

Mihovil Škarica*

UDK 35.076(38)

Demokratski deficit suradnje lokalnih jedinica (engl. *democratic deficit in inter-municipal cooperation*), kao poseban problem pojavljuje se tamo gdje određeni oblici suradnje lokalnih jedinica uživaju visok stupanj autonomije te gdje su organizacijski integriraniji i neodređenog trajanja poput urbanih i aglomeracijskih zajednica u Francuskoj, planinskih zajednica u Italiji te mikroregija i konzorcija u Španjolskoj. Takvi kooperativni entiteti raspolažu s trajno prenesenim ovlastima od lokalnih jedinica ili izvornim ovlastima koje im daju nacionalni propisi te sve više djeluju kao zasebna teritorijalna vlast, a sve manje kao agenti uključenih jedinica. Posložnjavanje arhitekture i komunikacijskih veza u interorganizacijskim odnosima te instrumenata djelovanja prema van, čime suradnja lokalnih jedinica obično rezultira, može negativno djelovati na odgovornost kooperativnih entiteta političkim tijelima lokalnih jedinica, ali i na mogućnost nadzora od strane javnosti. Problem demokratske legitimacije, odgovornosti i nadzora kooperativnih entiteta, često navoden kao jedan od temeljnih problematičnih aspekata suradnje jedinica lokalne samouprave, ima dakle svoja dva aspekta. S jedne strane, njime se podrazumijeva potreba i pravo izabranih predstavnika uključenih lokalnih jedinica (najčešće izvršnih čelnika) da na razmjern način sudjeluju u donošenju odluka, u odgovornosti i financiranju kooperativnih aranžmana kojih su dio, tj. da im kooperativno tijelo ne može nametnuti rješenja na koja nisu pristali. Tu je riječ o problemu asocijativnog i federativnog karaktera povezivanja lokalnih jedinica koji se relativno jednostavno može riješiti propisivanjem jasnih pravila o

* Dr. sc. Mihovil Škarica, viši asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (senior assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: mskarica@pravo.hr).

predstavljenosti te pravima i obvezama uključenih jedinica. S druge strane, sve se više govori o izravnom demokratskom legitimitetu i odgovornosti kooperativnih tijela građanima s područja lokalnih jedinica koje su ga zasnovala i na kojem djeluje. Potreba za izravnom demokratskom reprezentacijom građana u interlokalnim kooperativnim entitetima posebno je potencirana njihovim pravom propisivanja i ubiranja posebnih poreza te povlačenjem nenamjenskih dotacija s viših teritorijalnih razina čime se oni *de facto* pretvaraju u lokalne jedinice posebne namjene. Oklijevanje da se takvim oblicima lokalnog povezivanja osigura izravan legitimitet putem općih i neposrednih izbora upravnih organa takvih entiteta može se protumačiti tako da bi to značilo presudan korak u pretvaranju takvih entiteta u lokalne jedinice posebne (jednofunkcionalne ili višefunkcionalne) namjene, što bi dodatno oslabilo tradicionalne lokalne samouprave općega tipa, a organizacijsku i institucionalnu mapu javnog sektora učinilo guščom i složenijom. Unatoč mnogim debatama, na takav se korak nije definitivno odlučila nijedna europska država. Postoje ipak eksperimentalni primjeri u Francuskoj i Finskoj. Kao supstitucija izravnoj predstavljenosti jačaju neizravni mehanizmi participacije građana i njihova utjecaja kroz instrumente obveznih konzultacija te postuliranjem njihova prava na pristup svim relevantnim informacijama kojima raspolažu sve samostaljniji kooperativni entiteti.

Europska povelja o gradovima (engl. *European Urban Charter*) ili *Europska urbana povelja*, dokument oblikovan i usvojen 1992. na Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe. Nema pravni status međunarodne konvencije. Povelja je rezultat pojačanog zanimanja Vijeća Europe za specifična pitanja i probleme u urbanim područjima koji su se konkretizirali kroz kampanju za urbanu obnovu 80-ih (*European Campaign for Urban Renaissance*). Osnovne svrhe povelje su bile: oblikovati i istaknuti glavna načela na kojima bi se temeljila buduća konvencija o urbanim pravima, izraditi korpus praktičnih uputa za dobro upravljanje gradovima te prepoznati i istaknuti kvalitativnu razliku urbanih problema od problema ostalih subnacionalnih samoupravnih jedinica. Povelja idejno i načelno slijedi standarde lokalne samouprave kodificirane u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi te posebno ističe principe suradnje i solidarnosti gradova s akterima u okruženju: horizontalne, koja podrazumijeva suradnju s drugim lokalnim jedinicama te s privatnim i civilnim sektorom, te vertikalne s višim teritorijalnim razinama. Njome se uvodi koncepcija »urbanih prava« kao posebne kategorije ljudskih prava stanovnika gradova. Takva je koncepcija okosnica Deklaracije o urbanim pravima koja prati tekst Pove-

lje te sažima načela u njoj postavljena. To su: pravo na sigurnost, pravo na nezagađen i zdrav okoliš, pravo na zaposlenje, pravo na stanovanje, pravo na mobilnost, pravo na zdravlje, pravo na sport i rekreaciju, pravo na sudjelovanje u kulturnim aktivnostima, pravo na multikulturalnu integraciju, pravo na kvalitetnu arhitekturu i standarde gradnje, pravo na sudjelovanje u donošenju odluka, pravo na održiv ekonomski razvoj, pravo na kvalitetne javne službe i usluge, pravo na osobno ispunjenje, pravo na uključivanje u suradnju s drugim lokalnim jedinicama, pravo na adekvatne financijske instrumente te pravo na jednakost. Promijenjene okolnosti uzrokovane procesom globalizacije dovele su do potrebe modernizacije i nadopune teksta Povelje u novom dokumentu koji je usvojen 2008. pod nazivom Europska urbana povelja II – manifest novog urbanizma (*European Urban Charter II – Manifesto for New Urbanity*). Taj dokument predstavlja osuvremenjivanje i »nadogradnju« načela oblikovanih u prvoj verziji Povelje kako bi odgovarala razvojnim potrebama gradova u novom stoljeću. Naglasak nove Povelje je na održivoj paradigmi urbanog razvoja te na široj društvenoj ulozi gradova prema kojoj bi oni trebali biti kohezivni faktor širih područja te centri znanja, inovacija i kreativnosti. Navedeni dokumenti, uz još nekoliko sličnih (Aalborška povelja europskih gradova i mjesta o održivosti iz 1994., Europska povelja o ljudskim pravima u gradovima iz 2000., Leipziška povelja o održivim europskim gradovima iz 2007.), doprinose stvaranju i institucionalizaciji europske urbane pravne stečevine (*acquis urbain*), odnosno »europskog urbanog prostora« (*soft law*) kao skupa standarda i načela dobrog upravljanja (u) suvremenim urbanim sredinama.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe (engl. *Congress of Local and Regional Authorities*), tijelo u sastavu Vijeća Europe koje okuplja političke dužnosnike lokalnih i regionalnih jedinica iz zemalja članica. Njegova uloga je promovirati lokalnu i regionalnu demokraciju na međunarodnoj razini, poboljšati javno upravljanje na subnacionalnim teritorijalnim razinama te jačati načela samouprave, lokalne autonomije, decentralizacije i supsidijarnosti u zemljama članicama. Sastoji se od dviju organizacijskih jedinica – Komore lokalnih jedinica (*Chamber of Local Authorities*) i Komore regija (*Chamber of Regions*). Kongres okuplja 318 predstavnika lokalnih i regionalnih jedinica s područja svih država. Broj predstavnika iz pojedine države varira s obzirom na njezinu veličinu, a kreće se od dva predstavnika iz Andore i Lihtenštajna do 18 predstavnika Njemačke, Ruske Federacije, Francuske, Ujedinjenog Kraljevstva i Italije. Stalno tajništvo Kongresa je u Strasbourgu. Kongres je u sadašnjem obliku i statusu osnovalo 1994. Vijeće ministara Vijeća Europe, a sljednik je Stalne konferencije lokalnih i

regionalnih vlasti Europe (*Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe*) koja u okviru Vijeća Europe djeluje od 1957. Svoje uloge Kongres operacionalizira kroz usvajanje rezolucija, preporuka i mišljenja o svim aspektima lokalne samouprave te kroz izvješća o promatranju i nadzoru stanja lokalne demokracije i lokalne samouprave u državama članicama. Kruna dosadašnjeg djelovanja Kongresa svakako je donošenje, potpisivanje i ratifikacija Europske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1985. koja je ujedno idejni i pravni temelj svih aktivnosti koje su uslijedile. Važnu ulogu u ispunjavanju misije Kongresa ima Grupa nezavisnih stručnjaka koja priprema izvješća i druge dokumente kroz koje Kongres kao političko tijelo djeluje. Eksperti se regrutiraju ponajviše iz akademske zajednice, a imenuju se na mandat od četiri godine.

Mreža udruga lokalnih jedinica jugoistočne Europe (engl. *Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe – NALAS*), asocijacija koja okuplja udruge jedinica lokalne samouprave iz država jugoistočne Europe (Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Srbije, Makedonije, Kosova, Rumunjske, Bugarske, Albanije i Turske). Inicijativa za osnivanjem takve mreže potječe iz 2001., a rezultat je zajedničkog djelovanja Europske unije kroz Pakt o stabilizaciji jugoistočne Europe te Vijeća Europe. Neformalna mreža rasla je kroz sastanke, radionice, savjetovanja i konferencije da bi se 2005. formalno ustrojila kao neprofitna interesna udruga lokalnih jedinica s područja navedenih zemalja. Tajništvo udruge je u Skopju. NALAS, u suradnji s državama na prostoru kojih djeluje te međunarodnim organizacijama, promovira proces decentralizacije te vrijednosti na kojima se temelji Europska povelja o lokalnoj samoupravi koja je temeljni orijentir djelovanja udruge. Najveći i najvažniji dio aktivnosti asocijacije odvija se kroz stalne radne skupine (*task forces*) koje, kroz različite projekte koje iniciraju, okupljaju zaposlenike udruge članova, službenike lokalne samouprave te najkompetentnije eksperte iz regije. Ustrojeno je šest takvih skupina: za fiskalnu decentralizaciju, urbano planiranje, energetska efektivnost, gospodarenje otpadom i upravljanje vodama te održivi turizam.

Odbor regija (engl. *Committee of the Regions*), stalni organ Europske unije ustanovljen 1994. Ugovorom iz Maastrichta. Odbor ima 353 člana, a svaka je država približno predstavljena brojem koji odražava veličinu njezine populacije, npr. Njemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska i Italija sa po 24 člana, a Malta sa pet članova. Djelovanje Odbora regija počiva na tri podjednako važna načela: supsidijarnosti, bliskosti (*proximity*) i partnerstvu. Tijekom institucionalnih i ustavnih preinaka u EU uloga Odbora

se razvijala i mijenjala, uvijek u smjeru sve veće važnosti Odbora, ali je ostala ponajprije savjetodavne prirode. Temeljni ugovori o osnivanju obvezuju ostale organe EU (Europsku komisiju, Europski parlament, Europsko vijeće i Vijeće ministara) da konzultiraju Odbor u svim pitanjima i područjima javnih politika o kojima odlučuju kada njihove odluke sadržavaju reperkusije za lokalnu i regionalnu razinu upravljanja. Odbor ispunjava svoju ulogu donošenjem mišljenja u zakonodavnom procesu (*opinions*), rezolucija kojima izražava stajališta o važnim temama, objavljivanjem studija i drugih publikacija o nizu dimenzija lokalnog i regionalnog upravljanja te organizacijom konferencija, seminara i radionica. Odbor kao političko tijelo ima temeljnu zadaću promovirati i štiti interese subnacionalnih teritorijalnih razina u državama članicama, uključiti ih u proces donošenja odluka te približiti djelovanje EU građanima, odnosno osigurati dodatnu poveznicu i temelj legitimiteta između građana i institucija EU. Prema Lisabonskom ugovoru, Odbor regija mora biti konzultiran tijekom zakonodavnog procesa u sljedećim područjima javnih politika: ekonomske i društvene kohezije, transeuropskih mreža, zdravstva, obrazovanja i kulture, zapošljavanja, socijalne politike, zaštite okoliša, prometa, civilne zaštite, klimatskih promjena i energetike.

Posebni statusi lokalnih jedinica (engl. *special statuses of local authorities*), proistječu iz potrebe da pravni status i organizacijske specifičnosti nekih (tipova) lokalnih jedinica odraze njihovu zemljopisnu, političku ili geopolitiku posebnu u teritorijalnim sustavima nacionalnih država. Poseban status određenih lokalnih jedinica najčešće se očituje kroz proširen djelokrug, veće ovlasti i širu autonomiju takvih jedinica, poseban odnos s višim teritorijalnim razinama, njihovo specifično unutrašnje ustrojstvo i/ili zasebne načine financiranja. Davanjem posebnog statusa određenim lokalnim jedinicama ili kategorijama lokalnih jedinica odstupa se od načelne jednakosti građana u realizaciji prava na lokalnu (i regionalnu) samoupravu to dovodi do institucionalne asimetrije kojom se pravno i upravno diferenciraju jedinice teritorijalne samouprave čak i u tradicionalno monotipskim sustavima lokalne samouprave. Poseban status određenih teritorijalnih jedinica postoji samo kada je takav status označen i utvrđen formalnim propisima (ustavima ili zakonima) – on se ne odnosi na slučajeve kada određene jedinice faktično odstupaju od svoje zakonom utvrđene uloge i djelokruga. Mogu se razlikovati tri skupine jedinica s posebnim statusom: 1. glavni i drugi veliki gradovi te metropolitanska područja; 2. geografski specifična i razvojno zaostala područja te 3. demografski i politički zasebna područja. Te tri skupine precizno ocrtavaju i glavne razloge insti-

tucionalne diverzifikacije teritorijalne samouprave: a) glavni i drugi veći gradovi izdvajaju se iz standardne matrice reguliranja lokalne samouprave zbog svoje važnosti za šire područje kako bi svojim djelokrugom, ovlastima i specifičnim ustrojstvom odrazili posebne, često povećane potrebe svojih stanovnika ili udovoljili demokratskim standardima participacije i blizine građanima; b) zemljopisno specifična područja (otoci, teritorijalne enklave) zbog svoje prometno-komunikacijske odvojenosti, razmjerne izoliranosti od ostatka državnog teritorija te geoprometne važnosti imaju potrebu za većim djelokrugom i širom autonomijom kako bi što više poslova od javnog interesa sama obavljala te za njih snosila odgovornost; c) davanjem posebnog statusa nekim regijama mogu se ublažiti i prevenirati međuetnički i politički sukobi između različitih etničkih skupina u jednoj državi ili potvrditi tradicionalna samosvojnost i snažan identitet pojedinih povijesnih regija. Vijeće Europe svoja je stajališta i smjernice u pogledu posebnih statusa teritorijalnih jedinica objedinilo u Preporuci 246 (2013) *Regions and Territories with Special Status in Europe*. Ističući prednosti posebnih statusa pojedinih teritorijalnih jedinica te sugerirajući češće korištenje takvim institucionalnim modelima, Preporuka također upozorava da se priznavanjem posebnih statusa za određena područja treba također voditi računa o ravnoteži čitavog sustava te jednako legitimnim zahtjevima za njegovom preglednošću i racionalnošću. U eksplanatornom memorandumu navedene preporuke ističe se da ekonomski razlozi ne bi trebali biti osnova posebnog formalnog tretmana pojedinih područja. Posebni status najčešće uživaju jedinice na intermedijarnoj, najčešće regionalnoj razini upravljanja, kao što su primjerice: regija Aland u Finskoj, Farski otoci i Grenland u Danskoj, Azori i Madeira u Portugalu, Korzika u Francuskoj, pet talijanskih regija (Sardinija, Sicilija, Južni Tirol, Valle d'Aosta i Friuli-Venezia-Giulia). Na lokalnoj razini upravljanja poseban status uglavnom je ograničen na glavne gradove. Prema Studiji Vijeća Europe iz 2007., većina glavnih gradova država članica ima pravno utemeljene posebnosti koje se najčešće odnose na dvostruki status lokalnih i regionalnih jedinica, širi samoupravni djelokrug ili specifične modalitete interne decentralizacije i teritorijalne podjele kroz oblike mjesne samouprave.

Slobodne općine (engl. *free communes*), pojam kojim se označuje reformski model lokalne samouprave oblikovan i implementiran u skandinavskim zemljama (Norveškoj, Švedskoj, Danskoj i Finskoj) 1980-ih i 1990-ih. Prema tom su konceptu određene jedinice lokalne samouprave izuzete od djelovanja većeg broja kogentnih odredbi nacionalnih propisa te im je, na eksperimentalan i uglavnom individualiziran način, proširen

djelokrug javnih poslova, pridržana veća autonomija, smanjen nadzor pri obavljanju poslova te dana sloboda pri internoj organizaciji političkih i upravnih tijela odnosno ustrojavanju javnih službi. Skandinavski model lokalne samouprave, iako je tradicionalno podrazumijevao širok djelokrug subnacionalnih samoupravnih jedinica, donekle je zanemarivao potrebu da se poslovi prilagode lokalnim okolnostima te je državna regulacija, namijenjena niveliranju i standardizaciji razine usluga, bila intenzivna, u skladu s centraliziranim poimanjem države blagostanja. Lokalnoj samoupravi bila je uglavnom pridržana uloga izvršitelja centralno skrojenih uniformnih socijalnih programa. Koncept slobodnih općina skandinavska je varijanta menadžerskih pristupa reformi javnog sektora prema kojima je, u idealnom slučaju, veća odgovornost i autonomija pri oblikovanju i provedbi lokalnih javnih politika, kao i veća kontrola nad vlastitim resursima, trebala proizvesti i veću kvalitetu usluga te efikasnost i ekonomičnost pri njihovom pružanju, a u konačnici i veće zadovoljstvo samih građana. Također, od eksperimenta se očekivalo buđenje lokalnih kreativnih potencijala koje bi rezultiralo inovativnim organizacijskim i funkcionalnim rješenjima javnih problema. Za razliku od sličnih decentralizacijskih i deregulacijskih reformi u drugim državama, koncept slobodnih općina gajio je *bottom-up* pristup jer je lokalnim jedinicama omogućeno da se samostalno i slobodno angažiraju u ponuđenim općim ili sektorskim programima. Zbog takvog pristupa čitav se eksperiment sa slobodnim općinama može nazvati i ogleđnim projektom funkcionalne reforme teritorijalne samouprave kojim se, na manjem uzorku, pokušala procijeniti spremnost lokalnih jedinica na širi djelokrug i veću autonomiju. Lokalnim i regionalnim jedinicama koje su sudjelovale ostavljena je veća autonomija u odlučivanju o sektorskim programima te sloboda oblikovanja institucionalnog i organizacijskog okvira za njihovo obavljanje, kao i ovlast uređenja vlastitih izvršnih struktura (*self-regulating municipalities*). Također, dana im je mogućnost vanjskog ugovaranja obavljanja službi predškolskog odgoja, socijalne skrbi, sporta, zaštite okoliša i drugih javnih službi. Švedska je 1984. prva uvela promjene ovoga tipa, a slijedile su je Danska (1985.), Norveška (1986.) i Finska (1989.). U Švedskoj je bilo uključeno 40 samoupravnih jedinica, u Danskoj 60, u Norveškoj 47 te u Finskoj 56 općina. Uobičajeno trajanje provedbe programa bilo je 6–8 godina. U analizama i evaluacijama koje su uslijedile utvrđeno je da su u programima više sudjelovale lokalne jedinice s većim upravnim i financijskim kapacitetom, mahom one urbanog karaktera. U svim državama eksperimenti sa slobodnim općinama rezultirali su manjim ili većim promjenama općeg i sektorskog zakonodavstva o lokalnoj samoupravi usmjerenih većoj autonomiji i širem djelokrugu *svih* jedini-

ca teritorijalne samouprave. Također, u nekim se slučajevima pokazalo da su za širu decentralizaciju potrebne i strukturne promjene u teritorijalnoj organizaciji – u Danskoj su, u godinama nakon provedbe koncepta »slobodnih općina«, uslijedile rasprave o teritorijalnoj konsolidaciji čiji je *ratio* bio u osposobljavanju svih jedinica za decentralizaciju, a ishod korjenita teritorijalna reforma u 2007. S obzirom na to da je konceptom slobodnih općina stvoreno institucionalno okružje koje je bilo poticajno za lokalne inicijative te je, unatoč iskrsnulim problemima koordinacije središnjih državnih tijela pri provedbi međusektorskih programa, konačna ocjena takvih eksperimenata bila mahom pozitivna pa se sam koncept često u literaturi spominje kao uzoran primjer potencijalnim reformama teritorijalnog sustava upravljanja u suvremenim demokratskim državama.

Specijalne lokalne jedinice (engl. *special districts*), tip jedinica lokalne samouprave koje se ustrojavaju za obavljanje jedne ili više povezanih javnih službi te se njihov teritorij ne poklapa s teritorijem jedinica općega tipa od kojih su institucionalno i organizacijski odvojene. U državama gdje su uobičajene mogu se osnovati aktima viših teritorijalnih razina, ali i sporazumima lokalnih jedinica općega tipa, često uz prethodno referendumsko izjašnjavanje lokalnog stanovništva. Smatra se da se putem mreže specijalnih jedinica može u obavljanju pojedine službe postići veći stupanj učinkovitosti i ekonomičnosti jer se teritorij određene službe, a time i ukupan broj njihovih korisnika, određuje prema njezinoj funkcionalnoj logici te prema načelima ekonomije razmjera. Također, od takvih se jedinica očekuje veća elastičnost u organizacijskoj i funkcionalnoj prilagodbi promijenjenim okolnostima. Ipak, uspostavljanje specijalnih lokalnih jedinica otežava vođenje cjelovite lokalne politike i naglašava problem koordinacije raznorodnih i teritorijalno nepodudarnih lokalnih javnih službi, a i disperzira nadzorni i participativni potencijal javnosti. Uz navedeno, postojanje više vrsta jedinica lokalne samouprave čini javni sektor složenijim te otežava razumijevanje i nadzor građana. Specijalne, jednonamjenske jedinice lokalne samouprave ni u jednoj državi nisu temeljni i isključivi oblik lokalne samouprave, nego su suplement tradicionalnoj teritorijalnoj podjeli na jedinice općega tipa. Specijalne lokalne jedinice koriste se u značajnijoj mjeri u anglosaksonskim zemljama, posebno izraženo u Sjedinjenim Američkim Državama gdje brojem nadmašuju jedinice općega tipa, a osnivaju se uglavnom za javne službe školstva (*school districts*), vatrogastva, vodoopskrbe i odvodnje, opskrbe energentima i gospodarenja otpadom. U posljednjih 50 godina njihov je broj u SAD-u utrostručen te ih danas ima oko 50.000, od čega je nešto preko 13.000 školskih distrika-

ta. Takvim lokalnim jedinicama obično upravljaju izvršni odbori, sastavljeni od izabranih dužnosnika ili imenovanih javnih službenika. U europskim zemljama osnivanje specijalnih jednonamjenskih ili višenamjenskih jedinica, izdvojenih iz jedinica općega tipa, nije uvriježeno, a nešto više ima ih u Švicarskoj u obliku školskih općina. Ipak, neki oblici suradnje lokalnih jedinica postupno se organizacijski integriraju te institucionaliziraju poprimajući konture zasebnih teritorijalnih jedinica i razina često operativno i financijski potpuno odvojenih od jedinica općega tipa koje su ih ustrojile. Na taj način, posebno u zemljama manjih jedinica općega tipa (npr. Francuska, Italija, Španjolska), dolazi do odozdo i *de facto* usmjerne specijalizacije teritorijalne samouprave i organizacijske diferencijacije lokalnih službi koje zahtijevaju iznalaženje novih instrumenata koordinacije i političke odgovornosti.

Teritorijalna konsolidacija lokalne samouprave (engl. *territorial consolidation of local self-government*), pojam kojim se mogu objediniti strukturne reforme sustava lokalne samouprave u nizu zemalja koje su išle za tim da se povećanjem teritorijalnog i populacijskog okvira lokalnih jedinica osigura snažniji kapacitet za organizaciju i modernizaciju sve brojnijih i sve skupljih lokalnih javnih službi, i to onih gospodarskog i negospodarskog karaktera. Okrupnjavanje teritorijalne osnove lokalne samouprave bila je glavna karakteristika strukturnih reformi provedenih u drugoj polovini 20. stoljeća. Zemlje socijalističkog bloka takvim su mjerama išle za samodostatnošću lokalnih jedinica koja bi omogućila ostvarenje anarhomarksiističke koncepcije komune, a koja bi postupno zamijenila državu kao osnovnu jedinicu političkog organiziranja društava. Teritorijalne reforme u europskim zemljama s demokratskom tradicijom obično su bile vezane na decentralizacijske procese, bilo da su im neposredno prethodile ili da su ih slijedile. One su svoj zenit doživjele tijekom izgradnje države blagostanja bivajući instrumentom modernizacijskih reformi koje su arhaične lokalne zajednice trebale transformirati u moderne organizacijske sustave sposobne nositi sve složenije javne službe. Takve strukturalne prilagodbe velik je broj europskih zemalja izvršio 1960-ih i 1970-ih. Od 1980-ih naovamo naglasak je na alternativnim modalitetima prilagodbe – horizontalnom povezivanju i udruživanju jedinica lokalne samouprave te uključivanju vanjskih aktera u sustav obavljanja javnih poslova. U razdoblju tranzicije u mnogim je državama bivšeg socijalističkog bloka prevladalo romantizirano demokratsko shvaćanje lokalne samouprave po kojemu se lokalne jedinice shvaćaju prvenstveno kao socio-kulturne zajednice pogodne za građansku participaciju u javnom upravljanju. Takvo je shvaća-

nje dovelo do fragmentacije sustava te rezultiralo stvaranjem velikog broja malih lokalnih jedinica. Konsolidacijske teritorijalne reforme u recentnom su periodu osujećene procesom funkcionalizacije upravljanja koji smanjuje važnost formalnih teritorijalnih i organizacijskih okvira, ali ne samo njime: sve je više konkretnih političko-interesnih zapreka s lokalne razine na koje planirane ili pripremljene reforme nailaze. Događa se promjena teritorijalnog modusa organiziranja u funkcionalni, pri čemu je fokus na zadaćama i programima koji se obavljaju transteritorijalno i multiorganizacijski, a ne na pojedinim razinama i organizacijama. Može se reći da se fokus s traženja idealne i po mogućnosti trajnije organizacijske strukturne veličine prebacuje na traženje adekvatne, ali privremene interorganizacijske konstelacije za određeni upravni program ili vrstu javnih poslova. Tome svjedoče i sve rjeđe konsolidacijske reforme koje su u posljednje vrijeme ipak provedene u Danskoj (2007.), Latviji (2009.), Grčkoj (2010.) i nekim njemačkim državama.

Urbane politike (engl. *urban politics/urban policies*), višeznačan pojam koji ima svoju praktično-stručnu i znanstvenu dimenziju: s jedne se strane njime označavaju javne politike u gradovima kao specifičnim, urbaniziranim lokalnim jedinicama (*policy*) te borba za vlast i autoritativno odlučivanje na lokalnoj razini (*politics*), a s druge strane njime se naziva relativno mlada i propulzivna znanstvena disciplina proistekla iz političkih i upravnih znanosti koja se usredotočuje na analizu uvjeta, sadržaja i ishoda javnih politika u urbanim sredinama, ali i na političke procese te odnose moći među lokalnim akterima. Takva se značenja često integriraju pojmom upravljanja gradovima (*urban governance*). Sadržajno, urbane politike u programskom se (*policy*) smislu najčešće odnose na razvojne i socijalne politike obuhvaćajući probleme poput prostornog planiranja, izgradnje i obnove urbane infrastrukture ili različitih socijalnih programa, dok se organizacijsko-politička dimenzija discipline usredotočuje na modalitete vodstva gradova (*leadership*), političko-upravne konstelacije relevantnih aktera (*urban regimes*) te na umrežavanje gradova s drugim društvenim, javnim i privatnim akterima (*networking*). Etabliranje zasebne discipline urbanih politika ili urbanih studija (*urban studies*) u posljednjih nekoliko desetljeća dodatno je učvršćeno postojanjem niza specijaliziranih znanstvenih časopisa te objavljivanjem nekoliko kapitalnih publikacija koje, kroz sintezu dosadašnjih istraživanja i teorijskih pogleda, u velikoj mjeri uspijevaju integrirati ovo multidisciplinarno znanstveno polje, kao što su: *Theories of Urban Politics* (1995. – eds. Judge, D., Stoker, G., Wolman, H.), *Collaborative Public Management – New Strategies for Local Go-*

vernments (2003. – eds. Agranoff, R., McGuire, M.) te *Oxford Handbook of Urban Politics* (2012. – eds. Mossberger, K., Clarke, S. E., John, P.). Interes za disciplinu urbanih politika u novije se vrijeme povećava logikom sve intenzivnijeg procesa urbanizacije, širenjem gradskog načina života i na ruralna područja, populacijskim porastom gradova te njihovim sve većim značenjem u regionalnim razvojnim politikama, a semantički sve više zamjenjuje izraze »lokalna politika« ili »lokalna samouprava«. U posljednje vrijeme specifični problemi gradova i urbane politike bivaju prepoznati i od Europske unije kroz *Urban Pilot Project* i inicijativu *URBAN*, a u zadnjim su proračunskim razdobljima preporuke i načela prijašnjih urbanih programa integrirani i u propise o strukturnim fondovima EU, kao i u operativne programe država članica.

Vijeće europskih općina i regija (engl. *Council of European Municipalities and Regions – CEMR*), najstarije je i najbrojnije udruženje jedinica teritorijalne samouprave na europskom kontinentu. Asocijacija je osnovana 1951. u Ženevi. Okuplja udruge jedinica lokalne i regionalne samouprave iz 40 zemalja. Djelovanje CEMR-a temelji se na načelima supsidijarnosti, lokalne samouprave i sudjelovanja građana u procesima lokalnog javnog upravljanja. Rad asocijacije odvija se oko dvije temeljne okosnice: utjecanje na politike i zakonodavstvo EU u svim područjima u kojima one imaju utjecaja na lokalne i regionalne samoupravne jedinice te osiguravanje infrastrukture za debatu i umrežavanje lokalnih i regionalnih jedinica u Europi putem njihovih nacionalnih udruga. Vijeće u svom tajništvu zapošljava dvadesetak ljudi, a financira se uglavnom iz članskih doprinosa te godišnjih donacija Europske komisije koje čine oko 15% godišnjeg proračuna. Organizacija također predstavlja europsku sekciju recentno osnovane svjetske organizacije Ujedinjenih gradova i lokalnih jedinica (*United Cities and Local Governments*). Pet je tematskih okosnica koje čine jezgru djelovanja Vijeća: 1. demokracija i pitanja državljanstva; 2. partnerstvo, suradnja i svjetski poslovi; 3. lokalne i regionalne jedinice kao poslodavci i kao pružatelji usluga; 4. efikasno korištenje resursa i zaštita okoliša; 5. ekonomska, društvena i teritorijalna kohezija.