

Kriteriji za prosudbu racionalnosti teritorijalne organizacije lokalne i regionalne samouprave

Aktualna javna i znanstveno-stručna rasprava ističe da postojeća organizacija lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj nije racionalna, ali bez ulazanja u pitanje što se smatra racionalnim, a što neracionalnim. U ovom se radu zato utvrđuju kriteriji za prosudbu racionalnosti teritorijalne organizacije lokalne i regionalne samouprave općenito te se oni znanstveno elaboriraju. To su politički, razvojni, ekonomsko-financijski, demografski (uključujući strukturu naselja), prostorni, institucijsko-povijesni, međunarodnopravni, kriterij kapaciteta vođenja javnih politika i pružanja javnih usluga te kriterij dostupnosti. Ističe se da je organizacija teritorijalne samouprave jedno od najsloženijih pitanja organizacije države te da jednostrana primjena samo jednog ili nekoliko kriterija racionalnosti vodi ka suboptimalnom funkcioniranju teritorijalnog upravnog sustava. Potrebno je uzeti u obzir sve kriterije u njihovoj složenoj i dinamičnoj međuuvjetovanosti.

1. UVOD

U dva desetljeća razvoja hrvatska se lokalna samouprava pokazala nedovoljno vitalnom društvenom snagom. Ona je više slabost i zapreka, nego li institucionalna jezgra i faktor društvenog 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, kao i 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, budući 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, 2003; Koprić, 2008; Koprić, 2010a).

U radu se identificiraju i elaboriraju 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 u svojoj ukupnosti, svi zajedno, govore u prilog promišljenog kretanja prema većim i snažnijim jedinicama, ali još uvijek dostupnima građanima na lokalnoj razini, kao i prema modernim regijama sposobnima poticati uravnoteženi ekonomski razvoj zemlje.

2. ZABLUDE I ISTINE O KRITERIJIMA RACIONALNOSTI

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 putem 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 previše složena 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 su, prema Ivaniševiću, prirodna obilježja prostora, mreža i vrsta naselja, obilježja stanovništva, upravno-teritorijalno nasljeđe, privredna i ekonomska razvijenost, prometna i komunikacijska povezanost, efikasnost i ekonomičnost lokalnih službi, kao i politički ciljevi i interesi (Ivanišević, 2007: 91. - 110.). Na kraju, 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)¹.

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 značajne kriterije uzeti politički, razvojni, ekonomsko-financijski, demografski (uključujući strukturu naselja), prostorni, institucijsko-povijesni, međunarodnopravni, kriterij kapaciteta vođenja javnih politika i pružanja javnih usluga te kriterij dostupnosti.

2.1. 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, kao 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, putem 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.

¹ 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 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.

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 njihovog 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).²

Osim toga, politički ciljevi mogu se sastojati u širenju mogućnosti participacije građana u javnim poslovima i pitanjima i demokratizaciji javnog upravljanja stvaranjem većeg broja lokalnih jedinica (Illner, 1998: 16. - 17.), očuvanju izborne baze za određene političke opcije i aktere, i slično. Minijature lokalne jedinice onemogućuju normalni demokratski politički razvoj i vode prema oligarhizaciji (Illner, 1998: 27.).

2.2. 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, naročito 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

² Naravno, sve ove 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.

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.³ Pritom se posebno ističe urbani razvoj (Grochowski, 2001.), inače potaknut i Europskom urbanom poveljom.⁴

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.).

2.3. Ekonomsko-financijski kapacitet i racionalnost lokalnih jedinica

Da bi lokalne jedinice mogle osmišljavati, planirati i poticati razvoj, moraju raspolagati određenim financijskim sredstvima koje prihode na različite načine na svom području.⁵ 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.), kao i 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 privredna 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.).

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 značajnijeg 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. I obrnuto, veće jedinice, naročito gradovi, brže se i snažnije razvijaju (Wojtowicz, 2010.).

2.4. 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 jednom 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 naročito prisutno kod glavnih i najvećih gradova (de Tocqueville, 1994: 73. - 76; Puljiz, 2007: 68.).⁶

⁶ Prema pravilu reda veličine gradova, Zagreb je prejako gradsko središte, budući da bi drugi po veličini grad trebao imati duplo manje stanovnika od najvećeg grada, treći po veličini jednu trećinu veličine najvećeg grada, itd. Premda su kalkulacije toga broja (pretjerano) 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.).

³ "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.

⁴ The European Urban Charter, 1992., te European Urban Charter II - Manifesto for a New Urbanity, 2008., www.coe.int

⁵ Neki autori upozoravaju da je možda još važnije da lokalne jedinice imaju autonomiju u odlučivanju o trošenju prihoda. - Oulasvirta, Turala, 2009.

Teritorijalnom se organizacijom može pokušati očuvati ili pak mijenjati struktura naselja, poticati ili ograničavati demografske procese, itd. Dodjeljivanje statusa grada, na primjer, 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 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 na primjer, u rijetko naseljenim dijelovima nema druge mogućnosti nego osnivati jedinice s manjom gustoćom stanovništva. Potpuno je suprotni problem u velikim gradovima, gdje se postavlja pitanje ostaviti ih kao jednu jedinstvenu lokalnu jedinicu ili 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 ovo 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, budući da imaju različite okolnosti, interese, potrebe i mogućnosti. Ako se formiraju velike lokalne jedinice koje prelaze, na primjer, 20.000 stanovnika, onda takvo razlikovanje gubi na smislu, jer će urbana naselja po prirodi stvari u takve jedinice ulaziti kao njihovi urbani centri.

2.5. Prostorni kriterij

I prostorni su uvjeti nerijetko ograničavajući pa nije moguće jednako pristupiti teritorijalnoj podjeli na svim dijelovima državnog teritorija, niti ju se svugdje može jednako prosuđivati. Planinski dijelovi ne mogu biti tretirani jednako kao ravničarski, budući da će u prvim naselja biti manja i rjeđa, obično sa slabijom ekonomskom aktivnošću i slabijom prometnom povezanošću. Zato se u njima može 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, budući da nije bilo nikakve mogućnosti povezati ju 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, primjerice) 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 strukturna 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, video veze 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.

2.6. Institucijsko-povijesni kriterij

Na prostorne se specifičnosti nerijetko nastavljaju institucionalne tradicije. Rijeke i drugi vodotoci mogu uvjetovati određene specifičnosti u teritorijalnoj organizaciji koje se uobičajno 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 zemljama⁷.

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 njihovog ukidanja. Također, valja

⁷ 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.

zapaziti da je broj katastarskih općina u Hrvatskoj (3.364; prema Belaj et al., 2009: 34.) i broj mjesnih zajednica prije njihovog 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 (Holcman, 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.

2.7. Međunarodnopravni kriteriji

I međunarodnopravni dokumenti, pored domaćih, 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 njihovog djelokruga,
- mogu poslužiti kao oslonac načelu supsidijarnosti, učinkovito i ekonomično obavljajući značajan 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-finanacijski, organizacijski, stručni i drugi kapacitet, a za to im je potrebna određena veličina. U tom smislu se 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 tom 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.).

2.8. 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 su odraz 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 naročito 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 užu ili širi krug javnih usluga, te su s njome u dinamičnom odnosu uzajamne razmjene i ovisnosti. Neki od gradova su od značenja za šire područje, gradske regije (Wojtowicz, 2010.). 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 politikama⁸. To zna dovesti do izdvajanja gradova iz opće teritorijalne strukture i davanja posebnih statusa pojedinim kategorijama gradova, naročito ako se ostali dio državnog teritorija 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, pored ostaloga, kvalitetnim stručnim osobljem⁹ i prikladnom racionalnom organizacijom lokalnih upravnih organa i lokalnih javnih službi¹⁰. Da bi se to moglo postići mora biti zadovoljen niz preduvjeta, od adekvatne pravne regulacije tih pitanja preko službeničkog, naročito platnog sustava koji motivira na zapošljavanje i marljivi 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. Minijature 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

⁸ Prema analizama iz sredine 1980-ih pored Zagreba kao najvećeg i najjačeg grada, te makroregionalnih središta Splita, Rijeke i Osijeka, kao stvarna regionalna središta bila su označeni Karlovac, Sisak, Varaždin, Slavonski Brod, Pula i Zadar. - Rogić, 1996: 152.

⁹ 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."

¹⁰ 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. 136. Ustava RH), 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.

kapaciteta imat će veći i veliki gradovi, ostale jedinice mogu u tom pogledu očekivati više ili manje izražene probleme.¹¹

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 je jedan od glavnih motiva povezivanja i suradnje lokalnih jedinica. Ono se može provesti u užem smislu, na razini regulativnih upravnih organa (kao u njemačkim upravnim uredima),¹² ali i u pogledu javnih službi (kao u slučaju sindikata lokalnih jedinica u Francuskoj¹³ ili Španjolskoj) (Hertzog, 2010: 289; Wollmann, 2010: 81. - 82.). Pritom su forme dobrovoljne suradnje i povezivanja skopčane s daleko većim problemima i rizicima nego obligatorna suradnja (Lackowska, 2009.). Obvezno i dobro regulirano povezivanje ili pak oblikovanje većih ili čak velikih jedinica nameće se kao prihvatljiva alternativa.

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

U općoj 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 tehnostrate da građani nemaju nikakvog utjecaja na lokalno upravljanje, a i službe im postaju nedostupne (Copus, 2010)¹⁴.

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 poslova kroz državnu upravu i njezine teritorijalne ekspoziture i onoga što, barem formalno, radi lokalna samouprava.

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

3. ZAKLJUČAK

Kriteriji analizirani u ovom radu predstavljaju temelj za prosudbu racionalnosti teritorijalne organizacije svake pojedine države. Svaki od njih ne vodi u istom smjeru, nego oni ponekad govore u prilog različitim organizacijskim rješenjima - dostupnost ide za malim, a kapacitet za većim jedinicama, itd. Jednostrana primjena samo jednog ili nekoliko kriterija racionalnosti vodi k suboptimalnom funkcioniranju čitavog teritorijalnog upravnog sustava, koji umjesto kotača razvoja postaje razvojni uteg zemlje. Nužno je uzeti u obzir sve kriterije u njihovoj složenoj i dinamičnoj međuuvjetovanosti, vodeći se dosadašnjim spoznajama znanosti i realnim okolnostima.

Pored elaboracije kriterija za prosudbu racionalnosti postojeće teritorijalne organizacije, nužno je utvrditi stvarno stanje lokalne i regionalne samouprave te prikupiti sve druge relevantne empirijske podatke o stanju u zemlji. Polazište za kvalitetan rad na ocjeni postojeće strukture lokalnih i regionalnih jedinica mogu biti statistički podaci, bilo oni koji se prikupljaju u sklopu programa redovitih i povremenih statističkih istraživanja službene statistike, bilo oni koji se prikupe prigodom i za potrebe teritorijalne podjele.

Pritom valja razlikovati podatke koji odražavaju posljedice i učinke postojeće teritorijalne strukture (npr. rezultate aktivnosti postojećih jedinica, kakve god bile) od onih pokazatelja prirodnih, društvenih, socijalnih, ekonomskih i drugih okolnosti koje nisu uvjetovane tom strukturom, nego čine dublje, primarne okolnosti (prirodni okoliš, demografski procesi, itd.). Dok podaci o učincima postojeće teritorijalne organizacije mogu poslužiti za ocjenu njezine racionalnosti i održivosti, potonjima treba posvetiti više pozornosti kad se oblikuje novo teritorijalno ustrojstvo države. Nažalost, njihovo konfundiranje u praksi dovodi nerijetko do tragičnih posljedica, pa se novo teritorijalno ustrojstvo pokušava oblikovati temeljem loših učinaka starog. Umjesto toga, valjalo bi se zapitati upravo o tim dubljim uvjetovanostima koje zahtijevaju određenu teritorijalnu organizaciju.

Nadalje, ali upravo na tom tragu, teritorijalna podjela zemlje ne može se kvalitetno izvršiti ako je u nju uložen tek kabinetni rad. Pogled na kartu, crtanje po karti, pregled velikog broja vjerojatno ne uvijek relevantnih podataka,¹⁵

¹¹ 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, Péteri, 1998: 15. - 16., 19. - 20.). Jedno novije istraživanje koje je uzelo u obzir potrebu realizacije demokratskih standarda, obavljanja javnih službi te promocije 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 može povjeriti ozbiljne javne poslove (Swianiewicz, 2010: 9. - 10.).

¹² To su Ämter ili Verwaltungsgemeinschaften, sada osnovani i u istočnom dijelu zemlje. Valja naglasiti da i oni obavljaju neke službe, naročito u prenesenom djelokrugu, premda im je glavna uloga da omoguće racionalnu organizaciju upravnih organa u užem smislu.

¹³ Na dan 1. siječnja 2009. bilo je ukupno 15.688 sindikata, od čega 11.179 jednonamjenskih, 1.445 višenamjenskih i 3.064 mješovitih.

¹⁴ 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.).

¹⁵ Ne treba se zavaravati da je velik opseg podataka koji eventualno stoje na raspolaganju dovoljan jamac za kvalitetne učinke u akciji oblikovanja nove teritorijalne strukture. U pripremi najavljenе revizije teritorijalne organizacije u Hrvatskoj prikuplja se, čini se, oko 400 različitih podataka o svakoj lokalnoj jedinici. Mnogi od njih zasigurno su irelevantni za teritorijalnu podjelu, a čak i da su bar

statističke tablice i grafikoni, sve to nije dovoljno, jer daje pogled na državni teritorij, stanovništvo i druge relevantne okolnosti i procese *izvana*. Prilikom oblikovanja nove teritorijalne organizacije bilo bi korisno fizički obići čitavu zemlju te pritom snimiti realne okolnosti i procese, ali i subjektivne interese stanovništva. Koliko god bili dobro informirani, stanje na terenu uvijek pokaže niz specifičnosti koje treba uzeti u obzir kod oblikovanja novih lokalnih i regionalnih jedinica. Tek tako kompleksna priprema može novu teritorijalnu organizaciju staviti na čvrste temelje.

No, sve to nije dovoljno, ako oni koji oblikuju novu teritorijalnu organizaciju nemaju jasnu viziju nove lokalne i regionalne samouprave, te njezine uloge u funkcioniranju države i razvoju društva. Bez toga je svaki napor ako ne uzaludan, onda - nedovoljno racionalan.

Literatura:

1. 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.
2. 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.
3. Copus, Colin (2010) English Local Government: Neither Local Nor Government. U: Paweł Swianiewicz (ed.) Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI.
4. 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.
5. Davey, Kenneth, Gábor Péteri (1998) Local Government Finances: Options for Reform. Nagykovácsi: Pontes.
6. Giffinger, Rudolf (ed.) (2005) Competition between Cities in Central Europe: Opportunities and Risks of Cooperation. Bratislava: Road.
7. Giguère, Sylvain (ed.) (2007) Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe. Paris: OECD.
8. 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.
9. Hermann, Zoltán, Tamás M. Horváth, Gábor Péteri, Gábor Ungvári (1999) Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions. Washington: FDI-CEE.
10. Hertzog, Robert (2010) Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? U: Paweł Swianiewicz (ed.) Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI.
11. 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.
12. Hrženjak, Juraj (2004) Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Informator.
13. Hrženjak, Juraj (2009) Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava 9(4): 999. - 1010.
14. 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.
15. 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.
16. Ivanišević, Stjepan (2008.) Europska iskustva u decentralizaciji glavnih gradova. Hrvatska javna uprava 8(2): 407. - 420.
17. Jaššo, Matej (2001.) Corporate Identity (CI) of Territorial Subjects. U: Dagmar Petříková, Robert Špaček (eds.) Information Society and Spatial Development. Bratislava: Road.
18. Kimball, Jonathan D. (1998) Introduction. U: Jonathan D. Kimball (ed.) The Transfer of Power; Decentralization in Central and Eastern Europe. Budapest: OSI/LGI.
19. 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.
20. Koprić, Ivan (2003.) Local Government Development in Croatia. Problems and Value Mix. U: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.) Local Democracy in Post-Communist Europe. Opladen: Leske + Budrich.
21. 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.
22. Koprić, Ivan (2010a) Glavne karakteristike postojećeg i prijedlog novog teritorijalnog ustrojstva Hrvatske - zašto nam treba teritorijalna reorganizacija? U: Ivan Koprić (ur.) Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu (u tisku).
23. Lackowska, Marta (2009.) Why is Voluntary Co-operation Condemned to Failure? Reflections on the Polish and German Background. Lex localis 7(4): 347. - 369.
24. Lyngstad, Rolv (2010) Reconsidering Rationales for Local Self-Government - Impacts of Contemporary Changes in Local Decision-Making. Lex localis 8(1): 93. - 113.
25. Oulasvirta, Lasse, Maciej Turala (2009) Financial Autonomy and Consistency of Central Government

djelomično relevantni, pitanje je što bi se dobilo uzimanjem u obzir baš svih 500 različitih podataka, osim, zasigurno, puno različitih slika s posljedicama i učincima postojeće teritorijalne organizacije. A upravo to bi trebalo izbjeći, da postojeća, neprikladna organizacija uvjetuje novu. Na taj način, nova organizacija može biti tek suboptimalna, jednako kao i stara.

- Policy Towards Local Governments. International Review of Administrative Sciences 75(2): 311. - 332.
26. Pavić, Željko (2001.) Od antičkog do globalnog grada. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
 27. Ploštajner, Zlata (2003.) Economic Development as a Local Agenda. U: Economic Development on the Local and Regional Level. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
 28. Pogačnik, Andrej, Alma Zavodnik Lamovšek, Samo Drobne (2009.) A Proposal for Dividing Slovenia into Provinces. Lex localis 7(4): 393. - 423.
 29. Puljiz, Jakša (2004.) Economic Development. U: How to Improve Development on Local Level. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
 30. Puljiz, Jakša (2007.) Kako potaknuti ravnomjerniji regionalni razvoj u Hrvatskoj? U: Vedran Horvat (ur.) Forumi o regionalizaciji i održivom življenju. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll.
 31. Roch, Isolde (2005) Potentials, Problems and Needs for Action in River Landscapes. U: Isolde Roch, Dagmar Petříková (eds.) Border-Free River Basins. Bratislava: Road.
 32. Rogić, Veljko (1996.) Bitnost problematike regionalizacije i njezin odnos prema županijskoj organizaciji. U: Ivo Goldstein et al.: Hrvatske županije kroz stoljeća. Zagreb: Školska knjiga.
 33. 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.
 34. Swianiewicz, Paweł (2010) Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? U: Paweł Swianiewicz (ed.) Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI.
 35. Šimunović, Ivo (2007.) Regionalizacija - hrvatska lutanja. U: Vedran Horvat (ur.) Forumi o regionalizaciji i održivom življenju. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll.
 36. Šmidovnik, Janez (1995.) Lokalna samouprava. Ljubljana: Cankarjeva založba.
 37. 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.
 38. De Tocqueville, Alexis (1994) Stari režim i revolucija. Zagreb: Politička kultura.
 39. Van de Walle, Steven (2010) Building Local Communities: Place-Shaping as Nation-Building. Lex localis 8(1): 23. - 33.
 40. Wojtowicz, Dominika (2010) Metropolises and Big Cities as Regions' Growth Locomotives: Analysis of Regional Strategies in Poland. In: Gábor Soós, Markku Temmes (eds.) Metropolitan CEE: Big Cities, Capitals and City-Regions in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee.
 41. 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

1. Ustav Republike Hrvatske, Nar. nov., br. 56/90., 135/97., 8/98. - pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. - pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. - pročišćeni tekst, 55/01. - ispravak, 76/10., 85/10. - pročišćeni tekst.
2. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Nar. nov., - Međunarodni ugovori br. 14/97., 4/08.
3. The European Urban Charter, 1992., www.coe.int
4. European Urban Charter II - Manifesto for a New Urbanity, 2008., www.coe.int



Prof. dr. sc. Ivan Koprić, Pravni fakultet, Zagreb

KONZULTACIJE I SAVJETI:

(u cijeni pretplate na časopis Rif)

- **telefonom:**
01 / 46 86 506 svakodnevno od 8 do 13 sati
- **osobnim:**
po dogovoru sa savjetnicima od 13 do 15 sati

e-mail: rif@rif.hr