

Prof. dr. sc. Ivan Koprić

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

TERITORIJALNA ORGANIZACIJA HRVATSKE: PREMA NOVOM UREĐENJU

1. Uvod

Otkako se krajem 1990-ih počelo raspravljati o potrebi decentralizacije, uvidjelo se da teritorijalna organizacija zemlje djeluje ograničavajuće za mogućnost povjeravanja šireg kruga javnih poslova jedinicama koje su ispod neke razine ekonomsko-financijskog, fiskalnog, organizacijskog i personalnog kapaciteta. Ne samo znanstveni radovi nego i projekti koji su trebali osigurati stručne temelje za decentralizaciju uzimali su u obzir ta teritorijalna ograničenja i pokušavali osmisliti takve varijante decentralizacijskih mjera koje bi bile održive i u uvjetima takve nepovoljne teritorijalne organizacije. U programima političkih stranaka uglavnom se nije spominjalo mogućnost promjena teritorijalne organizacije, jer je to bilo praktično-politički nepopularno, nego se tek nagovještavalo potrebu da se proces stvaranja novih lokalnih jedinica zaustavi.

Premda su kritike koje su stigle iz Vijeća Europe na institucionalni dizajn županija, promjene Ustava 2000. i novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. doveli do nešto drugačijeg institucionalnog oblikovanja sustava lokalne samouprave, osobito županija, promjena u teritorijalnoj organizaciji nije bilo, osim, paradoksalno, daljnjeg stvaranja novih općina te redefiniranja dijela postojećih općina kao gradova.

Pokušaj decentralizacije za vrijeme Vlade Ivice Račana zapeo je na preslabim lokalnim jedinicama – samo su 33 grada bila u stanju preuzeti nove, decentralizirane funkcije (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb). Budući da je riječ o svega 6% lokalnih jedinica, za preostali dio jedinica obavljanje tih poslova preuzele su, mimo Ustava, županije. I to rade sve do danas – supstituiraju slabe lokalne jedinice – premda to nije njihova ustavna uloga (usp. Koprić, 2014.).

Institucionalna inercija, klijentelizam i brojnost interesa vezanih za nove jedinice te politička nepopularnost teritorijalne reforme bili su razlozi zbog kojih se na te

meljnoj lokalnoj razini umjesto razgovora o teritorijalnoj konsolidaciji ubrzo krenulo u suprotnom smjeru, smjeru stvaranja još većih razlika između lokalnih jedinica. Politipska je struktura osnažena uvođenjem kategorije velikoga grada u maloj reformi sustava 2005., pri čemu se veliki grad definiralo kao onaj koji ima više od 35.000 stanovnika.¹

Osim strukture lokalnih jedinica i županija, ubrzo nakon stvaranja nove teritorijalne organizacije 1993. mnoge su državne službe u svojoj teritorijalnoj organizaciji krenule odražavati podjelu na županije formirajući područne jedinice čija se nadležnost poklapala s njihovim područjem. Na nižoj razini formirane su ispostave obično u sjedištima bivših općina naslijeđenih iz doba socijalizma. Podjela područnih jedinica po županijskim granicama nije mogla dovesti do povećane efikasnosti nego je, upravo suprotno, stvarala zapreke racionalnoj organizaciji državnih službi.

No, tek je snažniji udarac gospodarske krize krajem 2000-ih i početkom 2010-ih doveo do prvih promjena u organizaciji dekoncentrirane državne uprave, koja je sama iznimno razvijena, jer su upravne usluge u najvećoj mogućoj mjeri zadržane u državnoj upravi, fragmentirana i nepovezana, s formalno vertikalnim linijama naređivanja i odgovornosti, koje međutim slabo funkcioniraju. Time se onemogućava pružanje integrirane upravne usluge građanima i poduzetnicima, stvaraju se zastoji i prilike za pretjeranu formalizaciju, gotovo se onemogućava koordinacija i poskupljuje funkcioniranje javne uprave.

Otprilike u isto vrijeme, 2010., započele su prve ozbiljne znanstveno-stručne rasprave o mogućoj novoj teritorijalnoj organizaciji sustava lokalne i regionalne samouprave. Ideja o regionalizaciji te potrebi redukcije broja temeljnih lokalnih jedinica dobila je relativno široku društvenu podršku, uz nekoliko uglavnom nepodobnih političkih pokušaja (Koprić, 2014. a).² Premda su se znanstvene i javne rasprave

¹ O gradovima u hrvatskom politipskom modelu organizacije lokalne samouprave v. Koprić, 2015. Premda može imati i pozitivne učinke, ona dovodi do formalne razlike u statusu stanovnika u različitim jedinicama, a onda na dulji rok do manje-više nepovratnih migracija prema gradovima u kojima se koncentrira financijska i društvena moć, uz nemjerljivo veću kvalitetu života. Time se ruiniira mogućnost demografskog opstanka u ruralnim te prirodno i ekonomski slabije potentnim područjima, mogućnost razvoja na takvim područjima i demografska ravnoteža. Jaz između razvijenih urbanih jedinica i ruralnih jedinica manjeg kapaciteta može se drastično i brzo povećati ako procesi različitog tretiranja objektivno različitih jedinica izmaknu pažljivom vođenju procesa u sistemu lokalne samouprave. Taj je ovisan ne samo o brižljivom političkom vođenju nego i o stručnom i koordinativnom kapacitetu nadležnih upravnih tijela.

² U planu koalicije koja je pobijedila na izborima za Hrvatski sabor 2011. pod nazivom *Plan 21* bilo je govora i o teritorijalnim promjenama. Premda nije sasvim jasan, dokument primjerice govori o „novim regijama“ kojima treba prepustiti upravljanje regionalnim operativnim programima s ciljem povećanja regionalne konkurentnosti“ te se ističe da su one „hrvatska realnost“. Na jednom se mjestu također spominje „novi razvojni preustroj na razini pet NUTS 2 regija“. Prvi se put regije pokušalo uvrstiti u Ustav u prosincu 2013., kad je u proceduru poslan Nacrt promjene Ustava koji je pripremila vladajuća većina, s planom donošenja do Božića 2013. Kako je jedna manja, regionalna

znatno intenzivirale tijekom prošlih godina, dosad nisu dovele do ozbiljnih pokušaja oživotvorenja.

U ovom se radu polazi od ideje snaženja lokalnog djelokruga i novog koncepta *integriranog lokalnog javnog upravljanja*, koji se pridružuju mnogim drugim razlozima za promjenu teritorijalne organizacije. Bez većih i jačih lokalnih jedinica s većim kapacitetom te šansama za razvoj integriranog lokalnog upravljanja nije moguća decentralizacija javnih poslova ni prijelaz na decentralizirani policentrični model organizacije i funkcioniranja zemlje.

2. Lokalni poslovi, usluge i razvoj

Od nastanka modernih država dio javnih poslova mora se obaviti na lokalnoj razini, razini koja je najbliža građanima, tamo gdje ljudi žive, djeluju i rade. Po u suvremenom svijetu prevladavajućoj koncepciji političke decentralizacije, neki od tih poslova povjeravaju se lokalnim samoupravnim jedinicama u njihov samoupravni djelokrug, dok drugi ostaju u odgovornosti središnje države i njezinih institucija. Samoupravni djelokrug može biti određen u smislu garancije (obično ustavom) određenog kruga javnih poslova, ali i u smislu naloga da sve lokalne jedinice obave određeni krug poslova, odnosno da pružaju određeni krug javnih usluga za svoje stanovništvo uz jednake ili slične uvjete i podjednaku kvalitetu tih usluga (naloženi, obligatorni ili minimalni samoupravni djelokrug; šire u Koprić et al., 2014.; o razlici fakultativnog i obligatornog samoupravnog djelokruga u Mađarskoj v. Fábián, Hoffmann, 2014.).

Ipak, i središnja država treba bar dio svojih usluga pružati i dio svojih poslova obavljati posvuda na državnom teritoriju, a ne samo u sjedištima svojih tijela. Ona za tu namjenu može kreirati ekspoziture, tj. područne (detaširane) jedinice svojih tijela, najčešće tijela državne uprave (dekoncentrirana državna uprava, usp. Kuhlmann, Wollmann, 2014: 132), ali i javnih ustanova, poduzeća i agencija koje je osnovala. Ekspoziture mogu imati jednu ili više razina. To mogu biti područni uredi porezne službe, policije, inspekcija, katastra ili drugih upravnih službi, koji imaju jednu razinu organiziranja, ili se pak organiziraju na dva stupnja (npr. područni uredi porezne službe i njihove ispostave).

Mnoge zemlje osnivaju i tijela državne uprave prvoga stupnja, koja obično imaju neki širi krug raznovrsnih upravnih poslova, a ponekad ih se čak regulira kao općeupravna tijela, tijela opće nadležnosti za državnu upravu na prvome stupnju.

stranka u zadnji čas odbila dati podršku toj promjeni, pokušaj nije uspio. Drugi pokušaj bile su ustavne promjene koje je uz pomoć svoje stručne radne skupine pripremao tadašnji predsjednik Republike, prof. dr. sc. Ivo Josipović. U njegovoj radnoj skupini ideja regionalizacije bila je prihvaćena, jedino nije bilo sasvim jasno koliko bi se regija osnovalo i u kojim granicama. No, ni taj pokušaj uvođenja regija nije završio uspješno.

Ona su dakle multifunkcionalna i obično se nazivaju upravnim okruzima, kotarima, uredima ili sličnim nazivima (ranije kod nas, npr. oblast, v. Krišković, 1900./2003.; usp. za Mađarsku Temesi, 2014.). Ako je zemlja dovoljno velika ili zbog drugih razloga upravne organizacije, ta tijela također mogu imati svoje ekspoziture u nekim još manjim mjestima.

No, uz to, središnja država može neki dio svojih poslova koje treba obaviti lokalno prenijeti, bez promjene njihova karaktera kao državnih upravnih poslova, na jedinice lokalne samouprave. Tu je riječ o prenesenom djelokrugu koji te jedinice obavljaju uza svoj vlastiti, samoupravni djelokrug (šire u Koprić et al., 2014.; usp. Kuhlmann, Wollmann, 2014: 133-134).³

Jedna od ključnih značajki koncepcije političke decentralizacije jest vertikalna dioba vlasti, što znači da se pravno priznaje određena samostalnost lokalnih samoupravnih jedinica da, uz poslove koje im je povjerila središnja država, obično ustavom i zakonom, mogu i same proširiti krug svojih poslova ako to nije suprotno pravnom poretku – tu je riječ o općoj klauzuli kao metodi određivanja lokalnih poslova koja se u suvremeno doba preferira, pa i nalaže Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi (1985.). Taj dio lokalnog samoupravnog djelokruga naziva se fakultativni samoupravni djelokrug, jer svako lokalno predstavničko tijelo za svoju jedinicu odlučuje o tome što smatra javnim problemima i pitanjima, oko čega gradi lokalne javne politike i donosi vlastite, autonomne odluke (ilustrativno Krišković, 1900./2003.).

Uglavnom, prilikom oblikovanja načina obavljanja javnih poslova koji se trebaju obaviti na razini najbližoj građanima postoji čak pet mogućih varijanti. Idući od pola najveće prema najmanjoj lokalnoj autonomiji, riječ je o sljedećem: a) o fakultativnom samoupravnom djelokrugu jedinica lokalne samouprave, b) o obligatornom samoupravnom djelokrugu jedinica lokalne samouprave, c) o prenesenom djelokrugu, tj. poslovima državne uprave prenesenima na obavljanje jedinicama lokalne samouprave, d) o područnim upravnim tijelima (upravnim tijelima prvog stupnja) te e) o područnim jedinicama tijela državne uprave. Neke razlike među njima vidljive su iz tablice 1.

³ Podjela djelokruga jedinica lokalne samouprave na samoupravni (ponekad ga se zove naravni, vlastiti) i preneseni uobičajena je u hrvatskoj upravnoj literaturi te su se njome ujednačeno koristile generacije hrvatskih upravnih pisaca. O razlozima takvog imenovanja v. napose kod Krišković, 1900./2003., te u Koprić, 2005. Nažalost, iz određenih se razloga danas u ponekom tekstu koji se objavi u stručnim izvorima ta jasna podjela nastoji zamutiti uvođenjem razlikovanja povjerenih i prenesenih poslova te izvrtanjem uobičajenog značenja izraza preneseni djelokrug.

Tablica 1. Razlike među načinima obavljanja lokalnih upravnih poslova

Karakteristike	Samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave		Preneseni djelokrug	Područna upravna tijela	Područne jedinice državne uprave
	Fakultativni	Obligatorni			
Stupanj lokalne autonomije	Izrazito visok	Visok	Nizak	Izrazito nizak	Izrazito nizak
Opća regulacija	Lokalna	Lokalna i državna	Državna	Državna	Državna
Utjecaj	Lokalni	Lokalni i slab centralni	Lokalni i centralni	Centralni i slab lokalni	Centralni
Odgovornost	Građanima	Građanima i vladi	Vladi	Vladi	Vladi
Financiranje	Lokalni proračun	Lokalni proračun	Državni proračun	Državni proračun	Državni proračun
Osoblje	Lokalno	Lokalno	Lokalno	Državno	Državno
Državni nadzor	Ustavnost i zakonitost (blaža formulacija)	Ustavnost i zakonitost (blaža formulacija)	Zakonitost (stroža formulacija)	Zakonitost (stroža formulacija)	Zakonitost (stroža form.) i hijerarhijski nadzor

Izvor: **autorova** sistematizacija

Različite zemlje kombiniraju različite od navedenih pet načina (usp. Kuhlmann, Wollmann, 2014: 23). Hrvatska se koristi sa svih pet.⁴ Općinama, gradovima i županijama Ustavom je priznato pravo na samoupravu i određene djelatnosti i područja koja su im zajamčena kao temelj njihova samoupravnog djelokruga. U tom, samoupravnom djelokrugu navedene jedinice djelomično same određuju što će raditi i financirati, odnosno kako će ostvariti bitne lokalne interese (fakultativni djelokrug), dok si je zakonodavac Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi pridržao pravo posebnim zakonima kojima regulira te pojedine djelatnosti i područja odrediti im obligatorni dio samoupravnog djelokruga. Hrvatski zakonodavac to i čini, možda i pretjeranom revnošću, zapadajući ponekad u situacije koje nisu sasvim jasne ni nedvojbene s gledišta ustavnih načela.

U svim jedinicama lokalne samouprave i u županijama zaposleno je ukupno 13.683 ljudi (tablica 2).⁵ Čak 14 jedinica ima samo jednog zaposlenog, 34 dva, 61 tri,

⁴ Mađarska se također koristi sa svih pet načina, sa znatnim premještanjem težišta na institucionalne varijante koje su pod jačom kontrolom središnje državne vlasti (dekoncentrirana državna uprava, područna državna upravna tijela i preneseni djelokrug; usp. Fábián, Hoffman, 2014).

⁵ U tu brojku uključeni su i politički dužnosnici koji primaju plaću iz lokalnih proračuna. Ukupno su u trenutnom mandatu (2013. – 2017.) 1.322 župana, načelnika, gradonačelnika i njihovih zamjenika koji mogu dužnost obavljati profesionalno. Nije poznat broj onih koji se tom mogućnošću koriste, ali procjenjuje se da su to minimalno 2/3 ukupnog broja (oko 900). Broj službenika iznosi 11.920, a namještenika 1.763.

49 četiri, 67 pet itd., od kojeg je broja jedan obično politički izabrani općinski načelnik, a ostali su profesionalno zaposleni službenici i namještenici. Sve skupa čak je 225 jedinica (40,5%) koje imaju 1 – 5 zaposlenih, što je izrazito nizak personalni kapacitet, čak i ako se zanemari činjenica da su u taj broj uključeni i politički dužnosnici i namještenici koji obavljaju pomoćne poslove te njihova struktura stručne spreme. Samo na Grad Zagreb otpada pritom čak 2.997 zaposlenih, što čini 22% svih lokalnih zaposlenika. Broj zaposlenih u svih 20 županija iznosi 2.275 (16,6%).

Tablica 2. Broj zaposlenih u općinama, gradovima i županijama

Jedinice teritorijalne samouprave	2002.		2008.		2014.		Povećanje 2002. – 2014.	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	Indeks
Općine	2.294	21,56	3.376	24,22	2.765	20,21	471	121
Gradovi	4.615	43,36	5.737	41,15	5.646	41,26	1.031	122
Grad Zagreb	2.546	23,92	2.758	19,78	2.997	21,90	451	118
Županije	1.188	11,16	2.070	14,85	2.275	16,63	1.087	191
Ukupno	10.643	100,00	13.941	100,00	13.683	100,00	3.040	129

Izvor: **autorov** izračun iz podataka Ministarstva uprave za 2014.; Bajo, 2009.

Tablica 3. Prosječni broj zaposlenih u općinama, gradovima i županijama 2014.

Jedinice teritorijalne samouprave	Ukupni broj zaposlenih	Broj jedinica	Prosječni broj zaposlenih po jedinici
Općine	2.765	428	6,5
Gradovi	5.646	127	44,5
Grad Zagreb	2.997	1	2.997,0
Županije	2.275	20	113,8
Ukupno	13.683	576	23,8

Izvor: **autorov** izračun iz podataka Ministarstva uprave za 2014.

Tablica 4. Broj lokalnih zaposlenika u općinama, gradovima i županijama 2014. na 1.000 stanovnika

Jedinice teritorijalne samouprave	Ukupni broj zaposlenih	Broj stanovnika	Prosječni broj zaposlenih na 1.000 stanovnika
Općine	2.765	1.268.752	2,18
Gradovi	5.646	2.226.120	2,54
Grad Zagreb	2.997	790.017	3,79
Županije	2.275	3.494.872	0,65
Ukupno	13.683	4.284.889	3,19

Izvor: **autorov** izračun iz podataka Ministarstva uprave za 2014. i Popisa stanovništva 2011.

Najviše zaposlenih imaju gradovi, 5.646, pri čemu je zanimljivo da najveći broj zaposlenih imaju gradovi sjedišta županija, osim u slučaju Vukovarsko-srijemske (u kojoj najviše zaposlenih ima Grad Vinkovci) i Istarske županije (najviše zaposlenih ima Grad Pula). Svi gradovi sjedišta županija imaju ukupno 2.726 zaposlenih, tj. 451 više od svih županija. Veliki gradovi, njih 17, ima ukupno 5.735 zaposlenih, od čega na Zagreb otpada 2.997, a na preostala tri najveća grada (Split, Rijeku i Osijek) 1.137, što znači da 13 preostalih iz te kategorije ima svega 1.601 zaposlenog.

Ukupno se u godinu dana, 2013. – 2014., broj zaposlenih u svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave povećao za 500 (3,8%), pri čemu čak 166 novozaposlenih otpada na županije, čiji se broj zaposlenih povećao za 7,9%. U tom kratkom, jednogodišnjem razdoblju broj zaposlenih Grada Zagreba povećao se za 171, što daje rast od nešto preko 6%. U periodu nakon decentralizacije, 2002. – 2014., broj službenika povećavao se do 2008., a onda se uslijed ekonomske krize i slabijih lokalnih proračuna počeo smanjivati. Ipak, u čitavom tom razdoblju najviše se povećao u županijama, za 91,5%, dok je postotak rasta zaposlenih u općinama (21%) i gradovima (22%) znatno manji. Najmanji je porast zaposlenih u Gradu Zagrebu, 18% u dvanaestogodišnjem razdoblju.

Zanimljivi su podaci o prosječnom broju lokalnih službenika na 1.000 stanovnika, koji je najmanji na razini županija, a na razini temeljnih lokalnih jedinica manji u općinama, veći u gradovima, a najveći u Gradu Zagrebu. Pokazuje se relativno manje značenje županija u odnosu na gradove i općine, dok se u većem pokazatelju za Grad Zagreb krije i broj službenika koji obavljaju prenesene poslove državne uprave, koje drugdje obavljaju uredi državne uprave te područne jedinice nekih drugih državnih upravnih tijela. Kako je riječ o prosjecima, i s obzirom na nejednak, tj. širi djelokrug Zagreba naspram drugih gradova i županija, čini se korisnije baviti se užim kategorijama jedinica (npr. gradovi i općine prema broju stanovnika, na određenom prostoru), odnosno pojedinačnim situacijama koje pokazuju odstupanja od prosjeka. Tek tu bi se moglo utvrditi stvarnu razinu javnih usluga za građane i odgovoriti na pitanje je li ona relativno ujednačena ili ne.⁶

⁶ Potrebno je što prije stvoriti baze podataka o broju državnih, lokalnih i javnih službenika po jedinicama te o broju zaposlenih u javnim poduzećima, komunalnim, županijskim i državnim, koji opslužuju pojedine jedinice lokalne samouprave, i to za čitavu zemlju. Tek se na taj način može doći do pouzdanijih indikatora pokrivenosti teritorija javnim uslugama. No, iz pojedinačnih situacija vidi se pravilnost prema kojoj su ti službenici i zaposlenici javnih poduzeća koncentrirani u gradovima. Tako je primjerice u Gradu Vrbovcu u gradskim upravnim tijelima i službama, gradskim ustanovama i trgovačkim društvima u vlasništvu Grada zaposleno više od 150 zaposlenika. Još ih je određen broj zaposlen u ispostavi ureda državne uprave, ispostavama županijskih upravnih tijela, županijskim ustanovama, ispostavama i jedinicama državnih agencija i državnih poduzeća koje funkcioniraju na području Grada itd. Na području okolnih općina broj javnih službenika koji opslužuju tamošnje stanovništvo znatno je manji.

Mogućnost prenošenja poslova državne uprave na obavljanje jedinicama lokalne samouprave i županijama predviđena je zakonom, uz regulaciju specifičnosti nadzora i financiranja. No, u praksi se preneseni djelokrug, tj. situacija da samoupravna jedinica obavlja prenesene poslove državne uprave pojavljuje samo kod Grada Zagreba, gdje na tim poslovima radi oko $\frac{1}{4}$ od gotovo 3.000 gradskih službenika, ali bez ikakve naknade iz državnog proračuna, što je jedno od temeljnih zakonskih pravila. Pitanje u koji djelokrug pripadaju tzv. decentralizirani poslovi u području obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi trebalo bi tražiti u samoupravnom djelokrugu, usprkos praksi odlučivanja (naređivanja), reguliranja i financiranja od strane državnih tijela koja odudara od standarda toga djelokruga, s obzirom na to da je riječ o poslovima koji su Ustavom zajamčeni kao samoupravni poslovi. No, valja primijetiti da ih obavljaju samo 33 grada, dok preostala 94 grada i 428 općina (ukupno 94% jedinica lokalne samouprave!) te poslove ne obavlja – usprkos ustavnom jamstvu.

Područna uprava tijela u Hrvatskoj su uredi državne uprave, koji u nazivu imaju i dodatak „u županijama“. Riječ je o 20 takvih ureda, koji i sami imaju ispostave, njih 91, kao i 302 matična ureda. Mjesna nadležnost poklapa im se s područjem pojedine županije, što je relikv ranijeg institucionalnog stanja županija (1993. – 2001.), kad su one u prvom redu bile jedinice dekoncentrirane državne uprave. U reformi 2001. državna se uprava odvojila od županija kao samoupravnih jedinica te se, istovremeno, više prvostupanijskih tijela državne uprave koja su postojala u pojedinoj županiji (8, 9 ili 10) spojilo u jedan jedinstveni ured državne uprave. Tako je nastala dualna struktura u kojoj se državna uprava jasno odvaja od teritorijalne samouprave u organizacijskom, personalnom, funkcionalnom i financijskom smislu (usp. Buček, 2013: 436-438).

Broj njihovih službenika i krug poslova ureda državne uprave stalno se smanjuje, tako da primjerice od ukupno 493 vrste upravnih akata u prvom stupnju oni donose samo 50, što je manje od 10%. Također, od svih 60 državnih inspekcija u uredima državne uprave tek su – tri. Broj zaposlenih i svih 20 ureda na početku 2015. bio je 2.599, dok je zaposlenih u županijskim uredima prije reforme 2001. godine bilo više od 8.500. Pokušaj da se njihova organizacija racionalizira izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave koje su u proceduri od 2014., što je potencirano ne samo neracionalnim poklapanjem sa strukturom županija nego i općim gubitkom funkcija i poslova, nije uspio zbog političkog otpora jedne manje regionalne političke stranke koja je članica vladajuće koalicije.

Nakraju, postoje i brojne mreže središnjih državnih upravnih tijela. Središnjih državnih upravnih tijela ukupno je 31: 20 ministarstava, sedam državnih upravnih organizacija i četiri državna ureda. Pojedina od tih tijela imaju i više mreža područnih jedinica i njihovih ispostava na državnom području. U periodu 2001. – 2015. osnovane su brojne takve ekspoziure, a paralelno se smanjivao krug poslova ureda

državne uprave kao prvostupanjskih državnih upravnih tijela i broj njihovih službenika. Broj tih područnih jedinica i ispostava iznosi 1.279, što uključuje 409 područnih jedinica i ispostava sa samostalnim izvršiteljima. U njima je zaposlen velik dio državnih službenika i namještenika. Prema nepotpunim službenim podacima, koji obuhvaćaju 14 ministarstava i šest državnih upravnih organizacija (bez ministarstava unutarnjih poslova te vanjskih i europskih poslova) u kojima je zaposleno ukupno 20.034 ljudi, udio zaposlenih u područnim jedinicama i ispostavama iznosi nešto više od 65% (13.033 zaposlenih).⁷

O rascjepkanosti i slaboj koordinaciji u državnoj upravi svjedoče i podaci o inspekcijama: 2013. godine inspekcije su djelovale u 60 upravnih područja u kojima središnja tijela državne uprave obavljaju inspekcijske poslove, od čega se polovica obavlja u područnim jedinicama središnjih tijela državne uprave, a polovica je smještena u središnjim jedinicama tijela državne uprave. Osim toga tri inspekcije funkcioniraju u uredima državne uprave, ali i u nekim državnim agencijama (npr. HAKOM-u).

Iz svih tih podataka može se zaključiti da javne usluge koje su dodijeljene dekoncentriranoj državnoj upravi (uredi državne uprave te područne jedinice središnjih tijela državne uprave) i teritorijalnoj samoupravi na lokalnoj razini (općine, gradovi i županije) pruža sve skupa 29.315 zaposlenih. Oni su fragmentirani u 418 općina, 127 gradova, 20 županija i Gradu Zagrebu, 20 ureda državne uprave s 91 ispostavom te 1.279 područnih jedinica središnje državne uprave. Osim toga, postoje i druge ekspoziture tijela javne uprave i drugih državnih organizacija na terenu (agencije, javne ustanove), a tu su i lokalni uredi javnih poduzeća.

Radi primjera, navode se podaci za neka trgovačka društva u državnom vlasništvu, agencije, javne ustanove i asocijacije koje djeluju na državnom području i sudjeluju u obavljanju javnih poslova.

Hrvatske šume, osim svoje središnje službe u Zagrebu, imaju 16 uprava šuma (Bjelovar, Buzet, Delnice, Senj, Gospić, Karlovac, Koprivnica, Našice, Nova Gradiška, Ogulin, Osijek, Požega, Sisak, Split, Vinkovci, Zagreb) i 169 šumarija te 21 dodatnu radnu jedinicu. Imaju i šest dodatnih tvrtki u svojem vlasništvu. Zapošljavaju oko 7.500 ljudi (7.667 na dan 31. 12. 2013.), s tim da imaju praksu unajmljivanja radne snage preko agencija (*outsourcing*). U državnom je vlasništvu 78% šuma.

Financijska agencija, Fina, osim središnjeg ureda u Zagrebu, ima četiri regionalna centra (Zagreb, Split, Rijeka, Osijek), 22 podružnice, 143 poslovnice (u nekim većim centrima djeluje više poslovnica Fine), 21 ispostavu i 11 izdvojenih šaltera. Krajem 2012. zapošljavala je 3.068 zaposlenika.

⁷ Zanimljivo je da, usprkos tome, od 493 vrste upravnih akata u prvom stupnju područne jedinice i ispostave odlučuju u samo 126 njih, što je tek nešto više od 25%. U sjedištu središnjih tijela državne uprave odlučuje se u čak 317 vrsta upravnih stvari (64%).

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje poslove obavlja u Središnjoj službi sa sjedištem u Zagrebu, u 5 područnih službi, 15 područnih ureda i u 91 ispostavi. Na dan 31. prosinca 2013. zapošljavao je ukupno 2.947 zaposlenika. Od toga 2.290 zaposlenika ili 77,7% bilo je u područnim službama, uredima i ispostavama, a 657 ili 22,3% u Središnjoj službi u Zagrebu.

Hrvatski Crveni križ savez je zajednica udruga županijskih društava Crvenog križa i udruga gradskih i općinskih društava Crvenog križa, a čine ga 110 općinskih i gradskih društava Crvenog križa te 20 županijskih društava Crvenog križa s pravnom osobnošću, s tim da Gradsko društvo Crvenog križa Zagreb ima i status županijskog društva.

Sustav javne uprave u Hrvatskoj, kao i njezin ukupni javni sektor, gotovo je ekstremno razuđen, s izrazito negativnim posljedicama za koordinaciju, efikasnost i druge relevantne vrijednosti i svrhe koje bi javna uprava trebala ostvarivati ne samo na državnoj nego i na lokalnoj razini. No, stvarni organizacijski i personalni kapacitet koncentriran je u gradovima, pri čemu se u pravilu kreće proporcionalno veličini gradova mjerenoj brojem stanovnika i ekonomskim pokazateljima.⁸

3. Integrirano lokalno upravljanje

Premda je i ranije postojalo dosta primjera da se odgovornost i nadležnost za javne poslove dijele između lokalnih vlasti i središnje državne vlasti, odnosno između vlasti svih razina u pojedinoj zemlji, s razvojem novih, sve složenijih javnih poslova i višedimenzijskih javnih politika, ta se situacija sve češće javlja. Ranije su tipični primjeri bili prostorno planiranje, obrazovanje i školstvo, socijalna skrb i zaštita i slični, dok su noviji primjeri upravljanje krizama, poticanje ekonomskog razvoja i drugi.

Osim toga, primijećeno je da se sve teže postiže usklađeno djelovanje različitih aktera javnog upravljanja. Koherentnost javnih politika i koordinacija djelovanja sve su veći problem, koji je posebno intenzivan i vidljiv u kriznim situacijama. Usklađenost politika i upravnog djelovanja na državnoj razini te na razini Europske unije dolazi kao neka vrsta balansa konceptu vertikalne diobe vlasti, koji je u samoj prirodi lokalne samouprave i demokratskog uređenja.

U Europskoj se uniji zato razvio koncept višerazinskog upravljanja (*multi-level governance*; usp. Bevir, 2009: 134-137). Umjesto naglaska na separaciji (diobi) različitih razina, težište se premješta na suradnju među njima.⁹ Načelo europskog vi-

⁸ Tako primjerice Dubrovnik ima 227 službenika i namještenika, a s njim usporedivi Šibenik 102 ili Bjelovar – 81 službenika i namještenika.

⁹ Višerazinsko upravljanje može biti strukturnog tipa, s naglaskom na sve razine javne vlasti (subnacionalne razine, nacionalna te razina EU), ili pak koalicijskog, odnosno procesnog tipa, s kvalitativ-

šerazinskog upravljanja ističe da središnja država i lokalne samoupravne jedinice trebaju surađivati u ostvarenju općih ciljeva zajednice međusobno, ali i s tijelima Europske unije i drugim zemljama članicama i onima koje to tek žele postati, imajući u vidu da njihov odnos središnje države s jedne, a lokalnih jedinica s druge strane nije jedini relevantan odnos za dobrobit zajednice nego se obje strane moraju prilagoditi standardima dobrog europskog upravljanja. Ključni oslonac višerazinskog upravljanja jesu regionalne jedinice, pa je uslijed razvoja tog koncepta postignut znatan napredak u regionalizaciji u Europi (usp. Đulabić, 2007.; Kuhlmann, Wollmann, 2014: 125-132; Koprić, 2014. a).

Ako koncept višerazinskog upravljanja odgovara na problem diobe ovlasti i poslova između više razina javnih vlasti u Europskoj uniji, postavlja se pitanje kakva je situacija unutar pojedinih lokalnih jedinica. Naime, ne samo da one obavljaju lokalne poslove u različitim pravnim režimima nego se, kako je već rečeno, na njihovu području mogu nalaziti i funkcionirati, uz njihova tijela, ustanove, agencije i poduzeća, još i područne jedinice državne uprave, ekspoziture državnih agencija, javnih ustanova i poduzeća te područna državna upravna tijela.

Što je više ekspozitura državnih tijela, agencija, ustanova i poduzeća, to je područje lokalne autonomije uže, a mogućnost da vijeća i načelnici, izabrani od građana radi vođenja lokalnih jedinica prema interesu lokalnog stanovništva upravljaju lokalnim poslovima i resursima na objedinjen (integralan) način – uža. Integrirano upravljanje javnim poslovima u pojedinoj lokalnoj jedinici važno je ne samo radi integriranog pružanja javnih usluga nego i radi mogućnosti osmišljavanja, planiranja i vođenja integriranog lokalnog razvoja te različitih lokalnih javnih politika.

Uz ograničavajuće djelovanje teritorijalnih ekspozitura državne uprave, i – po negdje i u određenim uvjetima – sličnog djelovanja širokog prenesenog djelokruga, mogu postojati još neki otežavajući faktori integriranog lokalnog upravljanja.

Ponajprije je to kapacitet same lokalne jedinice. Lokalne jedinice koje su manje i s oskudnijim kapacitetima teže će osigurati integrirano lokalno upravljanje. Valja spomenuti ljudske (obrazovano, profesionalno, vješto osoblje), organizacijske (dobro organizirana lokalna uprava, koja se ne svodi na veći broj vrlo malih upravnih jedinica koje se više bave očuvanjem organizacijske autarhije nego postizanjem vanjskih ciljeva jedinice), pa i financijske kapacitete (integrirano lokalno upravljanje traži određena dodatna sredstva). Lokalni kapacitet uvjetovan je nizom faktora, ali uz jednake ostale uvjete, bit će veći ako su jedinice veće po broju stanovnika, s obzirom na to da se na osnovi većeg broja stanovnika u pravilu može očekivati snažnija ekonomska aktivnost.¹⁰

no većim stupnjem prilagođavanja institucija s različitih razina potrebama suradnje u određenom pitanju od zajedničkog interesa, čime se stvaraju međunarodne organizacije te oblici prekogranične suradnje i suradnje lokalnih jedinica (Hooghe i Marks, 2004.).

¹⁰ Od svih zemalja nastalih nakon raspada Jugoslavije, Hrvatska se najsnažnije fragmentirala, pove-

Sljedeći otežavajući faktor, povezan s manjim lokalnim kapacitetom, jest stupnjevanje lokalnih jedinica. Stupnjevanje, tj. stvaranje novih stupnjeva autonomnih jedinica između lokalne i državne razine, obično je potrebno da bi jedinice na nekoj široj razini, razini iznad osnovnih jedinica, preuzele na sebe skuplje, tehnički i stručno zahtjevnije javne službe, dok službe kod kojih je važnija dostupnost građanima obično ostaju na temeljnoj lokalnoj razini. Pogotovo je takav širi stupanj lokalnih jedinica potreban u zemljama s politipskom strukturom da bi se dopunio kapacitet malih ruralnih općina te u zemljama s velikim brojem malih lokalnih jedinica.

Širi stupanj lokalne samouprave doduše osigurava bolji raspon kontakta i kontrole, služi kao institucionalni oslonac formuliranja političkih stajališta o pitanjima važnima za širi prostor te omogućava lakšu distribuciju stručne i tehničke pomoći slabijim lokalnim jedinicama. No, stupnjevanjem se stvara razmjerno kruta nova struktura koju je kasnije teško mijenjati, a koja, uz to, može dovesti do hijerarhizacije odnosa u lokalnoj samoupravi te biti osloncem centralističkih težnji s vrha države.

Središnja vlast ponekad ograničava autonomiju lokalnih jedinica i mogućnost integriranog lokalnog upravljanja, propisivanjem obveze da lokalne jedinice osnuju određene organizacije, ustanove ili upravna tijela. Time se osigurava da sve lokalne jedinice osiguraju obavljanje nekog posla za koji središnja vlast smatra da je posebno važan iz bilo kojeg razloga (npr. zakonitog trošenja iz lokalnih proračuna, promidžbe turizma ili protupožarne zaštite). Ako su lokalne jedinice male, to će dovesti do osamostaljenja vrlo malih lokalnih organizacija koje se počinju baviti ne samo djelatnošću radi koje su osnovane nego i nizom drugih, unutarnjih organizacijskih funkcija (zasebno računovodstvo, vlastiti opći akti, posebni rukovoditelji itd.).

Nakraju, u suvremenom javnom upravljanju sve više sudjeluju organizacije civilnog društva, samostalne (regulirane) profesije i njihove strukovne komore (geodeti, arhitekti, ljekarnici i drugi), različiti oblici samoorganiziranja građana, pa i poduzetnici, ne samo na temelju ugovora i koncesija nego ponajprije kroz socijalno poduzetništvo. Neki od njih organizirani su na čitavom državnom području, a imaju i svoje teritorijalne ekspoziture, dok su drugi organizirani na lokalnoj ili regionalnoj razini.

Integrirano lokalno upravljanje treba prevladati mnoge organizacijske, pravne, personalne, teritorijalne i druge barijere i teškoće, što traži aktivni angažman ljudi, njihovu inovativnost i predanost dugoročnim ciljevima lokalne zajednice, upotrebu

čavši broj temeljnih lokalnih jedinica za čak 392%. Slovenija je povećala njihov broj za 226%, Makedonija za 147%, Kosovo za 41%, Bosna i Hercegovina za 30%, a Crna Gora za 15%. Srbija praktično nije mijenjala broj svojih općina. Prosječno su najveće lokalne jedinice na Kosovu one s 58.900 i Srbiji s 55.800 stanovnika. Makedonija i Crna Gora imaju jedinice s prosječno 27.000, a Bosna i Hercegovina s 26.400 stanovnika. Slovenske lokalne jedinice imaju prosječno 9.700, a hrvatske 7.700 stanovnika. Hrvatska je osim toga uvela i jedinice drugoga stupnja, županije. Donekle slične jedinice na tom prostoru, pod nazivom kantoni, postoje samo u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao jednoj od tri federalne jedinice Bosne i Hercegovine.

prikladne tehnologije, vrijeme i financijska sredstva. Glavni orijentiri takvog upravljanja jesu pružanje kvalitetnih lokalnih usluga i lokalni razvoj. Njime se lokalni resursi pokušavaju na što efikasniji način staviti u funkciju kvalitetnijeg života građana i dugoročne dobrobiti lokalne zajednice.

U neku ruku riječ je o konceptu koji se označava kao *governance*, koji je inkluzivan i znatno manje hijerarhičan od tradicionalnog upravljanja u javnoj upravi. On uzima u obzir potrebu za jačim lokalnim političkim vodstvom i slobodnijim strateškim odlučivanjem u javnoj upravi (usp. Peters, 2011.) te uzima u obzir da se usklađivanje lokalnih političkih interesa i obavljanje lokalnih poslova obavlja ne samo u različitim aranžmanima unutar političko-upravnog sustava nego i preko tržišta te širih upravljačkih mreža sastavljenih od subjekata iz različitih sektora (javnog, privatnog, civilnog i profesionalnog) u kojima su odnosi po prirodi stvari više horizontalni te u nekoj mjeri dobrovoljni (usp. Koprić et al., 2014.).

U okviru suvremenog europskog višerazinskog javnog upravljanja svaka lokalna jedinica mora naći odgovore na izazove povezanosti i sudjelovanja u odnosima vertikalno, sa županijskom, državnom i europskom razinom vlasti. Osim toga, mora pronaći adekvatne forme suradnje horizontalno s drugim jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj i drugim zemljama, kao i lateralno povezivanje kroz Udrugu gradova i druge oblike udruživanja u organizacije na nacionalnoj i nadnacionalnoj razini.

Integrirano lokalno upravljanje znači objedinjavanje svih lokalnih sredstava u najširem smislu kako bi se s pomoću tako objedinjenih resursa mogao postići što bolji učinak u lokalnoj zajednici. Pritom se obično misli na objedinjavanje institucionalnih sredstava, što znači organizacija i ljudi koji u njima rade u lokalnom interesu. U literaturi se taj tip upravljanja susreće pod nazivom *joined-up governance* (Bevir, 2007: 370-371; usp. Edwards et al., 2012: 38-39, 90, 92).

Teret integriranog lokalnog upravljanja u velikoj je mjeri na lokalnoj izvršnoj vlasti te je institucija lokalnog načelnika u tome neizostavna i posebno odgovorna. Za takav tip lokalnog upravljanja ključne su aktivnosti međusobno informiranje svih navedenih aktera sa svih razina, njihovo sporazumijevanje, umrežavanje, povezivanje, pa gdje je moguće i spajanje. Za sve njih trebalo bi osmisлити adekvatne institucionalne varijante, odrediti efikasne procedure i postaviti mjerljive i realne ciljeve.

4. Prijedlozi za novu upravno-teritorijalnu organizaciju Hrvatske

4.1. Sadašnje stanje

Budući da je stanje lokalne i regionalne samouprave u cijelosti već ranije analizirano (šire u: Koprić, 2013.), ovdje se navode samo neke temeljne karakteristike i problemi.

Ustavom nije postavljen zahtjev da građani u svim dijelovima zemlje moraju imati isti krug lokalnih usluga podjednake kvalitete. Upravo suprotno, reformom 1992./93. uvedena je politipska organizacija lokalne samouprave, koja razlikuje u prosjeku znatno manje ruralne jedinice, općine, od znatno većih i u prosjeku snažnijih, pretežno urbanih jedinica, gradova. U tzv. decentralizaciji 2001. samo su 33 grada preuzela određene funkcije osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva. Nakon 2001. postignut je napredak jedino u decentralizaciji vatrogastva te su do 2013. godine 73 grada i 88 općina (ukupno 161, ili 29%) osnovali javne vatrogasne jedinice. To su učinili najčešće zajedničkim osnivanjem tih jedinica, jer su im i potrebe i kapaciteti pojedinačno premali. No, 71% jedinica još uvijek nije preuzeo taj posao.

Osim toga, 2005. godine novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uvedena je kategorija velikih gradova, onih koji imaju više od 35.000 stanovnika, čiji je djelokrug, jednako kao i djelokrug gradova koji su sjedišta županija, proširen određenim poslovima koje za ostali dio zemlje u samoupravnom djelokrugu obavljaju županije. Tako se i pravno i faktično, umjesto jednakih javnih usluga, građani dovode u različit položaj, ovisno o tome žive li na području manjih jedinica sa slabijim kapacitetom ili većih jedinica s većim kapacitetom. Dok jedni imaju razmjerno širok krug lokalnih usluga, drugima je dostupan tek vrlo ograničen broj usluga niske kvalitete. Struktura je neizbalansirana, a stanovnici u različitim pravnim i faktičnim situacijama, što mlađe, obrazovanije i sposobnije potiče na migracije, dovodi do zapuštanja prostora, osobito u pretežno ruralnim dijelovima, te loše utječe na ekonomske procese.

Sustav lokalne samouprave u suprotnosti je s ustavnim standardima te u upravnom, ekonomskom i financijskom smislu neodrživ. Svrhe kojima je usmjeren političke su i socijalne, a izostaju upravna i ekonomsko-razvojna, kao danas jedna od najvažnijih u razvijenim zemljama. Struktura jedinica lokalne samouprave pretjerano je fragmentirana, pa sve male jedinice i one sa slabijim kapacitetom sve više zaostaju za onim malobrojnim većim i ekonomski snažnijim jedinicama, ponajprije za većim gradovima. Županije ne funkcioniraju kao regionalne jedinice nego kao komplement manjim i srednjim jedinicama lokalne samouprave, tj. kao dopunske jedinice lokalne samouprave drugog stupnja (upravo zato ubrzano zapošljavaju svoje upravno osoblje). U prosjeku su male, pri donjoj granici NUTS III jedinica (175.000

stanovnika; NUTS III su jedinice sa 150.000 – 800.000 stanovnika), s također bitnim razlikama u stupnju razvijenosti i potencijalima za razvoj. Grad Zagreb ima ovlasti i grada i županije, ali obavlja i poslove državne uprave koje za ostala područja obavljaju državni upravni organi.

Sustav javnog upravljanja izrazito je centraliziran po svim pokazateljima (organizacijskim, personalnim, financijskim, funkcionalnim). Vrlo razučene mreže područnih jedinica državnih upravnih tijela, javnih poduzeća, ustanova i agencija nadograđene uredima državne uprave i njihovim ispostavama ostavljaju malo prostora lokalnoj autonomiji i mogućnosti da lokalne samoupravne jedinice integriranim upravljanjem pokrenu resurse sa svojeg područja i pokrenu razvoj.

Zbog pretjerane fragmentacije dekoncentrirane državne uprave, na lokalnoj je razini nemoguće organizirati integrirano lokalno upravljanje. Čak ni lokalne jedinice koje imaju nešto veći kapacitet od prosječnog nisu u stanju uvesti standarde modernog javnog upravljanja i na taj način povećati vlastiti organizacijski kapacitet.

4.2. Polazišta za novu upravno-teritorijalnu organizaciju

Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske treba ponajprije uvažiti potrebu za osiguravanjem integriranog lokalnog upravljanja koje osigurava efikasnost, kvalitetu i razvojnu orijentaciju. Ona, uz to, treba pomoći središnjoj državi da – na sličan način – efikasnije upotrijebi svoje upravljačke, organizacijske i druge kapacitete za rješavanje složenih problema u uvjetima krize i sve veće međunarodne kompeticije unutar Europske unije. Pritom valja imati na umu da je centralno-lokalne odnose moguće oblikovati uz *win-win*, *win-lose*, odnosno *lose-lose* ishode, i da primjena koncepta integriranog lokalnog upravljanja povećava šanse za *win-win* ishod.

Primjena tog koncepta pomogla bi decentralizaciji središnje države, jer bi lokalne jedinice bile efikasnije u obavljanju svojih funkcija, ali bi mogle preuzeti i čitav niz dodatnih. Također, snažnije temeljne lokalne jedinice otvorile bi prostor za kreiranje regionalnih jedinica sposobnih preuzeti poslove suvremene regionalne samouprave (usp. Koprić, 2014. a). To su, uz regionalni razvoj, regionalno planiranje i izgradnju velikih regionalnih infrastrukturnih objekata, također organiziranje, koordinacija i financiranje javnih službi (zdravstvo, obrazovanje, socijalna skrb, promet), osiguranje solidarnosti na regionalnoj razini, pomoć slabijim jedinicama, upravljanje kriznim situacijama, upravljanje javnim dobrima (šume, vode) i slično.

Time se, nadalje, osigurava mogućnost za racionalizaciju i decentralizaciju sada pretjerano razvijene državne uprave (brojne mreže područnih jedinica i paralelno ureda državne uprave i njihovih ispostava). Takvu bi racionalizaciju pratila i decentralizacija poslova koje sada obavljaju neka trgovačka društva u državnom vlasništvu (Hrvatske šume, Hrvatske vode, Hrvatske ceste), određene velike javne

ustanove (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje) i agencije (npr. Financijska agencija). Ti bi se poslovi u većoj mjeri decentralizirali na regije, a tek manjim dijelom i na nove, snažnije jedinice lokalne samouprave.

Prilikom oblikovanja nove upravno-teritorijalne organizacije valja voditi računa o važnim kriterijima racionalnosti strukture lokalne samouprave te o faktorima koji uvjetuju teritorijalnu organizaciju svake zemlje. Riječ je o političkom, institucijsko-povijesnom, međunarodnopravnom, prostornom, demografskom i razvojnom kriteriju, strukturi naselja, ekonomsko-financijskom i upravnom kapacitetu te dostupnosti javnih usluga stanovništvu (šire o načinu njihova utjecaja na oblikovanje racionalnije teritorijalne organizacije u Koprić, 2010.).

4.3. Nova upravno-teritorijalna organizacija i racionalizacija dekoncentrirane državne uprave

Nova upravno-teritorijalna organizacija treba osigurati veću efikasnost, usklađenost i racionalnost javnog upravljanja u zemlji te lokalno upravljanje usmjereno na integrirano pružanje lokalnih usluga i razvoj. Pritom valja uzeti u obzir kompleksnost zahtjeva koji proizlaze iz različitih kriterija za prosudbu racionalnosti teritorijalne organizacije, zahtjeve decentralizacije, policentričnog razvoja zemlje i dostupnosti javnih usluga, potrebu smanjenja troškova, poboljšanja koordinacije i povećanja efikasnosti državne uprave na nižim razinama te specifičnosti sadašnje, vrlo složene teritorijalne organizacije koju valja mijenjati. Pritom se valja osloniti na mogućnosti koje se pružaju: a) uspostavom nove, regionalne razine, b) upravljačkim potencijalima mjesne samouprave, koji su sada gotovo potpuno zanemareni, c) mogućnostima integracije dekoncentrirane državne uprave u postojeće urede državne uprave, njihove ispostave i, u jednom dijelu, matične urede.

Imajući u vidu trend stvaranja većih temeljnih lokalnih jedinica u suvremenoj Europi (De Vries, Sobis, 2014: 17-18), u prvom je redu potrebno reorganizirati temeljnu razinu lokalne samouprave. Proces treba rezultirati oblikovanjem održivih i prikladnih lokalnih jedinica, s urbanim centrima kao osloncem nove strukture (usp. Toskić, Njegač, 2015.). Uz 90 – 120 takvih centara, različite veličine, značenja i gravitacijske snage, posebne organizacijske varijante treba pripremiti za manje otoke, rijetko naseljene dijelove Like i Gorskoga kotara i demografski pasivna područja koja su bila zahvaćena ratom (područja koja traže posebnu upravnu potporu), kao i za gradove s više od 60.000 stanovnika. Time bi se dobila kvalitetna policentrična struktura hrvatske lokalne samouprave.¹¹

¹¹ Empirijska istraživanja u različitim uvjetima pokazala su da je baš policentrična organizacija najprikladniji odabir i najefikasnije rješenje ako se traži institucionalni odgovor na kompleksne društvene probleme (v. Ostrom, 2009.).

Nadalje, treba afirmirati i ojačati mjesnu (submunicipalnu) samoupravu, ne samo u smislu participacije građana u oblikovanju lokalnih politika nego i u smislu formiranja točaka upravnog kontakta po načelu *one-stop-shop* radi osiguranja dostupnosti upravnih usluga starijoj populaciji koja nema pristup elektroničkim uslugama niti može putovati u udaljene centre. To nije potrebno provesti na svim dijelovima područja jednako nego samo u navedenim područjima koja traže posebnu upravnu potporu. U tom smislu mogu se iskoristiti ispostave ureda državne uprave i postojeći matični uredi, koji bi se preoblikovali u upravne urede sa širim krugom usluga (i funkcionirali pod nazivom izdvojenih upravnih ureda). Time bi se osigurale upravne usluge stanovništvu koje zbog digitalne razdjelnice (*digital divide*), starosti, velikih razdaljina, teške pokretnosti i slabo organiziranog javnog prijevoza nije u stanju koristiti se upravnim uslugama na uobičajen način, a ni elektroničkim putem.

Dekoncentrirane državne službe treba u tijeku desetogodišnjeg razdoblja u što većoj mjeri integrirati u jedinice lokalne i regionalne samouprave, koje bi time dobile širi djelokrug, odgovornost, ali i mogućnost integriranog pružanja javnih usluga i integriranog lokalnog i regionalnog razvoja. Krajnji je cilj da se u takvu decentralizaciju uključi i dio državnih javnih poduzeća, ustanova i javnih agencija. U prvom koraku, praktično odmah, valja smanjiti broj ureda državne uprave s 20 na 5, zadržati njihove ispostave, integrirati u njih druge dekoncentrirane državne upravne usluge te ih opremiti suvremenom informatičko-komunikacijskom tehnologijom i omogućiti im da funkcioniraju kao točke jedinstvenog upravnog kontakta (*one-stop shops*). Pretpostavke za to još su brži razvoj interoperabilnih elektroničkih javnih servisa, razdvajanje ureda za pristup građana od pozadinskih ureda (*front vs. back office*), prilagodbe pravne regulacije koje reduciraju formalizam te bitno poboljšana temeljna sveučilišna edukacija i usavršavanje njihovih službenika.

4.4. Nove samoupravne regije

Prilikom formiranja političkih regija treba uzeti u obzir geografske, povijesne i socio-ekonomske cjeline, a ne formalne granice nedosljedno formiranih županija.¹² 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 neke druge regije. Gotovo da je zadnji čas za tako nešto, jer će inače gravitacijsko djelovanje prejakog Zagreba na duže vrijeme onemogućiti ravnomjerni razvoj zemlje.

Kod teritorijalnog oblikovanja regija važno je ne robovati sada neprirodno određenim granicama županija, posebno u središnjem dijelu zemlje, koje sijeku linije društvene i ekonomske gravitacije, kao i cjelovite ekonomske, funkcionalno pove-

¹² Regionalni koncept razvoja Hrvatske predlagao je još prije uvođenja županija Šimunović (1992.),

zane mikrocjeline. Razvojne potrebe također se moraju uzeti u obzir, jednako kao i potreba za onemogućavanjem potpunog narušavanja ravnoteže među regijama.

Mnogi razlozi govore u prilog pet samoupravnih regija, od kojih bi jedna, zagrebačka, bila organizirana na načelima metropolitanske federacije. O njihovu razgraničenju i oblikovanju u detaljima može se zauzeti više stajališta, pa je važno otvoriti raspravu kako bi se i kroz nju, kao pripremu za temeljitu stručnu elaboraciju kad i ako se jednom donese odluka o pristupanju organizaciji regija, dobile korisne početne informacije. Drugim riječima, ona nije nikakvo definitivno krojenje granica, jer bi ono bez političke odluke i stručne pripreme bilo neproduktivno. Već prije izneseni prijedlog za raspravu predviđa sljedeće regije (usp. Koprić, 2010.; 2012.; 2014. a):

1. *Zagrebačka*, koja bi obuhvaćala područje Grada Zagreba te južni i zapadni dio sadašnje Zagrebačke županije (bez gradova i općina koji bi ušli u sastav Središnje Hrvatske), a brojila bi oko 1.040.000 stanovnika;
2. *Primorsko-istarsko-gorska*, koja bi obuhvaćala područje današnje Istarske, Primorsko-goranske, Ličko-senjske i Karlovačke županije te dio Sisačko-moslavačke županije (grad Glinu te općine Dvor, Gvozd i Topusko) s oko 700.000 stanovnika;
3. *Dalmacija*, koja bi obuhvaćala postojeću Zadarsku, Šibensko-kninsku, Split-sko-dalmatinsku te Dubrovačko-neretvansku županiju, uz dodatak triju općina Ličko-senjske županije koje gravitiraju Zadru (Lovinac, Udbina, Donji Lapac) s oko 860.000 stanovnika;
4. *Slavonija*, koju bi sačinjavale današnja Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska i Brodsko-posavska županija, kao i dio Sisačko-moslavačke (grad Novska te općine Jasenovac, Lipovljani i Hrvatska Dubica) te dio Bjelovarsko-bilogorske županije (gradovi Daruvar i Grubišno Polje te općine Dežanovac, Končanica, Sirač i Đulovac)¹³ s oko 855.000 stanovnika;
5. *Središnja Hrvatska*, koja bi obuhvatila područje sadašnje Međimurske, Varaždinske, Krapinsko-zagorske, Koprivničko-križevačke te Bjelovarsko-bilogorske županije (bez jedinica koje bi prešle u Slavoniju), kao i istočni dio Zagrebačke županije (gradovi Sveti Ivan Zelina, Vrbovec i Ivanić Grad te općine Bedenica, Dubrava, Farkaševac, Gradec, Kloštar Ivanić, Križ, Preseka i Rakovec) s oko 835.000 stanovnika.¹⁴

¹³ Područje Zapadne Slavonije područje je preklapanja gravitacijskog djelovanja Zagreba i Osijeka, pri čemu formira neku vrstu mikroregije unutar Slavonije. U nekim uvjetima moglo bi je se priključiti Središnjoj Hrvatskoj.

¹⁴ Navedeno je stanje prema sadašnjoj organizaciji općina i gradova. No, i nju bi valjalo promijeniti.

Tako bi se dobila relativno uravnotežena regionalna struktura, uz odstupanje u Zagrebačkoj metropolitanskoj te Primorsko-istarsko-gorskoj regiji. Grad Zagreb u zadnjem je desetljeću privukao još dodatnog stanovništva te skupa s dijelovima postojeće Zagrebačke županije predstavlja po broju stanovnika i ekonomskom potencijalu najveću regiju. Zbog prirodnog oblika i obilježja prostora (dolina Save), prometnica, pa i funkcionalnih veza, tu je regiju gotovo nemoguće smanjiti a da ima još iole prirodni oblik.

Zagrebačku bi regiju trebalo organizirati kao metropolitansku federaciju, upravljajući strukturu u kojoj postoje dvije razine upravljanja. Na prvoj, svaka jedinica, uključujući i uže određeni Zagreb, odgovorna je za neki dio javnih usluga na svojem području, o čemu odlučuje te što financira i osigurava sama neovisno o drugima. Tako centralni grad,¹⁵ ali i svaka od uključenih okolnih jedinica, kao zasebna i autonomna, može svojim građanima osigurati onaj krug temeljnih lokalnih usluga koji je tako određen ili koji sama smatra primjerenim.

No, postoji i druga razina upravljanja, razina metropolitanske federacije, koja je, neovisno o jedinicama na temeljnoj razini, odgovorna za one poslove koji su od interesa za čitavo urbanizirano područje centralnoga grada i njegove okoline. Federacija uz to usklađuje aktivnosti svih temeljnih lokalnih jedinica, vodi računa o razvoju svih dijelova te o ujednačenoj razini i kvaliteti javnih usluga na čitavom metropolitanskom području.

Rezultat je uravnotežena suradnja u kojoj se vodi računa i o zajedničkim interesima čitavog područja, ali i o specifičnim interesima pojedinih lokalnih jedinica. Jedinice zadržavaju svoju autonomiju, ali obavljanje zajedničkih poslova nije prepušteno nerijetko mukotrpnom, pa možda i neuspješnom pregovaranju jedinica koje su potpuno autonomne nego ih u svojem djelokrugu osigurava i financira metropolitanska federacija. Jedinice dijele svoje ovlasti s federacijom, a usklađivanje interesa u tijelima federacije odvija se tako da se neke odluke donose konsenzusom, dok za druge postoji mogućnost odlučivanja većinom u metropolitanskom predstavničkom tijelu. Nema ni dominacije centralnoga grada, a ni njegove izolacije od okoline (usp. npr. Amado Gomes, 2012.; Marcou, 2014: 64-66).

Primorsko-istarsko-gorska regija obuhvaća relativno raznoliko područje od Istre do Gline i Gospića, pri čemu ne može doseći donju demografsku granicu za NUTS

¹⁵ I sam taj centralni grad trebalo bi logičnije razgraničiti te decentralizirati. Sessete bi trebalo osamostaliti kao posebnu jedinicu u sastavu metropolitanske federacije. Za Brezovicu je rješenje vjerojatno u spajanju s nekim susjednim, sada samostalnim općinama, također u sastavu metropolitanske federacije. Unutarnja organizacija grada trebala bi biti utemeljena na snažnijoj decentralizaciji na gradske četvrti, uz izbjegavanje rizika neusklađenosti u vođenju vitalnih javnih politika na razini grada kao cjeline. Ne smije se narušiti mogućnost integriranog upravljanja i razvoja te najveće hrvatske urbane cjeline, ali se mora osigurati veća autonomija pojedinih dijelova grada koji sada praktično nemaju nikakve autonomije.

II jedinice (regije) od 800.000 stanovnika. Ipak, to područje ima zajedničkih karakteristika i veza te funkcionira kao određena zajednica interesa, komplementarna po prirodnim i gospodarskim komponentama koje sadrži. Područje koje gravitira Karlovcu, a koje na regionalnoj razini ima snažne veze s Rijekom,¹⁶ dijelom je sada priključeno Sisačko-moslavačkoj županiji, što bi valjalo ispraviti.

Naravno, za precizno određivanje granica potrebno je uzeti u obzir i mišljenje građana. Bilo bi korisno anketirati građane, prije svega u rubnim područjima, te, ovisno o rezultatima ankete, prilagoditi ovdje predloženu podjelu. Posebno je izazovna situacija s područjem današnje Karlovačke i Sisačko-moslavačke županije. Njihovo bi se područje moglo, bar dijelom, pridružiti području Središnje Hrvatske. Time bi obje zahvaćene regije promijenile gore navedeni broj stanovnika te bi Primorsko-istarsko-gorska regija još dodatno pala ispod granice NUTS II regija. To međutim nije odlučujuće ako područje Hrvatske bude i dalje podijeljeno na samo dvije statističke regije kao sada.

Primorsko-istarsko-gorska, najzapadnija regija, po svojoj strukturi i obliku, nadalje, upozorava na nužnost kreiranja određenih oblika autonomije i identiteta unutar regija.¹⁷ No, unutarregionalne autonomije trebalo bi formirati ne samo za Istru nego vjerojatno i za Dubrovačko područje, Međimurje, Baranju, Zadar te Zapadnu Slavoniju. Postojeći kulturni identiteti, ako su dovoljno jaki, što treba provjeriti na savjetodavnom referendumu, ne smiju se zatirati nego promicati i jačati kao dio ukupnog kapaciteta regija. Čak i takvi posebni slučajevi mogu se regulirati međusobno različito, tj. tako da npr. Istra kao subregija ima različite ovlasti od Baranje. Nema zapreke fleksibilnom pristupu i očuvanju identiteta nekih subregija.¹⁸

¹⁶ Tako primjerice *Novi list*, koji ima snažno regionalno usmjerenje, donosi vijesti s karlovačkog područja, jednako kao i iz Like, iz Primorja, s kvarnerskih otoka, pa i iz Istre. Riječ je i o području koje je iznimno dobro prometno povezano. I Blažević vidi karlovačko područje u sastavu takve regije, s tim da, po njegovu mišljenju, velik dio Ličko-senjske županije ne pripada toj regiji, pa u njoj spominje tek područja oko Otočca i Senja te dio otoka Paga (Blažević, 2010: 194).

¹⁷ Ivanišević je još 2000. predlagao podjelu na pet regija umjesto županija, spominjući Primorje, Dalmaciju, gorsku Hrvatsku, sjevernu Hrvatsku i Slavoniju, te subregije s određenim zasebnim identitetom (Istra, dubrovački kraj, Međimurje, Baranja, istočna Slavonija i zapadni Srijem). – Ivanišević, 2000: 590-591.

¹⁸ Usprkos razlozima za fleksibilniji pristup u pogledu nabrojanih krajeva, praktično ni u jednom od tih primjera nema onih temelja za autonomiju koji se obično uzimaju u obzir u suvremenoj Europi. U svakom od navedenih slučajeva riječ je o mikroregijama, a ne regijama, a nema velike različitosti u odnosu na ostatak regije u smislu drugačije nacionalne, vjerske ili jezične strukture ili nekog drugog ozbiljnog razloga. Europski primjeri povode se upravo za nacionalnim i jezičnim specifičnostima (Bolzano, Italija), velikom prostornom udaljenošću od matične zemlje i blizinom drugoj zemlji (Ålandsko otočje, Finska), dubokim povijesnim razlikama (Farsko otočje, Danska) i sl. ili pak kombinacijom svih tih razloga. U Hrvatskoj su mahom u pitanju povijesni temelji i animoziteti među određenim urbanim cjelinama, a tek podredno i ponegdje sastav stanovništva i/ili neke jezične specifičnosti. U tom se stilu, primjerice, s osloncem na identitetske animozitete Splita i Zadra, predlaže „zadarofilska“ podjela priobalnog dijela (tzv. Jadranska Hrvatska) na tri „mikroregije“ (NUTS III): riječku (Istra, Primorje i

4.5. Ograničeni kooperativni potencijali lokalnih jedinica

Reformom 1992./93. stvoreno je 486 novih jedinica, općina i gradova, tako da su ranije općine dijeljene na određeni broj novih lokalnih samoupravnih jedinica. U prosjeku je od jedne ranije općine oblikovano pet novoformiranih jedinica. Budući da su one imale iskustvo prethodnog funkcioniranja u istom teritorijalnom okviru te zbog čestog zanemarivanja rubnih dijelova ranijih općina, koji su tada dobili status samostalnih općina, sukobljavanje i kompeticija bili su razumljivi.

Ubrzo su se postavila pitanja vlasničkih udjela u komunalnim poduzećima i javnim ustanovama, raspodjele dotad zajedničke imovine, teritorijalnog razgraničenja ponajprije važnog radi prostornog planiranja, pristupa korisnika iz malih jedinica lokalnim uslugama koje pružaju veće susjedne jedinice i slična. Svuda su postojale tenzije, pokušaji dominacije, majorizacije, osjetljivost i nezadovoljstvo.

Slijedili su valovi teritorijalnih promjena, koji su doveli do određene stabilizacije teritorijalne strukture tek potkraj 1990-ih, premda je i kasnije bilo određenih intervencije u nju. Broj jedinica do danas je gotovo ušesterostručen, tako da sustav funkcionira s čak 576 jedinica prvog i drugog stupnja.

Potencijali za suradnju lokalnih jedinica postoje, ali se ne koriste dovoljno, a i pitanje je mogu li se koristiti više i bolje. Kapacitet jedinica lokalne samouprave za pokretanje suradnje te za ozbiljne kooperativne pothvate slab je, u personalnom, organizacijskom i financijskom smislu. Premda suradnja načelno može dovesti do poboljšanja u funkcioniraju lokalne samouprave, ona nije lijek za sve bolesti lokalne samouprave i loše teritorijalne organizacije. Uz neke načelne slabosti, poput slabe demokratske kontrole oblika suradnje, mogućnosti za netransparentno funkcioniranje ili prebacivanje odgovornosti među jedinicama koje surađuju, pokazalo se da je možda najvažniji ograničavajući faktor za suradnju – slab kapacitet jedinica uopće (šire u: Koprić, 2015. a).

Suprotno polaznom očekivanju da više surađuju jedinice koje su ekonomski slabije, da bi nadoknadile svoj slabi kapacitet, empirijsko istraživanje pokazalo je da se suradnja češće prakticira među jačim jedinicama. Postoji snažna pozitivna korelacija između ekonomske razvijenosti i suradnje (Škarica, 2015.). Zato upravno-teritorijalnu promjenu koja bi reducirala nedostatke postojeće teritorijalne strukture Hrvatske okrupnjavanjem temeljnih lokalnih jedinica i uvođenjem regija valja uzeti u obzir s najvećom pažnjom.

Gorski kotar), zadarsku (s Likom) te splitsku (s Dubrovnikom), pri čemu se identitetske i povijesne argumente u prilog Istre i Dubrovnika ni ne spominje (Magaš, 2011.).

5. Zaključak

Dana 23. veljače 2012. osnovano je Nacionalno povjerenstvo za provođenje decentralizacije i reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave. Krajem 2013. Hrvatski je sabor izglasao Nacrt ustavnih promjena u kojima su bile predviđene i neke promjene u pogledu položaja županija i regija. I predsjednik Republike uključio se u nastojanja za promjenom teritorijalne organizacije obuhvaćajući ih tekstem ustavnih promjena koje je načinio u suradnji sa svojom stručnom radnom skupinom 2014. No, Nacionalno se povjerenstvo nakon samo dva sastanka prestalo sazivati, a obje inicijative za teritorijalnu reorganizaciju ostale su neuspješne.

No, ne samo da nema jasnog i odlučnog političkog zahtjeva za decentralizacijom i reformom lokalne i regionalne samouprave nego se čuju i potpuno drugačije političke izjave, koje impliciraju petrificiranje postojećeg stanja. Prevladava politička (ne)odlučnost, a konstelacija političkih prilika nije povoljna za decentralizaciju i promjenu teritorijalne organizacije. Glavni politički akteri nisu zainteresirani za decentralizaciju. Izborni ciklusi onemogućavaju pokretanje reforme.

Stručne rasprave i analize teško dopiru u medije, pa su građani osuđeni na to da se opredjeljuju na temelju vlastitog (ograničenog osobnog) iskustva i koncepata koje zastupaju politički akteri, odnosno promotori raznih interesa.

Stvoren je širok sloj ljudi zainteresiranih za održanje postojeće situacije. Političke stranke i drugi politički akteri u većini su također zainteresirani za održavanje sadašnje teritorijalne organizacije.

Promjena sustava javnog upravljanja traži stručno dobro pripremljen plan, nacionalni politički dogovor, odlučno upravljanje promjenama, puno teškog rada, dulje vrijeme i dodatne troškove promjene. Ima li Hrvatska snage za to?

Literatura

- Amado Gomes, C. (2012) Metropolitan Areas of Lisbon and Porto: Model of Inter-Municipal Cooperation. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 12(3): 655-674.
- Bevir, Mark (2007) *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks etc.: Sage.
- Bevir, Mark (2009) *Key Concepts in Governance*. London etc.: Sage.
- Blažević, Robert (2010) Hrvatske regije i županije u povijesnom ključu. U: Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Zagreb: HAZU.
- Buček, Jan (2013) History and Present of Regional and Multi-Level Governance in Slovakia. U: Ilona Pálne Kovács, James Scott, Zoltán Gál (eds.) *Territorial Cohesion in Europe*. Pécs: Institute for Regional Studies, HAS.
- Dulabić, Vedran (2007) *Regionalizam i regionalna samouprava*. Zagreb: Društveno veleučilište.

- Edwards, Meredith, John Halligan, Bryan Horrigan, Geoffrey Nicoll (2012) *Public Sector Governance in Australia*. Canberra: The Australian National University Press.
- Fábián, Adrián, István Hoffman (2014) *Local Self-Governments*. U: András Patyi, Ádám Rixer (eds.) *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau: Schenk Verlag.
- Hooghe, Liesbet, Gerry Marks (2004) *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*. U: Ian Bache, Matthew Flinders (eds.) *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Ivanišević, Stjepan (2000) Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba i njegovu samoupravu. *Hrvatska javna uprava* 2(4): 585-601.
- Koprić, Ivan (2005) Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska javna uprava* 5(1): 35-79.
- Koprić, Ivan (2010) Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava. U: *Nova lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU, 2010., str. 109-144.
- Koprić, Ivan (2012) Lokalna i regionalna samouprava u Hrvatskoj: k policentričnoj zemlji. U: *Hrvatski pravni sustav*. Zagreb: HAZU.
- Koprić, Ivan (2013) Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive. U: *Lokalna samouprava i lokalni izbori*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Koprić, Ivan (2014) Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14(1): 133-148.
- Koprić, Ivan (2014a) Regionalizacija Hrvatske između razuma i emocija. U: *zbornik radova „Aktualnosti regionalne i lokalne samouprave“*. Novalja, Split, Zagreb: Pravni fakultet u Splitu.
- Koprić, Ivan (2015) Institucionalno osnaživanje glavnog i velikih gradova u Hrvatskoj u funkciji jačanja njihovog kapaciteta za regionalnu suradnju. *Zbornik radova konferencije Mjesto i uloga glavnih gradova SEE u razvoju međuregionalne i međudržavne suradnje u okviru Dunavske i Jadransko-Jonske Evropske makroregije*. Sarajevo: Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine.
- Koprić, Ivan (2015a) Suradnja jedinica kao instrument konsolidacije sustava lokalne samouprave: iskustva, mogućnosti i ograničenja. U: Ivan Koprić, Mihovil Škarića, Boris Milošević (ur.): *Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak (2014) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Pravni fakultet.

- Krišković, Vinko (1900/2003) Viši nadzor nad upravom. U: Vinko Krišković, Ivo Krbek, Velimir Ivančević, Ivo Borković, Dragan Medvedović: Hrestomatija upravnog prava. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.
- Kuhlmann, Sabine, Hellmut Wollmann (2014) Introduction to Comparative Public Administration. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Magaš, Damir (2011) Koncept teritorijalnog ustroja Jadranske Hrvatske. *Geoadria* 16(2): 211-236.
- Marcou, Gerard (2014) Regionalisation, Local Self-Government and Governability. U: Korel Göymen, Onur Sazak (eds.) Centralization Decentralization: Debate Revisited. Istanbul: Sabanci University.
- Ostom, Elinor (2009) Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. Prize Lecture, December 8, 2009.
- Peters, B. Guy (2011) After Managerialism What? The Return to Political and Strategic Priorities. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 11(3): 605-625.
- Šimunović, Ivo (1992) Regionalni koncept razvitka Hrvatske. *Društvena istraživanja* 1(1): 37-64.
- Škarica, Mihovil (2015) Suradnja lokalnih i regionalnih jedinica u kontekstu njihove razvojne orijentacije. U: Ivan Koprić, Mihovil Škarica, Boris Milošević (ur.). *Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Temesi, István (2014) Territorial Public Administration. U: András Patyi, Ádám Rixer (eds.) *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau: Schenk Verlag.
- Toskić, Aleksandar, Dražen Njegač (2015) Urbani sustav kao osnova nove upravno-teritorijalne podjele Hrvatske. U: Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske. Zagreb: HAZU.
- Vries, Michiel S. de, Iwona Sobis (2014) Consolidation in Local Government: An International Comparison of Arguments and Practices. U: Ilona Palne Kovacs, Constantin Marius Proftoiu (eds.) *Regionalisation and Regional Policy in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.

Predsjedatelj:

Hvala lijepa profesoru Kopriću na ovom izvanrednom izlaganju, u kojem je najprije dao dijagnozu kroz faktore koji otežavaju integriranje lokalnog samoupravljanja, a onda je i predložio elemente za terapiju u obliku nove teritorijalne organizacije. Osobno me fascinira podatak da je 80% našeg teritorija u depopulaciji. Što to znači za budućnost? Hoćemo li smanjiti broj svojih općina i gradova tek kada stanovništvo potpuno odumre? Ima primjera zemalja, čuli smo od profesora Koprića za Francusku, gdje su lokalne upravne jedinice opstale statistički na papiru makar su stanovnici nestali. Možemo li ostati kruti u tako bolesnom stanju i dopustiti da sadašnja organizacija nadživi stanovništvo?

