Hrvatskoj treba obuhvatiti razinu lokalne samouprave, razinu županija, mjesnu samoupravu, statističke regije, jedinice sa specijalnim statusom te jednonamjenske jedinice.

2.2.1. Lokalna samouprava

Lokalna je razina temeljna razina samouprave, ona na kojoj se ostvaruju glavne svrhe radi kojih teritorijalna samouprava postoji (Koprić, 2001: 422-423). Organizacija lokalne samouprave u Hrvatskoj zamišljena je kao politipska, a to je ona u kojoj se tipovi lokalnih jedinica razlikuju po stupnju urbanizacije, a eventualno i po drugim kriterijima (npr. veličini mjerenoj brojem stanovnika, i slično; Pavić, 1998: 131; Ivanišević, 2006: 212-215).

Na razini lokalne samouprave od 1993. funkcioniraju općine i gradovi. Zakonskom su definicijom općine predviđene kao jedinice pretežno ruralnog karaktera. Osnivaju se u pravilu za više naseljenih mjesta prema načelu interesne homogenosti

⁴ Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 4/08.

⁵ Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 10/03.

⁶ Narodne novine br. 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09.

⁷ Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, Narodne novine br. 109/07, 125/08.

– zajednički interesi stanovnika apostrofirani su kao integrativni faktor tih jedinica. U početku je osnovano 418 općina s prosječno 4.734 stanovnika. Njihov je broj narastao na 420, koliko ih je bilo 1998., s prosječno 3.627 stanovnika, odnosno na 429, s prosječno 3.145 stanovnika, 2009. godine (Ivanišević et al., 2001: 185; Pavić, 2010: 114-115; Statistički ljetopis). Ukupno je dakle broj općina u razdoblju 1993. – 2010. povećan za 2,63%.

Gradovi su zamišljeni kao pretežno urbane jedinice koje imaju više od 10.000 stanovnika (populacijski kriterij). Ipak, dodatnim je kriterijima ta kategorija znatno proširena. Dodatni su kriteriji administrativni, koji status grada osigurava svakoj jedinici koja je proglašena sjedištem županije, i gravitacijski, koji omogućuju da se stanovništvu jednog većeg centralnog naselja pribroji stanovništvo prigradskih naselja koja su s njim povezana svakodnevnim migracijama i drugim gravitacijskim procesima, čime ono stječe mogućnost da prijeđe granicu od 10.000 stanovnika. No, zakonodavac je omogućio da se i bez toga neko naselje utemelji kao grad zbog posebnih razloga i posebnog značenja, koje može biti povijesno, gospodarsko, geoprometno i drugo (kriterij iznimke).

Od 1993. funkcionira najprije 68 gradova, uz Grad Zagreb, koji ima višestruko poseban status. Ti su gradovi imali prosječno 28.124 stanovnika. Njih 19 dobilo je status grada po administrativnom kriteriju, 35 po populacijskom, a 14 zbog posebnih razloga. Već 1998. bila su 122 grada s prosječno 20.353 stanovnika. Čak 52 dobila su status po populacijskom kriteriju poduprtom kriterijem gravitacije. I posebni su razlozi bili vrlo ekstenzivno tumačeni, te je do 1998. čak 51 grad taj status dobio zbog posebnih razloga (Ivanišević et al., 2001: 186).

Danas postoji 126 gradova s prosječno 18.328 stanovnika. Njihov je broj povećan za 85,29% – gotovo je udvostručen. Pritom je osobito ekspandirala kategorija gradova koji su taj status dobili zbog posebnih razloga, s 14 na 54. Povećanje broja takvih posebno važnih gradova za čak 286% pokazuje da je prilikom dodjele statusa grada zakonodavac bio u najmanju ruku iznimno popustljiv.

Sveukupno gledajući, broj temeljnih lokalnih jedinica u razdoblju od 1993. do 2010. povećan je s 486 na 555, tj. za 14,20%. Osnovano je 58 novih gradova te 69 novih općina. Sada na području općina živi 1,349.037 stanovnika, a na području gradova 2,309.278, uz još 779.145 stanovnika Grada Zagreba. Prosječna veličina lokalne jedinice mjerena brojem stanovnika jest 6.592 stanovnika bez Grada Zagreba, a 7.981 stanovnika ako se uračuna i Grad Zagreb. Omjer stanovništva na području općina i gradova jest 30,4 : 69,6.⁸

⁸ Po tome bi se moglo zaključiti da je stupanj urbanizacije u Hrvatskoj gotovo 70%. No, taj je postotak stvarno znatno niži, jer su u jedinice koje se nazivaju gradovima uključena i naselja ruralnog karaktera. Pavić navodi da je stupanj urbanizacije u Hrvatskoj 54,3%, po čemu bi Hrvatska pripadala grupi srednje urbaniziranih zemalja (40 – 60%). – Pavić, 2001: 140 i dalje.

Posebno je važno napomenuti da se i općine, kod kojih se to očekuje po definiciji, ali i gradovi, zapravo sastoje od više naselja. Tako se, primjerice, Grad Zagreb sastoji od 70 naselja, Split od 8, Osijek od 11, Križevci od 61, Vrbovec od 42, a Trilj od 26 naselja. Rijeka, Županja i Biograd na Moru gradovi su koji se sastoje samo od jednog naselja, Pula, Makarska, Rovinj, Otok i Vinkovci sastoje se od dva, Slavonski Brod, Vukovar i Opuzen od tri itd.⁹ Naravno, većina tih naselja koja ulaze u sastav gradova zapravo je – ruralnog karaktera. S druge strane, navodi se podatak o 42 općine koje se sastoje od samo jednog naselja (Pavić, 2010: 118). S obzirom na to da u Hrvatskoj postoji 6.759 naselja, ispada da se prosječna lokalna jedinica sastoji od 12 naselja.¹⁰

Valja napomenuti da prosječna veličina općina i gradova skriva velik raspon veličine konkretnih jedinica u obje kategorije. Tako je u kategoriji općina raspon između općine Cijevane sa 137 stanovnika¹¹ i najveće općine Čepin s 12.901 stanovnikom 1 : 94, a u kategoriji gradova između Komiže s 1.677 stanovnika i Grada Splita sa 188.694 stanovnika 1 : 113.

Grad Zagreb prema Ustavu je glavni grad Republike Hrvatske, a ima dvostruk status, grada i županije. Dodatno, Grad Zagreb jedina je lokalna jedinica koja obavlja velik dio poslova državne uprave za svoje građane u prenesenom djelokrugu. Riječ je o onim poslovima koje inače, na području drugih županija, obavljaju uredi državne uprave, ali i drugim poslovima (katastarski, zaštita spomenika kulture i prirode itd.).¹²

Novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. utemeljena je posebna kategorija velikih gradova, a to su oni s više od 35.000 stanovnika. Takvih je 15, bez Zagreba, i to: Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica, Slavonski Brod, Karlovac, Pula, Sisak, Šibenik, Varaždin, Dubrovnik, Bjelovar, Samobor i Vinkovci. Njihov je samoupravni djelokrug proširen s dva dodatna posla, održavanjem

⁹ Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 86/06.

¹⁰ Struktura naselja pokazuje velik stupanj fragmentacije. Uza 105 naselja koja su nenaseљena (1,6%), 2.489 naselja ima manje od 100 stanovnika (36,8%), daljnjih 1.337 ima između 101 i 200 stanovnika (19,8%), čak 1.561 ima između 201 i 500 stanovnika (23,1%), a 719 između 501 i 1.000 stanovnika (10,6%). To je sve zajedno 6.210 naselja s do 1.000 stanovnika. Tek 549 naselja ima više od 1.000 stanovnika (8,1%).

¹¹ Valja uzeti u obzir da je broj birača u toj općini 899, od čega su na primjer na izbore za općinskog načelnika 2009. izašla njih 243. Dakle, broj birača izašlih na izbore bio je gotovo dvostruko veći od broja stanovnika, dok je ukupni broj birača 6,5 puta veći od broja stanovnika! Riječ je o biračima koji su prijavljeni na području općine, ali žive drugdje (izvan Hrvatske).

¹² Zanimljivo je da Zakon o Gradu Zagrebu (Narodne novine br. 62/01, 125/08, 36/09) čak četiri gradska upravna tijela proglašava tijelima koja obavljaju isključivo poslove državne uprave, premda je to faktički nemoguće. Riječ je o Gradskom uredu za opću upravu, Gradskom uredu za imovinsko-pravne odnose, Gradskom zavodu za katastarske i geodetske poslove i Gradskom zavodu za zaštitu spomenika kulture i prirode.

javnih cesta te izdavanjem građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za gradnju te provedbom dokumenata prostornog uređenja.

Zbog opisane je prakse razvoja teritorijalne organizacije temeljnog stupnja lokalne samouprave podjela na općine i gradove (p)ostala umjetna. Velik dio jedinica koje su dobile status grada nisu gradovi u smislu urbanih jedinica, pa ne mogu imati potrebe koje imaju gradske aglomeracije stanovništva i ne zahtijevaju neke javne službe koje bi inače gradovi zahtijevali. S druge strane, premda i u kategoriji općina ima ekstremno malih jedinica, nisu sve općine male, pa onda vjerojatno ni ekonomski slabe i neodržive.

Pokušaj zakonodavca da ispravi neke nelogičnosti takve teritorijalne organizacije uvođenjem kategorije velikih gradova i izborom kriterija od 35.000 stanovnika ostao je u najmanju ruku nedovršen. S jedne strane, odmah su s tim gradovima po statusu izjednačeni gradovi sjedišta županija među kojima ima i onih s manje od 10.000 stanovnika. S druge strane, krug poslova koji su tim gradovima izrijekom dodijeljeni u samoupravni djelokrug nije znatnije proširen u odnosu na krug poslova samoupravnog djelokruga ostalih gradova (njih 111).

2.2.2. *Županije*

Premda su županije od samog uvođenja 1993. godine ostale u jednakom broju i s gotovo jednakim teritorijalnim okvirom, koncepcija te razine bitno se promijenila u reformi 2001. U prvoj su fazi, u razdoblju od 1993. do 2001., županije bile jedinice lokalne uprave i samouprave, a onda su postale jedinicama područne (regionalne) samouprave.

U toj su fazi, osobito preko institucije župana i županijskih ureda kao tijela državne uprave, služile kao oslonac i instrument centralizacije i etatizacije. Njihova je struktura utemeljena na političkim, a ne upravnostručnim kriterijima. Nisu bile sposobne pokrenuti razvoj, ali su poslužile kao pogodno tlo za birokratizaciju i gomilanje neefikasne i politizirane administracije. Samoupravni im je djelokrug bio izrazito uzak (šire u Koprić, 2001a; Koprić, 2007: 90-92).

U drugoj su fazi županije redefinirane, Ustavom im je zajamčen samoupravni djelokrug drugačiji od prethodnoga, a radikalno su promijenjene i glavne institucije. Župan nakon 2001. više nije predstavnik državne vlasti na području županije, već isključivo županijski dužnosnik, u potpunosti politički ovisan o županijskoj skupštini, čije je značenje time posebno naraslo. Čitava je struktura sa 175 županijskih ureda¹³ racionalizirana i svedena na 20 ureda državne uprave, po jedan u svakoj županiji, a broj službenika u njima prepolovljen je. Osim toga, uredi državne uprave su, kao dr-

¹³ Oni su imali ukupno 779 ispostava u 107 gradova. U broj ureda nije uračunat ured župana, u svakoj županiji po jedan.

žavni organi, potpuno organizacijski, personalno i financijski odijeljeni od vlastitih tijela i organa županije kao samoupravne jedinice.

Na kraju je na izborima 2009. godine i župane neposredno biralo lokalno stanovništvo. Broj županijskih službenika povećava se najvećim tempom, u usporedbi s brojem općinskih i gradskih službenika.¹⁴ I udio županija u lokalnim proračunima nešto se povećao tijekom zadnjih desetak godina. No, teritorijalna organizacija županija se uglavnom nije mijenjala (v. i Koprić, 2010a).

Premda je prosječna veličina županije 182.916 stanovnika i 2.798 km²,¹⁵ prosjek krije velike razlike i disparitete. Tako je najmanja Ličko-senjska s 53.677 stanovnika, dok je najveća Splitsko-dalmatinska s 463.676 stanovnika (omjer 1 : 8,6). Po površini je, ne računajući Zagreb, najmanja Međimurska (729 km²), a najveća upravo Ličko-senjska (5.353 km²), što daje omjer od 1 : 7,3. Po gustoći stanovništva prva je Međimurska županija sa 162, a zadnja Ličko-senjska županija s 10 stanovnika po km².

Dok je prosječni broj naselja po županiji 334, najveći broj naselja ima Zagrebačka županija (697), a najmanji Vukovarsko-srijemska (85). Prosječan broj naselja po km² jest 0,119. Po broju naselja na km² na prvom je mjestu Krapinsko-zagorska županija (0,344), a na zadnjem Vukovarsko-srijemska (0,035), što ponajprije odražava poznate razlike u karakteru i izgledu zagorskog, odnosno istočnoslavonskog sela.

I po ekonomskoj aktivnosti postoje vrlo velike razlike. Tako je, prema podacima Državnog zavoda za statistiku, u 2006. godini prosječan BDP po stanovniku bio 8.807 eura. Među županijama, on je bio najveći u Gradu Zagrebu (15.567 eura), a najmanji u Brodsko-posavskoj županiji (4.972 eura). Prosječno se 2005. godine po stanovniku investiralo 11.884 kune, s tim da raspon ide od 3.782 kune u Virovitičko-podravskoj županiji do 22.874 kune u Gradu Zagrebu.¹⁶

Sve u svemu, županije su skrojene po političkim potrebama trenutka, a ne po povijesnim, društvenim i stručnim kriterijima (Antulov, 2000: 6), te su zbog svojih prosječno slabih ekonomskih kapaciteta neprikladne za pokretanje i potporu regionalnom razvoju (Rašić Bakarić et al., 2007).¹⁷

¹⁴ U razdoblju 1997. – 2008. najbrže je raslo osoblje županija, od 793 na 2.070 ljudi, što čini porast od 161%. Broj ljudi na plaćama u tijelima općina povećao se s 2.008 godine 1997. na 3.376 deset godina kasnije (2008.), što čini porast od 68%. Najsporije su rasle gradske administracije, koje su se u istom periodu povećale s 3.913 na 5.737 ljudi, što čini porast od 46,6%. – Bajo, 2009.

¹⁵ Prosjek s uračunatim Zagrebom bio bi 211.308 stanovnika i 2.695 km².

¹⁶ Za dodatne pokazatelje v. Grčić, 2007: 40-41.

¹⁷ Vrijedi napomenuti da su u Europskoj uniji NUTS II jedinice, kao temeljne jedinice za vođenje europske regionalne politike, one koje imaju najmanje 800.000, a najviše 3.000.000 stanovnika.

2.2.3. Mjesna samouprava

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (ZLSU)¹⁸ omogućio je osnivanje oblika mjesne samouprave koji su definirani kao oblik sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju. U njihovu je osnivanju glavnu ulogu igrala lokalna zajednica, s tim da ih nakon donošenja ZLRS-a osniva lokalno vijeće statutom. Osnivaju se kao mjesni odbori, gradski kotari i gradske četvrti. Oni su određeni teritorijalno, a pravnu osobnost imaju tek od 2001. godine. Od tada se za njihova vijeća održavaju posebni izbori, po pravilima koja vrijede za izbor članova lokalnih vijeća. Među svojim članovima vijeće oblika mjesne samouprave samo bira predsjednika vijeća. Sredstva za rad mjesnih odbora osiguravaju se u lokalnom proračunu, što znači da su u potpunosti ovisni o volji većine u lokalnom predstavničkom tijelu. Imovina prethodnih mjesnih zajednica nikad im nije formalno vraćena.

Osim općenitih ovlasti da se brinu o poslovima koji su građanima najbliži u najmanjim zajednicama, može im se povjeriti obavljanje nekih poslova iz samoupravnog djelokruga grada ili općine. Budući da kriteriji za njihovo osnivanje nisu propisani, jednako kao ni mnoga druga pitanja njihova statusa, u području mjesne samouprave postoji velika šarolikost rješenja i praksi.¹⁹

U Gradu Zagrebu tek su 1997. godine osnovane gradske četvrti, njih 17, s prosječno 45.832 stanovnika. Uz to, 2009. godine osnovani su i mjesni odbori, njih 218, s prosječno 3.574 stanovnika, usprkos upozorenjima da je model s dvije razine submunicipalnih jedinica u europskim gradovima gotovo nepoznat (Ivanišević, 2008). Prema podacima s internetskih stranica, u vijeća gradskih četvrti izabrana su 283 vijećnika, a u vijeća mjesnih odbora još 1.419 vijećnika.

Premda ne postoje statistički podaci ni rezultati istraživanja, može se zaključiti da je danas oblika mjesne samouprave više nego što je bilo mjesnih zajednica. U prilog takvom zaključku govori sljedeće: prije ukidanja bilo je oko 3.950 mjesnih

¹⁸ Narodne novine br. 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00, 105/00.

¹⁹ Sljedeći se primjeri navode radi ilustracije:

- a) Grad Slavonski Brod ima 64.612 stanovnika i 16 mjesnih odbora (prosječno 4.038 stanovnika po mjesnom odboru).
- b) Općina Dragalić ima 1.282 stanovnika u 6 mjesnih odbora, s vijećima koja su sastavljena od 5 – 7 članova. Prosječno u mjesnom odboru ima 214 stanovnika.
- c) Grad Rijeka ima 143.800 stanovnika u 33 mjesna odbora. Prosječan broj stanovnika po mjesnom odboru jest 4.358.
- d) Općina Lovran ima 3.987 stanovnika u 4 mjesna odbora (prosjek je 997 stanovnika; vijeća imaju 5 – 7 članova).
- e) Grad Vrbovec ima 14.658 stanovnika u 41 mjesnom odboru (prosjek je 358 stanovnika).
- f) Općina Preseka ima 1.670 stanovnika u 12 mjesnih odbora (prosjek je 139 stanovnika; vijeća imaju 3 – 7 članova).

zajednica s prosječno oko 1.150 stanovnika; nakon toga došlo je do fragmentacije strukture lokalnih jedinica; neke od ukinutih mjesnih zajednica postale su općine; osim mjesnih odbora osnivaju se gradske četvrti i gradski kotari. Ako se uzme da je veličina mjesnih odbora smanjena za između četvrtine i trećine, bila bi riječ o prosječnoj veličini od kakvih 750 – 860 stanovnika. Ako je tako, može se pretpostaviti da u Hrvatskoj ima možda oko 5.200 – 6.000 tih oblika.²⁰

Zahvaljujući institucionalnom oblikovanju koje uključuje pravnu osobnost, vlastiti politički legitimitet stečen na posebnim mjesnim izborima, vlastita tijela, pa i određeno već stečeno institucionalno iskustvo, oblike mjesne samouprave moglo bi se, uz određene intervencije (ponajprije u financije, ali i veličinu tih oblika), iskoristiti kao potencijalno važne točke u reformi lokalne samouprave.

2.2.4. Statističke regije

Uspostava regija dio je procesa pridruživanja Europskoj uniji (Marcou, 2002). Hrvatska je Eurostatu dosad prijavila dvije varijante podjele na statističke regije (NUTS II jedinice).²¹ Temeljno pravilo za te jedinice jest da trebaju imati između 800.000 i 3.000.000 stanovnika, premda u Europi postoje iznimke u oba smjera.²²

U prvoj verziji, prihvaćenoj 2005. godine²³, Hrvatska je prijavila četiri statističke regije, Središnju Hrvatsku, sastavljenu od sedam županija, Zagrebačku regiju, sastavljenu od Grada Zagreba i Zagrebačke županije, Jadransku Hrvatsku, sastavljenu također od sedam županija, te Istočnu Hrvatsku, sastavljenu od pet županija (šire u Koprić, 2007: 98-99).

²⁰ Zanimljiva je procjena njihova demokratizacijskog potencijala, ali i troškova. Ako u svakom od tih oblika postoji prosječno između 5 i 7 vijećnika, to je sve zajedno oko 34.000 vijećnika. Ako svaki vijećnik mjesečno primi naknadu od kakvih 100 kuna, ukupni troškovi za tu namjenu penju se godišnje na 3.400.000 kuna.

²¹ Europski ured za statistiku (Eurostat) uveo je 1980. godine nomenklaturu prostornih jedinica za statistiku.

²² Npr. Bremen u Njemačkoj ima manje od donje granice, a regija Île-de-France mnogo više od gornje granice. Neka vojvodstva u Poljskoj također prelaze gornju granicu, dok Bratislava ima manje od donje granice. No Europska je unija odlučna u eliminiranju svih tih iznimki, pa novim kandidatima uopće ne dopušta prijavu varijanti s iznimkama. – Grčić, 2007: 48-49; Čavrak, 2009: 174.

²³ Jedna od verzija, s podjelom na pet regija, prijavljena je i Eurostat ju je još 2003. godine odbio jer dvije od pet prijavljenih regija nisu udovoljile kriteriju od 800.000 stanovnika. Eurostat je odbio još jedan hrvatski prijedlog, onaj kojim su 2005. godine bile predviđene tri regije, od čega Zagreb kao samostalna regija, opet zato što u tom trenutku prema rezultatima zadnjeg općeg popisa stanovništva Zagreb nije imao 800.000 stanovnika. Pripremljeno je još nekoliko varijanti, s tim da sve polaze od rezultata popisa stanovništva iz 2001., a svode se na tri ili dvije statističke regije. – Grčić, 2007: 44, 46-56.

Novom podjelom, prihvaćenom 2007. godine²⁴, uvode se tri statističke regije. To su:

- a) Sjeverozapadna Hrvatska, sastavljena od Grada Zagreba i pet županija u sjeverozapadnom dijelu zemlje (Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka i Međimurska),
- b) Središnja i istočna (Panonska) Hrvatska, sastavljena od osam županija u Slavoniji i središnjem dijelu zemlje (Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Karlovačka i Sisačko-moslavačka),
- c) Jadranska Hrvatska, sastavljena od sedam županija priobalnog dijela zemlje, uključujući Ličko-senjsku, koja tek manjim dijelom izlazi na Jadran (Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska i Dubrovačko-neretvanska).

Prema službenim podacima Državnog zavoda za statistiku o BDP-u 2006. godine, hrvatski je prosjek 8.807 eura po stanovniku. Najbolje stojeća regija jest Sjeverozapadna Hrvatska s prosjekom 11.037 eura, slijedi Jadranska Hrvatska s 8.480, dok je najslabija Panonska Hrvatska s 6.340 eura po stanovniku. Po investicijama 2005. godine (hrvatski prosjek 11.884 kune po stanovniku), stanje je slično, mada s manjom razlikom između Sjeverozapadne i Jadranske Hrvatske (14.828 naspram 13.041 kuna po stanovniku). Najslabija je Panonska Hrvatska s 6.038 kuna investicija po stanovniku (Čavrak, 2009: 175-176).

Tek nakon što je ta struktura uspostavljena, donesen je Zakon o regionalnom razvoju, 2009. godine.²⁵ Njime predviđena partnerska vijeća, koja se osnivaju na razini svake statističke regije, osnovana su Uredbom Vlade u ožujku 2010. godine.²⁶ Predsjednik partnerskih vijeća sve tri statističke regije jest ministar regionalnog razvoja, dok administrativne i stručne poslove za njih obavlja Agencija za regionalni razvoj Republike Hrvatske.²⁷

Partnersko vijeće, kao što je u području regionalnog razvoja u Europi uobičajeno, po Zakonu o regionalnom razvoju trebalo se sastojati od predstavnika državne uprave, županija i jedinica lokalne samouprave, gospodarskih subjekata, znanstve-

²⁴ Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku Državnog zavoda za statistiku, Narodne novine br. 35/07.

²⁵ Narodne novine br. 153/09.

²⁶ Narodne novine br. 38/10.

²⁷ Ona je osnovana Uredbom Vlade 2008. godine, Narodne novine br. 155/08, bez posebnog zakonskog temelja. Vrijedi napomenuti da, uz Ministarstvo i Agenciju, u području djeluje i Fond za regionalni razvoj, osnovan još 2001. godine (Narodne novine br. 107/01), ali i niz drugih tijela središnje države (v. i Đulabić, 2008: 306).

ne zajednice, socijalnih partnera i organizacija civilnog društva s područja statističke regije. Ono dakle nije predstavništvo građana, nego predstavništvo interesenata regionalne politike. Ipak, to je početak stvaranja organa na razini statističkih regija. Nažalost, po vladinoj Uredbi, u sastavu partnerskih vijeća najveću će ulogu igrati državna uprava, a najmanju jedinice lokalne samouprave, sindikati i znanstvena zajednica.²⁸

2.2.5. Jedinice s posebnim statusom

Jedinice s posebnim statusom mogu se svrstati u nekoliko kategorija. To su najprije jedinice na područjima posebne državne skrbi, na brdsko-planinskim područjima te na otocima, zatim gradovi Vukovar i Zagreb te nakraju jedinice koje su preuzele decentralizirane funkcije početkom 2000-ih.

Područja posebne državne skrbi dijele se u tri potkategorije.²⁹ U prvoj je 48 općina i gradova te još 5 naselja u gradovima Osijek i Vinkovci.³⁰ Drugoj potkategoriji, u kojoj su općine, gradovi i naselja koja su bila okupirana tijekom Domovinskog rata a nisu u prvoj skupini, pripada 53 gradova i općina te još 75 naselja u osam gradova (Daruvar, Dubrovnik, Karlovac, Sisak, Slatina, Virovitica, Vodice i Zadar). Trećoj potkategoriji pripadaju 74 grada i općine koji zaostaju u razvoju prema ekonomskom, strukturnom i demografskom kriteriju. Ukupno je dakle u toj kategoriji 175 jedinica lokalne samouprave u cijelosti te još 10 gradova djelomično (odnosno njihovih između 10 i 50% područja).

Brdsko-planinska područja regulirana su posebnim zakonom,³¹ a toj kategoriji pripada dodatnih 45 jedinica lokalne samouprave. I jedinice lokalne samouprave na otocima (uključen je i poluotok Pelješac), njih 50, imaju poseban status reguliran Zako-

²⁸ U pojedinom će partnerskom vijeću biti 15 predstavnika ministarstava i 1 predstavnik Agencije za regionalni razvoj, zatim predstavnici svake županije (dakle, njih 6, 8, odnosno 7), 5 predstavnika gospodarstva (komora, udruge poslodavaca i turističke zajednice), 2 predstavnika civilnog društva (udruga branitelja te udruga u području zaštite okoliša ili održivog razvoja) te po jedan predstavnik jedinica lokalne samouprave, županijskih razvojnih agencija, sindikata, kao i znanstvene zajednice. Takva neizbalansirana struktura teško može postići svrhu partnerskih vijeća kao savjetodavnih tijela koja bi definirala zajedničke prioritete jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i predlagala razvojne projekte na području statističke regije. Kako uopće predstavnici ministarstava, vjerojatno državni dužnosnici i službenici, mogu znati i definirati prioritete općina, gradova i županija?

²⁹ Zakon o područjima posebne državne skrbi, Narodne novine br. 86/08.

³⁰ To su područja koja su bila okupirana tijekom Domovinskog rata i nalaze se neposredno uz državnu granicu, a središte jedinice nije od državne granice udaljeno više od 15 km zračne linije i nema više od 5.000 stanovnika prema popisu pučanstva iz 1991, kao i sva preostala tada okupirana područja hrvatskog Podunavlja (čl. 4/1).

³¹ Zakon o brdsko-planinskim područjima, Narodne novine br. 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08.

nom o otocima.³² Isto tako osnovan je Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara,³³ a posebna pozicija Zagreba regulirana je Zakonom o Gradu Zagrebu.³⁴ U sustavu posebnog financiranja i brige o osnovnom i srednjem školstvu, socijalnoj skrbi i zdravstvu nalaze se 33 grada, uz županije i Grad Zagreb, što je regulirano posebnim propisima.

Područja posebne državne skrbi, brdsko-planinska područja i otoci obuhvaćaju sve skupa 270 jedinica lokalne samouprave u cijelosti te još 8 gradova djelomično na 36.320 km² (više od 64% državnog teritorija). Posebni se statusi odnose na 1.023.000 stanovnika (23% stanovništva Hrvatske), odnosno na nešto manje od 50% jedinica lokalne samouprave (detaljnije u Koprić, 2007: 97-98; Puljiz, 2007: 69; Đulabić, 2008: 304-305).

2.2.6. Jednonamjenske jedinice

Jednonamjenske jedinice nisu toliko svojstvene kontinentalnoeuropskoj koliko sjevernoameričkoj tradiciji. Od europskih ih zemalja nešto više ima u Švicarskoj, u obliku školskih općina. Broj specijalnih distrikata u SAD-u je u razdoblju 1952. – 1992. narastao s 12.340 na 33.131, ne računajući školske distrikte, čiji se broj stalno smanjuje.³⁵ Pretežu jednonamjenske jedinice, premda ima i jedinica s više vrsti poslova, tako da ih je ponekad teško odijeliti od općih lokalnih samoupravnih jedinica. Bave se prirodnim resursima, vatrogastvom, razvojem stanovanja i zajednice, opskrbom vodom, kanalizacijom, grobljima i drugim poslovima (Haas, 1997; Ivanišević, 2006: 210-211; Frey, Eichenberger, 2001: 15-16).

Takav, specijalni tip jedinica odlikuje se u SAD-u mogućnošću uvođenja i ubiranja poreza, vlastitim izabranim upravljačkim odborom, ponekad i mogućnošću izdavanja obveznica i zaduživanja te određenom samostalnošću u odlučivanju o službi kojom se bavi (Haas, 438-439). No ne uživaju sve podjednak stupanj autonomije, neke su više demokratski organizirane i samostalnije, druge su pak ovisnije (Frey, Eichenberger, 2001: 15). Uz brojne prednosti i nedostatke, zapaža se da su ponekad, odnosno neke od njih, jako podložne utjecaju tijela središnje države. To može voditi potpunom gubitku samostalnosti i njihovu uklapanju u strukturu teritorijalnih ekspozitura organa središnje države (Ivanišević, 2006: 210).

U Hrvatskoj praktično jedinica takve naravi nema, barem ne s takvim stupnjem autonomije kakav postoji u SAD-u. Ponešto jedinica, kao što su katastarske općine, lučke kapetanije, vodna područja te područja slivova i malih slivova i druge, nemaju

³² Narodne novine br. 34/99, 149/99, 32/02, 33/06.

³³ Zakon o Fondu za obnovu i razvoj Grada Vukovara, Narodne novine br. 44/01, 90/05.

³⁴ Narodne novine br. 62/01, 125/08, 36/09.

³⁵ Tako ih je 1990. bilo 14.851 (Ivanišević, 2006: 211). Već 2002. broj im se smanjio na 13.506, prema podacima Saveznog statističkog ureda.

samostalnosti i služe kao okvir za obavljanje neke službe (npr. katastarske općine za obavljanje geodetske službe, vodna područja za provedbu vodne politike i srodne službe itd.). Ipak, uz teritorijalne ekspoziture organa državne uprave, kojima je Hrvatska višestruko (i često nepotrebno) premrežena, i one predstavljaju način sužavanja prostora za autonomno djelovanje samoupravnih jedinica općeg tipa (gradovi, općine, županije).

3. KRITERIJI ZA PROSUDBU RACIONALNOSTI TERITORIJALNOG USTROJSTVA I NJIHOVO RANGIRANJE

Nerijetko se kao glavni kriterij prosudbe racionalnosti teritorijalnog ustrojstva spominje financijska održivost postojećih lokalnih jedinica. Pritom se najčešće uopće ne vodi računa o tome da središnja državna vlast ima velik utjecaj na taj kapacitet preko zakonodavnog uređenja sustava financiranja lokalne samouprave. Središnja vlast može lokalnoj samoupravi dodijeliti izdašnije izvore prihoda ili pak one koji lokalnu samoupravu više opterećuju nego što joj daju izgleda za punjenje proračuna.

No lokalna je samouprava presložena pojava da bi se mogla svesti samo na jednu dimenziju i samo na jedan kriterij prosudbe racionalnosti trenutnog uređenja. Znanost o javnom upravljanju razvila je i potvrdila niz takvih kriterija te utvrdila širi krug faktora koji utječu na teritorijalnu podjelu, pa ih je potrebno uzeti u obzir u prosudbi racionalnosti postojeće strukture lokalnih jedinica.

Ivanišević tako razlikuje načela koja se odnose na teritorijalnu podjelu u cjelini od načela koja se odnose na pojedine lokalne jedinice. Pridodaje uvjete koji ograničavaju teritorijalnu podjelu i faktore koji na nju utječu. U prvom setu obrazlaže načela obuhvatnosti, stabilnosti, racionalnosti i organizacijske adekvatnosti teritorijalne podjele. Na pojedine se lokalne jedinice odnose kriteriji cjelovitosti, izjednačenosti, financijskog kapaciteta i samostalnosti lokalnih jedinica, demokratičnosti u lokalnom upravljanju i dostupnosti lokalnih službi građanima i korisnicima (Ivanišević, 2007: 65-91).

Uvjeti i faktori teritorijalne podjele prema Ivaniševiću su prirodna obilježja prostora, mreža i vrsta naselja, obilježja stanovništva, upravno-teritorijalno nasljeđe, gospodarska i ekonomska razvijenost, prometna i komunikacijska povezanost, efikasnost i ekonomičnost lokalnih službi te politički ciljevi i interesi (Ivanišević, 2007: 91-110). Nakraju, on zaključuje da „zbog velikog broja faktora o kojima valja istovremeno voditi računa te njihove složenosti i međuzavisnosti, kao i zbog različitih ciljeva koje istodobno treba postići, projektiranje teritorijalne osnove lokalne samouprave pripada kategoriji najsloženijih zadataka državne organizacije“ (Ivanišević, 2007: 110)³⁶.

³⁶ Pogačnik, Zaodnik Lamovšek i Drobne su u donekle usporedivoj maniri razvili 19 kriterija za evaluaciju različitih modela podjele Slovenije na regije. Uzeli su u obzir postojanje adekvatnog gradskog

No ipak, premda u prosudbi teritorijalnog uređenja treba uzeti u obzir različita načela, kriterije i okolnosti, postojeću je organizaciju teritorija potrebno analizirati u trenutačnim okolnostima. U trenutnim hrvatskim okolnostima valjalo bi kao posebno važne kriterije uzeti politički, razvojni, ekonomsko-financijski, demografski (uključujući strukturu naselja), prostorni, institucijsko-povijesni i međunarodno-pravni kriterij te kriterij kapaciteta vođenja javnih politika i pružanja javnih usluga i kriterij dostupnosti.

3.1. Politički kriterij prosudbe

U temelju političkog kriterija stoji opredjeljenje za centralizirani ili decentralizirani sustav organizacije države i javnog upravljanja. Ta dva potpuno suprotna opredjeljenja vode k različitim organizacijskim rješenjima.

Želi li se centralističko uređenje države, broj stupnjeva jedinica i broj lokalnih jedinica treba biti takav da omogućuje efikasnu kontrolu iz centra države, sukladno spoznajama o optimalnom rasponu kontakta i kontrole, a da istodobno eliminira mogućnost da se jedinice na bilo kojoj razini afirmiraju kao važni akteri razvoja, vođenja javnih politika i pružanja javnih usluga. Takvo opredjeljenje u neku ruku traži manje jedinice koje se povezuju hijerarhijski, preko jedinica na višem stupnju koje pak nadzire središnja državna vlast (v. i Illner, 1998: 27; Šmidovnik, 1995: 68). Velike i snažne jedinice koje mogu razviti vlastite ambicije, programe, politike razvoja, a i financirati njihovo ostvarenje pa nisu ovisne o pomoći s više ili čak državne razine, za ovakvo su opredjeljenje – nepoželjne.

I obrnuto, opredjeljenje za decentralizirani model javnog upravljanja racionalnim smatra takvo teritorijalno uređenje u kojem se izbjegavaju nepotrebni međustupnjevi, zabacuje stupnjevanje jedinica kao strukturno rješenje, a temeljne lokalne jedinice nastoje oblikovati tako da se kao najvažniji uzme u obzir kriterij njihova kapaciteta za vođenje razvoja. Preferira se umrežavanje tih jedinica radi dodatnog, sinergijskog učinka, a kontrola iz centra svodi na najnužnije oblike kontrole ustavnosti i zakonitosti (zakonitost u blažem smislu).³⁷

Osim toga, politički ciljevi mogu biti širenje mogućnosti participacije građana u javnim poslovima i pitanjima i demokratizacija javnog upravljanja stvaranjem većeg broja lokalnih jedinica (Illner, 1998: 16-17), očuvanje izborne baze za određene po-

centra, dostupnost određenih službi stanovništvu u prihvatljivom vremenu (45, odnosno 30 minuta), postojanje sveučilišta, mogućnosti zapošljavanja za sve dobi stanovništva obaju spolova i različitih struka, itd. – Pogačnik et al., 2009.

³⁷ Naravno, sve te pretpostavke vrijede pod uvjetom normalne financijske autonomije. Ako središnja vlast svojom zakonskom regulacijom lokalne jedinice posve liši financijske autonomije, sasvim je svejedno kakva je njihova veličina. U tom slučaju samouprava prestaje, pa prestaje i smisao rasprave o veličini jedinice. – de Tocqueville, 1994: 53-57.

litičke opcije i aktere i slično. Minijaturne lokalne jedinice onemogućuju normalni demokratski politički razvoj i vode k oligarhizaciji (Illner, 1998: 27).

3.2. Lokalni i regionalni razvoj

Racionalnost teritorijalnog ustrojstva može se propitivati s obzirom na mogućnost da čitava struktura lokalnih jedinica u zemlji posluži poticanju i potpori ekonomskom i općem društvenom razvoju (Giguère, 2007).

Dok su ranije svrhe lokalne samouprave bile ponajprije u sferi politike i javne uprave, nove su u području ekonomskog razvoja i poboljšanja kvalitete života stanovnika. Lokalna je samouprava demokratska, dakle politička institucija. Nastala je i razvijala se radi šire demokratske participacije građana u obavljanju vlasti te kao njihov instrument u političkoj kontroli raznih vlasti, središnje od strane lokalnih te lokalnih od strane središnje vlasti (dioba vlasti po teritorijalnoj dimenziji). U tom smislu osiguravala je građanima lakši, neposredniji utjecaj na određeni krug javnih pitanja, osobito na ona koja su od specifičnog interesa za lokalnu zajednicu (samoupravni djelokrug).

Uz to se vezao i zadatak izvršavanja lokalnih političkih odluka te obavljanja javnih poslova vezanih uz lokalnu zajednicu. Nerijetko im se prenosilo na obavljanje čak i središnje državne upravne poslove koji se moraju obaviti neposredno, tamo gdje građani žive, rade i poduzimaju (preneseni djelokrug). Tako se u lokalnim jedinicama obavljao i još uvijek obavlja znatan dio upravnih, administrativnih poslova.

No, tijekom vremena, da bi se mogle iskoristiti sve prednosti lokalne inicijative, kreativnosti i autonomije, jedinice se sve više okreću razvoju, nastoje ga planski usmjeriti, stručno inicirati i financijski poduprijeti (Lyngstad, 2010: 104-105; Puljiz, 2004). Globalna kretanja, ekonomske krize i sve teži uvjeti za osiguravanje poželjne razine lokalnih javnih usluga usmjerili su lokalne jedinice na ekonomski razvoj, traženje novih rješenja, inovacije, međusobnu kompeticiju i suradnju, izgradnju vlastitog zasebnog identiteta koji može privući stanovništvo i investitore te marketing (Ploštajner, 2003; Giffinger, 2005; Jaššo, 2001). Premda je danas razvoj možda prepoznatljiviji kao zadatak regionalnih jedinica (regionalni razvoj), i lokalni ekonomski razvoj stječe sve veće značenje.³⁸ Pritom se posebno ističe urbani razvoj (Grochowski, 2001), inače potaknut i Europskom urbanom poveljom.³⁹

³⁸ „Žele li se lokalne samoupravne jedinice u Središnjoj i Istočnoj Europi razviti u autonomne, samodovoljne jedinice, trebat će promovirati ekonomski razvoj i stvaranje poslova. Taj će proces uključiti privlačenje stranih i domaćih investicija te razvijanje zajednice poduzetnika koji će voditi ekonomiju – zadatak koji je posebno težak u ovoj regiji zbog polazne točke s koje kreću mnoge zajednice, posebno ruralne.“ – Kimball, 1998: 3.

³⁹ The European Urban Charter, 1992., te European Urban Charter II – Manifesto for a New Urbanity, 2008., www.coe.int

U svakom slučaju, razvoj zahtijeva angažiranje određenih kapaciteta, stručnih, upravnih, organizacijskih i financijskih, pa logički vodi prema okrupnjavanju lokalnih jedinica ili u najmanju ruku prema njihovoj tješnjoj suradnji na širem prostoru. Vrlo male lokalne jedinice nemaju mogućnosti pokrenuti razvoj (Illner, 1998: 28).

3.3. Ekonomsko-financijski kapacitet i racionalnost lokalnih jedinica

Da bi lokalne jedinice mogle osmišljati, planirati i poticati razvoj, moraju raspolagati određenim financijskim sredstvima koje prihoduju na različite načine na svom području.⁴⁰ Ti načini obuhvaćaju klasične fiskalne oblike, ubiranje naknada za određene resurse (naknade za iskorištavanje šuma, voda, ruda, prostora za određene objekte od šireg interesa kao što su elektrane, i sl.) te nove načine financiranja javnih potreba, kao što su obveznice, javno-privatno partnerstvo i slični. Pomoći s razine središnje države smanjuju autonomiju lokalnih jedinica te zapravo nisu poželjne, osim kad se radi o jedinicama koje su iz ovog ili onog razloga hendikepirane te zahtijevaju djelovanje mehanizmima solidarnosti i pomoći (v. i Oulasvirta, Turala, 2009: 312).

No, svi su ti prihodi jedinica mogući tek ako u jedinici postoji određeni ekonomski potencijal, određena gospodarska aktivnost stanovništva i poduzetnika koja stvara osnove za oporezivanje (dohodak, dobit, potrošnja itd.). Ekonomska aktivnost također daje određenu sigurnost u stalnost prihoda koja je temelj za planiranje dugoročnih projekata, zaduživanja jedinice, upuštanja u skupe infrastrukturne projekte, izdavanje obveznica ili ulaska u javno-privatno partnerstvo. Dok se ubiranje fiskalnih i nekih drugih prihoda može zakonom različito regulirati, ekonomska je aktivnost doista pravi temelj stanja lokalne jedinice. Budući da se ekonomski temelj ubiranja prihoda obično povećava s povećanjem broja stanovnika i širenjem prostora, to vodi k zaključku o potrebi povećanja lokalnih jedinica.

Ipak, dobro je poznato da postoje područja na kojima iz ovih ili onih razloga takav zaključak ne stoji. Dok primjena ekonomsko-financijskog kriterija vodi k povećanju jedinica, ipak je pritom potreban oprez. Neki dijelovi državnog područja slabije su naseljeni i imaju slabiju gospodarsku djelatnost zbog klimatsko-geografskih, demografskih ili kakvih sasvim izvanrednih okolnosti kao što je na primjer rat i ratno razaranje. Na takvim područjima povećanje lokalnih jedinica najčešće dovodi do još većih problema (npr. šira mreža prometnica koje treba održavati, veći troškovi prijevoza školske djece, skuplja infrastruktura, itd.), dok se ekonomsko-financijski potencijal ne povećava dovoljno (v. i Šmidovnik, 1995: 131).

⁴⁰ Neki autori upozoravaju da je možda još važnije da lokalne jedinice imaju autonomiju u odlučivanju o trošenju prihoda. – Oulasvirta, Turala, 2009.

Osim toga, zbog već spomenutog premještanja svrhe lokalne samouprave s političke i upravne na razvojnu, male i ekonomsko-financijski slabe jedinice smatraju se neracionalnim zato što su im troškovi za funkcioniranje političkih i upravnih organa veći od ulaganja u razvojne projekte. Neke od njih mogu biti tako male i ekonomski slabe da nikakvo proširenje mogućnosti ubiranja prihoda ne može dovesti do iole znatnijeg poboljšanja njihove razvojne uloge. Stotinjak stanovnika, pretežno starije dobi, ne može ni pod kojim uvjetima i ni uz kakve promjene zakona dovesti do povećanja ekonomsko-financijskog kapaciteta i ostvarenja razvojne uloge lokalne jedinice u kojoj žive.

3.4. Demografski kriterij i struktura naselja

U nekim se uvjetima i na nekim područjima kao presudni kriteriji prosudbe nameću oni vezani uz stanovništvo, strukturu naselja i određene demografske procese kao što su migracije i urbanizacija.

Očuvanje naseljenosti određenih dijelova teritorija, briga za ruralna područja ili područja zahvaćena ratnim razaranja i demografskim gubicima te njihovo oživljavanje i očuvanje, želja za očuvanjem identiteta neke nacionalne, religijske ili kakve druge zajednice koja živi na ograničenom teritoriju, sve to mogu biti ciljevi u odnosu na koje se prosuđuje racionalnost teritorijalnog ustrojstva, barem na dijelu državnog teritorija. Premda se gradovi mogu smatrati pokretačima razvoja, prilagođavanje teritorijalnog ustrojstva samo njihovim potrebama može dovesti do fatalnih prepreka razvoju, depopulacije i deintelektualizacije ruralnih područja te posvemašnje neravnoteže. To može biti prisutno osobito kod glavnih i najvećih gradova (de Tocqueville, 1994: 73-76; Puljiz, 2007: 68).⁴¹

Teritorijalnom se organizacijom može pokušati očuvati ili pak mijenjati strukturu naselja te poticati ili ograničavati demografske procese itd. Dodjeljivanje statusa grada naprimjer upućuje takvu jedinicu na razvoj tipično gradskih službi i pokretanje pitanja koja su karakteristična za grad, uključujući razvoj kulturnih, obrazovnih, znanstvenih i drugih sličnih institucija.

Dodjeljivanje statusa općine pak može biti motivirano željom za sprječavanjem depopulacije na određenim područjima (npr. planinski krajevi, otoci, pogranični krajevi, krajevi s nepovoljnim prirodnim uvjetima općenito), očuvanjem tradicijskih oblika života i privređivanja, očuvanja prirodnih staništa i zaštita prirode, očuvanja

⁴¹ Prema pravilu reda veličine gradova, Zagreb je prejako gradsko središte s obzirom na to da bi drugi po veličini grad trebao imati upola manje stanovnika od najvećeg grada, treći po veličini jednu trećinu veličine najvećeg grada itd. Premda su kalkulacije toga broja (prešterano) ovisne o političkim odlukama o granicama lokalnih jedinica, može se vidjeti da je „stvarna veličina naših gradova redovno ... dvaput manja od očekivane“ (Pavić, 2001: 149-150). Čavrak vidi monocentrični razvoj Hrvatske (Čavrak, 2009: 185), a Šimunović provincijalizaciju čitave Hrvatske naspram Zagreba (Šimunović, 2007).

ruralnih pejzaža, poboljšanja demografske situacije, poticanja ruralnog razvoja u krajevima koji su bili dugotrajno zanemareni u razvoju velikih lokalnih jedinica u kojima su takva manja područja bila infrastrukturno i na druge načine zanemarena itd.

Neće se uvijek moći teritorijalnu organizaciju upotrijebiti kao regulativni instrument, već se njezina racionalnost može iscrpljivati i u prilagodbi postojećim uvjetima u određenim dijelovima zemlje. Tako naprimjer u rijetko naseljenim dijelovima nema druge mogućnosti nego osnivati jedinice s manjom gustoćom stanovništva. Potpuno je suprotan problem u velikim gradovima, gdje se postavlja pitanje treba li ih ostaviti kao jednu jedinstvenu lokalnu jedinicu ili ih pak donekle umjetno dijeliti na više manjih jedinica (Bäck et al., 2005; Ivanišević, 2008).

I uopće, pitanje je kako se postaviti u pogledu urbanizacije, dnevnih migracija i sličnih procesa? Kako odrediti područje regija i dokle seže gravitacijsko djelovanje nekog većeg centra? Treba li naseljima urbanog karaktera priznati status različit od onog koji se dodjeljuje ruralnim jedinicama? Kako na to pitanje djeluje proces širenja gradskih komunalnih i drugih tehničkih službi na ruralna područja? Ima li razlikovanje urbanih i ruralnih jedinica uopće smisla u suvremenim uvjetima razvijenog prometa, javnih službi i informacijsko-komunikacijske tehnologije?

Općenito, takvo razlikovanje ima smisla samo ako su jedinice u prosjeku manje, ali se pritom urbana naselja ne dijele na manje jedinice. U tim uvjetima ruralnim jedinicama obično se određuje djelokrug različit od djelokruga urbanih jedinica s obzirom na to da imaju različite okolnosti, interese, potrebe i mogućnosti. Ako se formiraju velike lokalne jedinice koje prelaze naprimjer 20.000 stanovnika, onda takvo razlikovanje gubi na smislu, jer će urbana naselja po prirodi stvari u takve jedinice ulaziti kao njihovi urbani centri.

3.5. Prostorni kriterij

I prostorni su uvjeti nerijetko ograničavajući, pa nije moguće jednako pristupiti teritorijalnoj podjeli na svim dijelovima državnog teritorija niti je se svugdje može jednako prosuđivati. Planinski dijelovi ne mogu biti tretirani jednako kao ravničarski s obzirom na to da će u prvima naselja biti manja i rjeđa, obično sa slabijom ekonomskom aktivnošću i slabijom prometnom povezanošću. Zato se u njima mogu normalno očekivati manje i ekonomski slabije jedinice.

Slično je i s otocima, koji su prostorno ograničeni, obično također s manjim naseljima i slabijom ekonomijom, teškoćama u povezivanju s kopnom te općenito s većim potrebama i problemima. Tako je nekadašnja općina Lastovo na istoimenom otoku bila najmanja hrvatska općina, jer nije bilo nikakve mogućnosti da je se poveže s nekim drugim otocima zbog velike udaljenosti i izdvojenosti.

Veličina prostora i udaljenosti među naseljima također su odlučni. Neke prirodne zapreke među dijelovima teritorija (planinski lanci, jezera ili velike rijeke primje-

rice) logično za sobom povlače određivanje granica lokalnih jedinica, bez obzira na njihovu veličinu (tako i Swianiewicz, 2002: 19). Ponekad i sama teritorijalna konfiguracija državnog teritorija traži određena strukturalna rješenja, kao u slučaju neumskog prekida hrvatskog državnog teritorija na kopnu itd.

Neke od tih prirodnih zapreka, posebno rijeke ili jezera, mogu u suvremenim uvjetima povezati nekad razdvojena područja, ali najčešće na široj, okružnoj ili regionalnoj razini (Roch, 2005).

Sasvim općenito, razvoj prometa donekle ublažava djelovanje prostornog kriterija. Tuneli i moderne autoceste, brzi katamarani na moru, brza željeznica, ali i internet, videoveze i slična komunikacijska rješenja moderne e-uprave (Šteis, 2001: 145-146) omogućuju da se u nekim slučajevima umanju značenje prostornog kriterija u odnosu na druge kriterije za prosudbu racionalnosti teritorijalne organizacije države.

3.6. Institucijsko-povijesni kriterij

Na prostorne se specifičnosti nerijetko nastavljaju institucionalne tradicije. Rijeke i drugi vodotoci mogu uvjetovati određene specifičnosti u teritorijalnoj organizaciji koje se uobičaju i traju čak i kad oni više ne dijele stanovništvo s obje obale kao što su to činili u povijesti. Povijesne jedinice naslijeđene iz crkvene ili svjetovne organizacije koja prethodi modernoj samoupravi također pokazuju težnju k nekoj vrsti priznanja, a eventualno i obnove. U tom se smislu župe kao ponajprije crkvene jedinice nerijetko poklapaju s jedinicama lokalne samouprave ili s oblicima mjesne samouprave, ne samo u Hrvatskoj, nego i u brojnim drugim europskim zemljama⁴².

No, institucije i same pokazuju težnju k obnavljanju, jer ostaju u svijesti ljudi i oblikuju njihova očekivanja još dugo nakon što su možda izgubile formalno zakonsko utemeljenje. Takvi su primjeri općina kojih se na području današnjeg Grada Zagreba nerijetko „sjećaju“ čak i oni rođeni neposredno pred njihovo zakonsko ukidanje, a u drugim jedinicama koje se sada možda čak zovu gradovi stanovnici idu u zgradu „općine“. Na tom je tragu i primjer mjesnih odbora na području Grada Zagreba, kojih je 2009. osnovano 218, točno onoliko koliko je bilo i mjesnih zajednica, i to sedamnaest godina nakon njihova ukidanja. Valja zapaziti i to da je broj katastarskih općina u Hrvatskoj (3.364; prema Belaj et al., 2009: 34) i broj mjesnih zajednica prije njihova ukidanja (oko 3.950; prema Hrženjak, 2009: 1001).

Naravno, bolji povijesni primjeri ne moraju uvijek biti u skladu s trenutnim političkim potrebama, tako da učenje iz njih uvijek ovisi o trenutnim okolnostima (Holman, Kocher, 2009: 435). Ipak, racionalnost postojeće podjele može se prosuđivati i sa stajališta koliko uzima u obzir one forme teritorijalne podjele koje su naslijeđene iz ranijih razdoblja i predstavljaju neku vrstu prirodnih lokalnih zajednica.

⁴² U Hrvatskoj je početkom 2000-ih bila 1.451 župa Katoličke crkve organizirana u 134 dekanata, 10 biskupija i 4 nadbiskupije. – Hrženjak, 2004: 154-162.

3.7. Međunarodnopravni kriterij

I međunarodnopravni dokumenti, uz domaće, mogu pripomoći u prosudbi racionalnosti teritorijalnog ustrojstva. Premda se u njima ne zahtijeva neka određena veličina lokalnih jedinica, ipak se razabiru uvjeti koje bi lokalne jedinice morale ispuniti. Tako se, prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, traži da lokalne jedinice:

- budu u stanju regulirati i upravljati bitnim dijelom javnih poslova,
- mogu iskoristiti slobodu pokretati inicijativu o svakom pitanju koje nije isključeno iz njihova djelokruga,
- mogu poslužiti kao oslonac načelu supsidijarnosti, učinkovito i ekonomično obavljajući velik dio cjelovitih i potpunih javnih ovlasti,
- mogu dati mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču,
- budu kadre zaposliti u svojim tijelima kvalitetne, sposobne i stručne službenike,
- budu kadre osigurati izabranim predstavnicima građana financijsku naknadu njihovih troškova i izgubljene zarade, uključujući i odgovarajuće socijalno osiguranje itd.

Da bi lokalne jedinice mogle biti u stanju ispuniti te uvjete, očito je da moraju imati barem određeni ekonomsko-financijski, organizacijski, stručni i drugi kapacitet, a za to im je potrebna određena veličina. U tom se smislu i Izvještaj Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe o stanju lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj 2007. i u pitanju teritorijalne organizacije oslanja na standarde iz Povelje. U navedenom se izvještaju ističe „neprimjerenost tendencije da se promjene čine postupnim povećanjem broja lokalnih jedinica“, upozorava na problem „neučinkovitih sićušnih općina“, podzastupljenost Grada Zagreba „stanovništvo kojeg se stalno povećava“ a koji je samo jedna lokalna jedinica, primjećuje da veličina lokalnih jedinica „jako varira“, konstatira da „gdje općine imaju svega nekoliko stotina stanovnika, stvarno vršenje autonomnih ovlasti nije moguće“ te poziva da se „provede opću, sustavnu reviziju teritorijalne organizacije lokalne i regionalne samouprave kao jedno od mogućih rješenja problema neučinkovitih majušnih općina“ (Kongres, 2007).

3.8. Kapacitet vođenja javnih politika i pružanja javnih usluga

Lokalne samoupravne jedinice imaju smisla samo ako su kadre voditi lokalne javne politike i pružati širok spektar javnih usluga građanima i čitavoj lokalnoj zajednici (v. i Lyngstad, 2010: 95-96). Lokalne javne politike odraz su autonomije u lokalnom političkom odlučivanju, odnosno izraz samouprave koja je u funkciji strateškog razvoja, rješavanja temeljnih lokalnih problema i dugoročnog opstanka lokalne zajednice.

One su osobito važne u gradovima, kao gradske javne politike, i to posebno u većim, velikim i metropolitanskim gradovima. Gradovi nisu jedinice odgovorne samo za sebe, nego su i pokretači razvoja svoje okoline, kojoj pružaju uži ili širi krug javnih usluga te su s njome u dinamičnom odnosu uzajamne razmjene i ovisnosti. Neki su od gradova važni za šire područje, gradske regije. Neki su pak tako jaka gravitacijska središta da se nameću kao faktori razvoja čitave zemlje te se njihove javne politike po važnosti dodiruju s nacionalnim javnim politikama⁴³. To zna dovesti do izdvajanja gradova iz opće teritorijalne strukture i davanja posebnih statusa pojedinim kategorijama gradova, osobito ako se ostali dio državne teritorije organizira u obliku manjih i pretežno ruralnih općina.

Da bi lokalne jedinice bile u stanju voditi lokalne javne politike i pružati javne usluge, moraju raspolagati, uz ostalo, kvalitetnim stručnim osobljem⁴⁴ i prikladnom racionalnom organizacijom lokalnih upravnih organa i lokalnih javnih službi⁴⁵. Da bi se to moglo postići, mora se zadovoljiti niz preduvjeta, od adekvatne pravne regulacije tih pitanja preko službeničkog, osobito platnog, sustava koji motivira na zapošljavanje i marljiv rad do stanja na lokalnom tržištu stručnih, visoko i prikladno obrazovanih kadrova (šire u Koprić, 2010).

Općenito se može očekivati da će tek s određenom veličinom lokalna jedinica doseći faktične mogućnosti angažiranja kvalitetnog osoblja, ali ona ovisi i o nizu drugih faktora. Minijaturne lokalne jedinice najvjerojatnije neće biti u stanju angažirati kvalitetne ljude, a sasvim sigurno ne dovoljno njih da bi osigurale širok spektar javnih usluga, sve i ako je pravna regulacija dovoljno široka i povoljna za lokalnu samoupravu. Najmanje probleme u osiguravanju stručnog kapaciteta imat će veći i veliki gradovi, ostale jedinice mogu u tom pogledu očekivati više ili manje izražene probleme.⁴⁶

⁴³ Prema analizama iz sredine 1980-ih, uza Zagreb kao najveći i najjači grad te makroregionalna središta Split, Rijeku i Osijek, kao stvarna regionalna središta bila su označeni Karlovac, Sisak, Varaždin, Slavonski Brod, Pula i Zadar. – Rogić, 1996: 152.

⁴⁴ Odredba čl. 6/2. EPLS prema engleskom izvorniku glasi: „Uvjeti službe zaposlenika lokalnih samoupravnih jedinica trebaju biti takvi da dopuste zapošljavanje osoblja visoke kvalitete, sposobnosti i stručnosti, za što će se osigurati prikladne mogućnosti obrazovanja, nagrađivanja i razvoja karijere.“

⁴⁵ Općenito se smatra da pravo na samoorganizaciju, tj. pravo lokalnih jedinica da u okvirima zakona same odrede unutarnji upravni ustroj (čl. 6. EPLS i čl. 135. Ustava), obuhvaća i pravo zapošljavanja vlastitih službenika, osim ako bi to bilo isključeno zakonom. Značenje lokalnog osoblja dobro opisuje Šmidovnik: „Svaka prosječna općina treba određeni stručni tim za obavljanje stručnih poslova koje izabrani članovi predstavničkog tijela ... koji su uglavnom amateri ne mogu obavljati. ... To su stručnjaci za upravna, pravna, ekonomska, građevinska, različita tehnička i druga pitanja o kojima odlučuju organi lokalne zajednice ...“ – Šmidovnik, 1995: 121.

⁴⁶ Prema nekim istraživanjima ispada da je granična veličina 5.000 stanovnika, dok se osoblje sa specifičnom tehničkom ekspertizom može zaposliti tek u jedinicama iznad 12.000 stanovnika (Davey,

Slično je s racionalnom organizacijom upravnih organa te javnih poduzeća i ustanova za pružanje javnih službi, odnosno službi od općeg interesa. Tek s određenom veličinom jedinice stječe se mogućnost dovoljno diferenciranog upravnog aparata i s dovoljnim akcijskim radijusom da se javne službe obavljaju racionalno. Za sve javne službe taj radijus nije jednak te se, sasvim logično, razlikuje za dječji vrtić, osnovnu školu, narodnu knjižnicu i bolnicu (Hermann et al., 1999: 66).

Kako god bilo, osiguranje racionalne organizacije i optimalnog radijusa javnih službi jedan je od glavnih motiva povezivanja i suradnje lokalnih jedinica. Ono se može provesti u užem smislu, na razini regulativnih upravnih organa (kao u nje-mačkim upravnim uredima),⁴⁷ ali i u pogledu javnih službi (kao u slučaju sindikata lokalnih jedinica u Francuskoj⁴⁸ ili Španjolskoj) (Hertzog, 2010: 289; Wollmann, 2010: 81-82). Pritom su forme dobrovoljne suradnje i povezivanja povezane s mnogo većim problemima i rizicima nego obligatorna suradnja (Lackowska, 2009). Obavezno i dobro regulirano povezivanje ili pak oblikovanje većih ili čak velikih jedinica nameće se kao prihvatljiva alternativa.

3.9. Dostupnost lokalnih jedinica te njihovih tijela i javnih službi građanima

U generalnoj raspravi mnogi razlozi govore u prilog većim, pa i velikim lokalnim jedinicama. Ipak, ne treba zaboraviti jednu od glavnih svrha lokalne samouprave, a to je biti u službi lokalnog stanovništva i lokalne zajednice. Prevelike jedinice, kako to i pokazuju iskustva s engleskom samoupravom, u kojoj prosječna jedinica ima 128.000 stanovnika, mogu biti toliko daleke, birokratizirane i tehno-kratske da građani nemaju nikakvog utjecaja na lokalno upravljanje, a i službe im postaju nedostupne (Copus, 2010)⁴⁹.

U takvim jedinicama demokratska kontrola postaje teško moguća, a zainteresiranost građana za samoupravu bitno smanjena. Pitanje je koliko u takvim uvjetima ona uopće ima smisla, jer tu gotovo da i nema razlike između obavljanja javnih po-

Péteri, 1998: 15-16, 19-20). Jedno novije istraživanje koje je uzelo u obzir potrebu realizacije demokratskih standarda, obavljanja javnih službi te promicanja lokalnog ekonomskog razvoja došlo je do zaključka da bi se ta veličina mogla popeti čak na oko 30.000 stanovnika! Ipak, Swianiewicz smatra da je razdjelnica negdje između 3 i 5 tisuća stanovnika, tj. da se jedinicama manjim od 3.000 stanovnika ne mogu povjeriti ozbiljni javni poslovi (Swianiewicz, 2010: 9-10).

⁴⁷ To su *Ämter* ili *Verwaltungsgemeinschaften*, sada osnovani i u istočnom dijelu zemlje. Valja naglasiti da i oni obavljaju neke službe, osobito u prenesenom djelokrugu, premda im je glavna uloga da omoguće racionalnu organizaciju upravnih organa u užem smislu.

⁴⁸ Na dan 1. siječnja 2009. bilo je ukupno 15.688 sindikata, od čega 11.179 jednonamjenskih, 1.445 višenamjenskih i 3.064 mješovitih.

⁴⁹ Ne čudi zato da se u takvim uvjetima, upravo u engleskoj lokalnoj samoupravi, javljaju ideje o svjesnoj (ponovnoj) izgradnji zajednice, što nije nimalo jednostavan posao sa sigurnim ishodom (Van de Walle, 2010).

slava preko državne uprave i njezinih teritorijalnih ekspozitura i onoga što, barem formalno, radi lokalna samouprava.

Dostupnost govori u prilog manjim jedinicama, ali ju kao kriterij ne treba zlo-upotrijebiti, pa pod krinkom brige za dostupnost osnivati jedinice koje zbog svoje minijturnosti nemaju potrebni kapacitet djelovanja i samofinanciranja.

4. NOVA LOKALNA I REGIONALNA SAMOUPRAVA U HRVATSKOJ – PRIJEDLOG

Elaborirane kriterije trebalo bi uzeti u obzir u sustavnoj formi, sve zajedno, i ponovno promisliti teritorijalnu podjelu Hrvatske. Detaljniji podaci o ekonomskim, demografskim, i drugim relevantnim procesima nužni su za izradu nove organizacije. U samom početku međutim treba izvršiti izbor između centraliziranog ili decentraliziranog modela organizacije države. Ako se odabere decentralizirani model, može se predložiti nova organizacija zemlje na sljedeći način:

1. Potrebno je *odustati od specijalnih statusa određenih kategorija jedinica* (na područjima posebne državne skrbi, brdsko-planinskim područjima, otocima itd.) i osloniti se na nove kategorije prema Zakonu o regionalnom razvoju (potpomognuta područja, čl. 26-29.; razvrstavanje prema stupnju razvijenosti, čl. 22-25.). Postojeće kategorije jedinica posebne skrbi, na brdsko-planinskom području i na otocima valja uklopiti u jedinstvenu regionalnu politiku sukladno novom Zakonu. Zakon bi trebalo revidirati, u najmanju ruku ugradnjom instituta *regionalnog razvojnog ugovora* koji sprječava moguće zloupotrebe javnog novca te omogućuje veću ravnopravnost aktera regionalnog razvoja (Đulabić, 2007: 203-204; Koprić, 2007: 100-101; Schmidt, 2007; Đulabić, 2009).
2. Moraju se uvažiti nove razvojne potrebe te u skladu s tim *regionalnu samoupravu organizirati na razini regija, a lokalnu na razini monotipskih općina*. U čitavom svijetu svrha postojanja lokalne i regionalne samouprave sve se više definira razvojnno. Težište prelazi od lokalne administracije (dokumenti, evidencije, potvrde, uvjerenja, rutinizirani upravni postupci) na osmišljavanje, potporu i vođenje lokalnog društvenog i ekonomskog razvoja. Voditi procese reformi javnih službi (odgoj i obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, kultura, rekreacija i zabava itd.) i poticati razvoj gospodarstva, posebno u segmentu malih i srednjih poduzeća, glavni je izazov suvremene lokalne i regionalne samouprave. Za to je potreban određeni financijski kapacitet, širina područja, kapacitet zapošljavanja stručnog osoblja, racionalne organizacije upravnog aparata, dovoljne iskorištenosti predstavničko-političkih tijela, i slično. Zato u razvijenijim zemljama postoji trend uglavnom prema stvaranju većih i jačih jedinica.

3. Broj *regija* može se povećati na 5, s tim da nijedna ne bi smjela imati manje od 800.000 stanovnika. One bi se formirale na povijesnom i funkcionalnom, a ne pukom administrativnom kriteriju. Nove bi regije ujedno služile kao NUTS II jedinice, a formirale bi se uglavnom po granicama postojećih županija, tako da obuhvate neki broj njih. Ipak, određene bi županije i dijelove županija prije toga trebalo izmijeniti. To ne bi trebao biti veći problem, jer su sada skrojene nelogično. Pritom bi trebalo uzeti u obzir ne samo podatke o broju stanovnika s popisa 2001. godine, nego i procjene državne statističke službe (DZS), te rezultate popisa 2011. godine. Riječ je o Središnjoj Hrvatskoj, Primorju i Istri, Dalmaciji, Slavoniji i Zagrebačkoj regiji. Prema popisu stanovništva iz 2001. godine, uz granice regija određene granicama postojećih županija te bi regije obuhvaćale sljedeće:
- Središnja Hrvatska sa sjedištem u Varaždinu trebala bi obuhvatiti neke postojeće županije, i to Međimursku, Varaždinsku, Krapinsko-zagorsku, Koprivničko-križevačku te Bjelovarsko-bilogorsku (sada tih pet županija ima 703.178 stanovnika), a vjerojatno i istočni dio Zagrebačke županije, pa čak možda i područje oko Siska,
 - Slavonija sa sjedištem u Osijeku trebala bi obuhvatiti Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Virovitičko-podravsku, Požeško-slavonsku i Brodsko-posavsku županiju (sada s ukupno 891.259 stanovnika), a vjerojatno i istočni dio Sisačko-moslavačke županije,
 - Primorje i Istra sa sjedištem u Rijeci trebala bi obuhvatiti Istarsku, Primorsko-goransku, Karlovačku i Ličko-senjsku županiju (sada s ukupno 707.313 stanovnika), a vjerojatno i zapadni dio Sisačko-moslavačke županije,
 - Dalmacija sa sjedištem u Splitu obuhvaćala bi postojeće županije, i to Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku i Dubrovačko-neretvansku (sada s ukupno 861.482 stanovnika),
 - Zagrebačku regiju, koja bi obuhvaćala Grad Zagreb te dijelove Zagrebačke županije, a u svakom slučaju područje postojećih gradova Samobor, Zaprešić, Velika Gorica i Dugo Selo.

Takva podjela ima niz podvarijanti, kako u smislu teritorija koji bi regije obuhvaćale, tako i u pogledu sjedišta, s obzirom na to da bi to moglo izazvati određene kontroverze. Za sjedišta bi se mogla odrediti neka druga mjesta, koja se možda želi revitalizirati ili jednostavno onemogućiti prijepore postojećih većih gradova (tako npr. u Dalmaciji između Splita i Zadra, u Primorju i Istri između Rijeke i Pule, itd.) – za sjedišta se mogu odrediti mjesta kao što su primjerice Šibenik, Požega ili Opatija.

Teritorijalno pak gledajući, najvažnije je kvalitetno povući crte razgraničenja

regija u središnjem dijelu Hrvatske, u široj okolici Zagreba, ne libeći se pritom rješenja koje će čak i neke dijelove sada bliže Zagrebu smjestiti u neku drugu regiju. Gotovo da je zadnji čas za tako nešto, jer će inače gravitacijsko djelovanje prejakog Zagreba doista potpuno progutati čitavu Hrvatsku i na duže vrijeme onemogućiti ravnomjeran razvoj. Važno je ne robovati pritom nekim posve neprirodno određenim granicama županija, posebno u tom, središnjem dijelu zemlje.

4. Broj *općina* trebao bi biti oko 150, a ni u kojem slučaju ne bi trebao prijeći 300 – u tom slučaju one bi imale između 15.000 i 30.000 stanovnika⁵⁰ te bi mogle poslužiti kao racionalni akteri lokalnog razvoja i osiguravanja lokalnih javnih službi. Spajanje postojećih malih i slabih lokalnih jedinica tako da se npr. ukine njih 10% (dakle, oko 55) samo bi dovelo do njihova pripajanja susjednim, često jednako slabim općinama i gradovima, što pokazuje da taj način „reformne“ zapravo nije smislen. Njime bi se samo ukinule one općine koje su osnovane u razdoblju 1992. – 2010.

U Gradu Zagrebu valjalo bi izvršiti snažniju decentralizaciju na gradske četvrti, izbjegavajući pritom rizike neusklađenosti u vođenju vitalnih gradskih javnih politika. Decentralizacija mora biti izvršena kako u pogledu poslova, tako i u pogledu financija. Grad kao cjelina mora funkcionirati na načelima metropolitanske federacije, a ne dominacije ili pak izolacije.

5. *Mjesna samouprava* trebala bi omogućiti nastavak identiteta i razvoja onih područja koja su sada konstituirana kao manje općine i gradovi. Mjesnu samoupravu trebalo bi u manjoj mjeri redefinirati, tako da se umjesto oblika govori o jedinicama mjesne samouprave, a njezine bi temeljne komponente trebalo jasnije regulirati zakonom. Valjalo bi zadržati pravnu osobnost jedinica mjesne samouprave, koja je postojala i kod ranijih mjesnih zajednica, a i sada postoji već devet godina (mjesna samouprava nije imala pravnu osobnost samo u razdoblju 1993. – 2001.). Glavna svrha mjesne samouprave bila bi osigurati ravnomjeran razvoj unutar novih općina, prosječno većih od sadašnjih. Naime, u velikim se općinama i ranije moglo zapaziti zanemarivanje rubnih, ruralnih područja i koncentracija razvoja u naseljima koja su bila središta općina. Upravo zato valjalo bi razmisliti jesu li jedinice mjesne samouprave potrebne na čitavom području novih općina ili samo izvan njihovih središta. U svakom slučaju, mjesnoj samoupravi treba dati u ruke jedan dio javnih sredstava i instrumenata javnog

⁵⁰ Prosječni broj stanovnika općine kretao bi se na sljedeći način:

- 300 općina = 14.790 stanovnika

- 250 općina = 17.750 stanovnika

- 200 općina = 22.190 stanovnika

- 150 općina = 29.580 stanovnika

financiranja (npr. samodoprinos, v. i Jelčić, 2005), jer sada nemaju nikakva vlastita sredstva. Tako bi, osobito na selu, mogli predvoditi ruralni razvoj, razvoj naselja, demografski razvoj i slično.

6. Vrijedilo bi zadržati dio sadašnjih *županija*. One bi morale biti teritorijalno reformirane, bez samouprave, te bi funkcionirale kao jedinice za državnu upravu na lokalnoj razini i prvostupanjski nadzor zakonitosti lokalne samouprave, dakle kao neka vrsta upravnih okruga, upravnih jedinica za organiziranje i obavljanje poslova iz mjerodavnosti državne uprave. Postojeći uredi državne uprave u županijama i sada su potpuno organizacijski, financijski i personalno odvojeni od županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave, tako da se u tom pogledu ne trebaju poduzimati nikakve posebne reformske mjere. Drugo je, naravno, pitanje koje proizlazi iz potrebe reforme državne uprave, koliko su onda takve upravne jedinice međusobno ujednačene prostorno i po opsegu posla, jesu li dovoljno racionalno organizirane, trebaju li možda obavljati širi krug poslova državne uprave nego sada itd.

Dodatnu racionalizaciju i uštede u obavljanju poslova državne uprave moglo bi se ostvariti ako bi se više sada postojećih tzv. područnih jedinica raznih tijela državne uprave (ministarstava, inspekcija, zavoda, uprava i slično) spojilo u jedinstveni ured državne uprave (tako posebno katastar, dio službi iz unutarnjih poslova, većina inspekcija itd.). Tu bi se građanima i poduzetnicima mogle pružati upravne i druge javne usluge po načelu *one-stop-shop*, cjelovita usluga, pa i više javnih usluga na jednom mjestu, blizu građaninu i poduzetniku, čime on štedi vrijeme i novac, a dobiva uslugu u kratkom roku s osloncem na suvremenu informatičko-komunikacijsku tehnologiju.

Vrijedilo bi razmisliti o mogućnosti da se u regionalnim predstavničkim tijelima osigura i političko predstavništvo pojedinih sadašnjih županija, po modelu kako je to provedeno nakon okrupnjavanja lokalnih jedinica u Grčkoj (Manojlović, 2009).

7. Mora se proširiti *financijski kapacitet lokalnih jedinica* (cilj u pet godina doseći 25% rashoda opće države); na taj način omogućit će se da jedinice lokalne samouprave preuzmu ovlasti već sada zajamčene Ustavom, ali i niz novih poslova i odgovornosti. Time bi se Hrvatska uvrstila među zemlje s osrednje razvijenom samoupravom i napustila sam kraj ljestvice europskih zemalja (v. i Jelčić, 2005; Drezgić, 2005; Caulfield, 2002).
8. U *lokalnim izborima* u novim, većim općinama i regijama, kako je već rečeno, osigurati predstavništvo građana i većinskim izbornim načelom na području sada postojećih lokalnih jedinica i županija kako bi se sačuvalo izborno predstavništvo građana, pa donekle i identitet postojećih jedinica. To bi predstavniš-

tvo nužno bilo manje po udjelu u odnosu na predstavnike izabrane redovitim putem. Ima i drugih mogućnosti. Moguće je primjerice uspostaviti vijeća jedinica koje su izgubile dotadašnju samoupravnu poziciju, sastavljena od vijećnika novih općina i regija izabranih s njihova područja, koja bi imala savjetodavnu ulogu u odnosu na predstavnička tijela novih općina i regija.

9. Potrebno je utemeljiti *Agenciju za lokalne službenike* koja bi na jedinstven način vodila natječajne postupke i uopće pomagala u upravljanju i razvoju ljudskog potencijala lokalne samouprave. Akademija lokalne demokracije koja formalno postoji već nekoliko godina nije dala nikakve rezultate. Nužno je zakonom jasno odrediti pravni status, temeljne grupe poslova i ovlasti takve Agencije koja će funkcionirati kao nezavisna institucija financirana pristojbama od korisnika, dakle jedinica lokalne i regionalne samouprave, a tek eventualno, i to manjim dijelom iz državnog proračuna. Status lokalnog upravnog osoblja i upravljanje njime mora dovesti do veće privlačnosti lokalne službe, ali i do uklapanja u jedinstvenu personalnu politiku u pogledu javnih službenika, uz naglasak na efikasnosti i mjerenje uspješnosti (Koprić, 2010).
10. Trebalo bi koncipirati i realizirati *jedinstveni informacijski sustav* lokalne samouprave radi sustavnog i stalnog prikupljanja podataka o lokalnoj samoupravi. Jedna od zapreka sustavnom pristupu reformi i razvoju sustava jest čitavo vrijeme od njegove uspostave upravo nedostatak podataka o stanju lokalne i regionalne samouprave.
11. Mora se *reorganizirati državnu upravu na razinama ispod središnje* te započeti s prenošenjem obavljanja pojedinih poslova državne uprave na lokalne i regionalne samoupravne jedinice. Preneseni djelokrug može u nekim uvjetima povoljno djelovati na autonomiju teritorijalnih jedinica, a to će ponajprije biti ako su ove dovoljno velike i snažne. Tek tada se ovom funkcionalnom vezom lokalne i regionalne samouprave te državne uprave postižu sinergijski učinci. U protivnom dolazi do dominacije državne uprave nad samoupravom.
12. Vladu treba pozvati na formiranje *ekspertne radne skupine* koja bi pripremila stručne temelje reorganizacije lokalne samouprave, po uzoru na Radcliffe-Maudovu komisiju u Britaniji koja je krajem 1960-ih pripremila veliku reformu tamošnje samouprave. Hrvatska ima velik broj stručnjaka za decentralizaciju koje je potrebno okupiti, osigurati im autonomiju u djelovanju i omogućiti im da pripreme smislenu reformu na stručnim temeljima, bez pritiska trenutačne političke potrebe.
13. Vremenska perspektiva takve dublje reforme nužno je dulja od par mjeseci. Vizija i konture novog sustava mogu se pripremiti u roku od godinu dana, a organizacijske i financijske promjene do sljedećih lokalnih izbora u svibnju 2013. godine.

No, što ako se takvi prijedlozi ne prihvate? Alternativa je zadržavanje postojećeg visokocentraliziranog sustava uz manje popravke, ponajprije uz jačanje diferencijacije u statusu lokalnih jedinica različite veličine (male, srednje i velike jedinice), karaktera (urbane i ruralne jedinice) i financijskog kapaciteta (poput one kad su 32 jedinice⁵¹ preuzele tzv. decentralizirane funkcije 2001. godine). U tom je slučaju ključno pitanje koje jedinice mogu preuzeti kakve i koliko zahtjevne poslove.

U tom bi se slučaju moglo predložiti da se napravi razlika u krugu poslova iz samoupravnog djelokruga gradova i općina prema njihovoj veličini. Tako bi se prepoznale objektivno postojeće razlike između gradova s više od 100.000, 50.000, 25.000, 10.000 stanovnika itd. Možda samo kakvih dvadesetak posto (stotinjak) ekstremno malih i slabih jedinica valja pripojiti većim i jačim susjednim jedinicama, ali zadržati njihov identitet kao mjesnih odbora. Time se ne bi ostvarili nikakvi važni ciljevi, nego bi se u postojeći centralizirani sustav uveo minimum reda i racionalnosti.

5. ZAKLJUČAK

U dva desetljeća razvoja hrvatska se lokalna samouprava pokazala nedovoljno vitalnom društvenom snagom. Ona je više slabost i zapreka negoli institucionalna jezgra i faktor razvoja. Pretjerana stranačka politizacija do najniže razine mjesnih odbora u uvjetima snažne centralizacije i nedovoljno stabiliziranih etičkih standarda u politici, držanje u nekoj vrsti ekonomsko-financijskog zatvora a u korist koncentracije javnih sredstava u državnom proračunu, etatizacija, odnosno preuzimanje većine javnih poslova od strane državne uprave, nejasnoće u pogledu raspolaganja javnom imovinom kombinirane s neetičnim oblicima dominacije privatnih interesa nad javnima te mnoštvo drugih razloga doveli su do negativne javne percepcije lokalne samouprave.

Čak ni procesi modernizacije tijekom pridruživanja Europskoj uniji nisu doveli do reafirmacije lokalne samouprave. Kao i u nekim drugim tranzicijskim zemljama, regionalna politika vodi k daljnjoj centralizaciji, a ne decentralizaciji, s obzirom na to da se u upravljanju sredstvima regionalne politike EU nastoji osloniti na efikasne institucije koje imaju dovoljan kapacitet djelovanja, a to su u ovom trenutku u Hrvatskoj ipak samo institucije centralne države. Ona pak, izgleda, nema volje za decentralizacijom, usprkos drugačijim formalnim proklamacijama (šire u Koprić, 2008).

U radu su identificirane tri faze u razvoju hrvatske lokalne samouprave (1990. – 1993.; 1993. – 2001., 2001. – 2010.). Analizirana je postojeća teritorijalna organizacija, pri čemu su uključene razine temeljnih lokalnih jedinica, županija, mjesne samouprave i statističkih regija. Obrađene su i jedinice sa specijalnim statusom te jednonamjenske jedinice.

⁵¹ Kasnije je to učinio i Grad Križevci kao tridesettreća jedinica.

Identificirani su i elaborirani kriteriji za prosudbu racionalnosti teritorijalne organizacije, i to politički, razvojni, ekonomsko-financijski, demografski (uključujući strukturu naselja), prostorni, institucijsko-povijesni, međunarodnopravni, kriterij kapaciteta vođenja javnih politika i pružanja javnih usluga te kriterij dostupnosti. Oni govore u prilog promišljenog kretanja prema većim i snažnijim jedinicama, ali još uvijek dostupnima građanima na lokalnoj razini, te prema modernim regijama sposobnima poticati uravnoteženi ekonomski razvoj zemlje.

Na kraju je obrazloženo trinaest prijedloga za novu organizaciju lokalne i regionalne samouprave utemeljene na viziji moderne decentralizirane zemlje. Oni obuhvaćaju formiranje pet regija koje bi bile samoupravne jedinice ujedno sposobne služiti i kao NUTS II jedinice za vođenje europske regionalne politike, oko 150 monokratskih općina te stvaranje najniže razine jedinica mjesne samouprave, napose u ruralnim dijelovima. Predlaže se transformacija županija u jedinice za obavljanje državne uprave po *one-stop-shop* načelu, s uredima državne uprave praktično u svakoj od konsolidiranih novih općina.

No, budući da je vjerojatnije da će u razvoju sustava lokalne samouprave prevladati inercija, ukratko se izlaže i alternativni prijedlog popravljivanja postojećeg stanja, koji ostaje u okvirima modela centralizirane države.

U svakom slučaju, za daljnji je razvoj sustava presudno važno jače oslanjanje na upravnu znanost i struku, participaciju svih zainteresiranih aktera sa središnje i lokalnih razina, učenje iz dobrih europskih iskustava te snažniju interakciju upravnih eksperata iz prakse i znanosti, sve to u okviru foruma koji bi tek trebalo osnovati na potpuno drugačijim načelima negoli se to dosad radilo s različitim komisijama i sličnim tijelima za decentralizaciju koja su bila pod kontrolom središnjih državnih upravnih organa i političara s nacionalne razine.

Literatura

- Antulov, Dragan (2000) Regionalism in Croatia: Between Tradition and Reality. *Central Europe Review* 2(19): 1-9.
- Bäck, Henry, Gunnar Gjelstrup, Marit Helgesen, Folke Johansson, Jan Erling Klausen (2005) *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.
- Bajo, Anto (2009) *Struktura zaposlenih u lokalnim jedinicama*. Newsletter Instituta za javne financije br. 43, srpanj 2009.
- Belaj, Vlado, Damir Feher, Ana-Marija Končić, Damir Kontrec, Vladimir Krtalić, Mato Pelivan, Davor Rajčić (2009) *Status i promet nekretnina – Aktualnosti 2009*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.

- Caulfield, Janice (2002) *Local Government Finance in OECD Countries*. U: Janice Caulfield, Helge O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich.
- Copus, Colin (2010) *English Local Government: Neither Local Nor Government*. U: Paweł Swianiewicz (ed.) *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI.
- Čavrak, Vladimir (2009) *Regionalizacija i regionalna politika u recesiji*. U: Damir Vašiček (ur.) *Hrvatski javni sektor u aktualnim gospodarskim uvjetima*. Opatija: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika.
- Davey, Kenneth, Gábor Péteri (1998) *Local Government Finances: Options for Reform*. Nagykovácsi: Pontes.
- Drezgić, Saša (2005) *Lokalni javni sektor u sustavu javnog financiranja Republike Hrvatske: Ima li potrebe za decentralizacijom sustava?* U: Božidar Jeličić, Jure Šimović (ur.) *Hrvatska pred vratima EU – Fiskalni aspekti*. Zagreb: HAZU.
- Đulabić, Vedran (2007) *Regionalizam i regionalna politika*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Đulabić, Vedran (2008) *Moderna regionalna politika u Hrvatskoj: stanje i šanse*. U: Eugen Pusić (ur.) *Hrvatska država i uprava*. Zagreb: HAZU.
- Đulabić, Vedran (2009) *Primjena upravnih ugovora u lokalnoj i regionalnoj samoupravi*. U: Ivan Koprić (ur.) *Novi Zakon o općem upravnom postupku: Praktična pitanja i problemi primjene*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Frey, Bruno S., Reiner Eichenberger (2001) *Federalism with Overlapping Jurisdictions and Variable Levels of Integration: The Concept of FOCJ*. U: Jürgen von Hagen, Mika Widgren (eds.) *Regionalism in Europe: Geometries and Strategies After 2000*. Norwell, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Giffinger, Rudolf (ed.) (2005) *Competition between Cities in Central Europe: Opportunities and Risks of Cooperation*. Bratislava: Road.
- Giguère, Sylvain (ed.) (2007) *Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe*. Paris: OECD.
- Grčić, Branko (2007) *Regionalizacija Hrvatske u kontekstu pridruživanja Europskoj uniji*. U: Vedran Horvat (ur.) *Forumi o regionalizaciji i održivom življenju*. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll.
- Grochowski, Mirosław (2001) *Managing Urban Development in the Context of Public Administration Reform: The Case of Eastern Europe*. *International Journal of Public Administration* 24(2): 143-161.
- Haas, Peter J. (1997) *Managing Single Function Governments: The Promise and Challenge of Special Districts*. U: John J. Gargan (ed.) *Handbook of Local Government Administration*. New York etc.: Marcel Dekker.

- Hermann, Zoltán, Tamás M. Horváth, Gábor Péteri, Gábor Ungvári (1999) Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions. Washington: FDI-CEE.
- Hertzog, Robert (2010) Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? U: Paweł Swianiewicz (ed.) Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI.
- Holcman, Borut, Gernot Kocher (2009) Jurisdiction in the Territorial Hierarchical Administration Office: An Example of the Historical Land of Styria from 1186 to 1850. *Lex localis* 7(4): 425-439.
- Hrženjak, Juraj (2004) Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Informator.
- Hrženjak, Juraj (2009) Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 9(4): 999-1010.
- Illner, Michal (1998) Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? U: Jonathan D. Kimball (ed.) *The Transfer of Power; Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI/LGI.
- Ivanišević, Stjepan (1999) Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 1(4): 587-598.
- Ivanišević, Stjepan (2006) Teritorijalna osnova lokalne samouprave. U: Ivan Koprić (ur.) *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.
- Ivanišević, Stjepan (2007) Teritorijalna osnova lokalne samouprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju. *Hrvatska javna uprava* 7(1): 61-116.
- Ivanišević, Stjepan (2008) Europska iskustva u decentralizaciji glavnih gradova. *Hrvatska javna uprava* 8(2): 407-420.
- Ivanišević, Stjepan, Ivan Koprić, Jasna Omejec, Jure Šimović (2001) Local Government in Croatia. U: Emilia Kandeve (ed.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: OSI/LGI, str. 179-240.
- Jaššo, Matej (2001) Corporate Identity (CI) of Territorial Subjects. U: Dagmar Petříková, Robert Špaček (eds.) *Information Society and Spatial Development*. Bratislava: Road.
- Jelčić, Barbara (2005) Decentralizacija i financijska autonomija u RH. U: Božidar Jeličić, Jure Šimović (ur.) *Hrvatska pred vratima EU – Fiskalni aspekti*. Zagreb: HAZU.
- Kimball, Jonathan D. (1998) Introduction. U: Jonathan D. Kimball (ed.) *The Transfer of Power; Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI/LGI.
- Kongres (2007) Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj: Izvješće i preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe. *Hrvatska javna uprava* 7(4): 913-942.

- Koprić, Ivan (1997) Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 47(5): 497-559.
- Koprić, Ivan (1999) Neke osnove za raspravu o reformi sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava 1(4): 599-608.
- Koprić, Ivan (2000) Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa. Hrvatska javna uprava 2(3): 391-436.
- Koprić, Ivan (2001) Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava 3(3-4): 411-454.
- Koprić, Ivan (2001a) Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz 2000. godine. Hrvatska javna uprava 3(1): 63-87.
- Koprić, Ivan (2007) Regionalism and Regional Development Policy in Croatia. U: Ilna Pálné Kovács (ed.) Regional Decentralization in Central and Eastern Europe. Pécs: University of Pécs.
- Koprić, Ivan (2008) Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave. Hrvatska javna uprava 8(1): 95-133.
- Koprić, Ivan (2010) Platni sustav i načela lokalne samouprave. U: Ivan Koprić, Edmond Miletić, Ivana Vagašević, Sanda Pipunić, Alen Rajko: Plaće i radni odnosi u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Zagreb: TEB.
- Koprić, Ivan (2010a) Glavne karakteristike postojećeg i prijedlog novog teritorijalnog ustrojstva Hrvatske – zašto nam treba teritorijalna reorganizacija? U: Ivan Koprić (ur.) Kakva reforma lokalne i regionalne samouprave? Zagreb: Institut za javnu upravu (u tisku).
- Lackowska, Marta (2009) Why is Voluntary Co-operation Condemned to Failure? Reflections on the Polish and German Background. Lex localis 7(4): 347-369.
- Lyngstad, Rolv (2010) Reconsidering Rationales for Local Self-Government – Impacts of Contemporary Changes in Local Decision-Making. Lex localis 8(1): 93-113.
- Manojlović, Romea (2009) Lokalna samouprava u Grčkoj. Hrvatska javna uprava 9(4): 977-988.
- Marcou, Gérard (2002) Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective. U: Gérard Marcou (ed.) Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective. Budapest: OSI/LGI.
- Oulasvirta, Lasse, Maciej Turala (2009) Financial Autonomy and Consistency of Central Government Policy Towards Local Governments. International Review of Administrative Sciences 75(2): 311-332.
- Palarić, Antun (1999) Prijedlog reforme lokalne samouprave. Hrvatska javna uprava 1(4): 609-621.

- Pavić, Željko (1998) Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave. U: Eugen Pusić, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić, Milan Ramljak, Ivan Koprić, Inge Perko Šeparović, Hrestomatija upravne znanosti, svezak II. Zagreb: Pravni fakultet.
- Pavić, Željko (2001) Od antičkog do globalnog grada. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Pavić, Željko (2010) Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice. *Hrvatska javna uprava* 10(1): 81-131.
- Ploštajner, Zlata (2003) Economic Development as a Local Agenda. U: Economic Development on the Local and Regional Level. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Pogačnik, Andrej, Alma Zavodnik Lamovšek, Samo Drobne (2009) A Proposal for Dividing Slovenia into Provinces. *Lex localis* 7(4): 393-423.
- Puljiz, Jakša (2004) Economic Development. U: How to Improve Development on Local Level. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Puljiz, Jakša (2007) Kako potaknuti ravnomjerniji regionalni razvoj u Hrvatskoj? U: Vedran Horvat (ur.) *Forumi o regionalizaciji i održivom življenju*. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll.
- Rašić Bakarić, Ivana, Marijana Sumpor, Jelena Šišinački (2007) Governance and Local Economic Development: In Search of an Appropriate Governance Structure for Croatia. U: Sylvain Giguère (ed.) *Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe*. Paris: OECD.
- Roch, Isolde (2005) Potentials, Problems and Needs for Action in River Landscapes. U: Isolde Roch, Dagmar Petříková (eds.) *Border-Free River Basins*. Bratislava: Road.
- Rogić, Veljko (1996) Bitnost problematike regionalizacije i njezin odnos prema županijskoj organizaciji. U: Ivo Goldstein et al.: *Hrvatske županije kroz stoljeća*. Zagreb: Školska knjiga.
- Schmidt, Andrea (2007) The Voivodship Contracts as the Tools for the Regional Development Strategy in Poland. U: Ilona Pálné Kovács (ed.) *Regional Decentralization in Central and Eastern Europe*. Pécs: University of Pécs.
- Swianiewicz, Paweł (2002) Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Service – International Context and Theoretical Framework. U: Paweł Swianiewicz (ed.) *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI/LGI.
- Swianiewicz, Paweł (2010) Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? U: Paweł Swianiewicz (ed.) *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI.
- Šimunović, Ivo (2007) Regionalizacija – hrvatska lutanja. U: Vedran Horvat (ur.) *Forumi o regionalizaciji i održivom življenju*. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll.

- Šmidovnik, Janez (1995) Lokalna samouprava. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Šteis, Rudolf (2001) Information Society and Information Technologies in Relation to Urban Planning and Spatial Development. U: Dagmar Petříková, Robert Špaček (eds.) Information Society and Spatial Development. Bratislava: Road.
- De Tocqueville, Alexis (1994) Stari režim i revolucija. Zagreb: Politička kultura.
- Van de Walle, Steven (2010) Building Local Communities: Place-Shaping as Nation-Building. *Lex localis* 8(1): 23-33.
- Wollmann, Hellmut (2010) Territorial Local Level Reforms in East German *Länder*: Phases, Patterns, and Dynamics. U: Paweł Swianiewicz (ed.) Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI.

Pravni izvori

- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 41/01.
- Promjene Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 113/00, 28/01.
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 14/97, 4/08.
- Okvirna europska konvencija o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica ili vlasti, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 10/03.
- The European Urban Charter, 1992., www.coe.int
- European Urban Charter II – Manifesto for a New Urbanity, 2008., www.coe.int
- Zakon o brdsko-planinskim područjima, Narodne novine br. 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08.
- Zakon o Fondu za obnovu i razvoj Grada Vukovara, Narodne novine br. 44/01, 90/05.
- Zakon o Fondu za regionalni razvoj, Narodne novine br. 107/01.
- Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine br. 62/01, 125/08, 36/09.
- Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, Narodne novine br. 109/07, 125/08.
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09.
- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Narodne novine br. 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00, 105/00.
- Zakonom o otocima, Narodne novine br. 34/99, 149/99, 32/02, 33/06.
- Zakon o područjima posebne državne skrbi, Narodne novine br. 86/08.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 86/06.
- Zakon o regionalnom razvoju, Narodne novine br. 153/09.

Zakon o spajanju općina s područja Gradske zajednice Zagreb i prestanku Gradske zajednice Zagreb, Narodne novine br. 47/90.

Uredba o osnivanju partnerskih vijeća statističkih regija, Narodne novine br. 38/10.

Uredba o osnivanju Agencije za regionalni razvoj, Narodne novine br. 155/08.

Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku Državnog zavoda za statistiku, Narodne novine br. 35/07.