

Paweł Swianiewicz (ed.): Territorial Consolidation Reforms in Europe

Mihovil Škarica*

Prikaz

Izišla iz tiska početkom 2010., knjiga *Territorial Consolidation Reforms in Europe* predstavlja zbornik radova o naslovnoj temi kroz prizmu provedenih ili samo razmatranih reformi teritorijalne osnove lokalne samouprave u nekim europskim zemljama.

Knjiga se sastoji od 15 poglavlja raspoređenih u četiri veća tematska dijela. Prvi dio (*Territorial consolidation reforms in »old« EU member states*) sadržava studije o Danskoj, Grčkoj, Njemačkoj i Engleskoj. Drugi dio (*Territorial consolidation reforms in central and eastern Europe*) obuhvaća dvije studije o gruzijskoj te jednu o makedonskoj reformi lokalne samouprave provedenima s ciljem okrupnjivanja jedinica lokalne samouprave. Treća cjelina (*Less than consolidation reform, more than the status quo*) sadržava analize pet istočnoeuropskih država u kojima je problem teritorijalne fragmentacije prepoznat, ali okrupnjivanje nije provedeno, odnosno favorizirani su alternativni instrumenti jačanja lokalne razine poput suradnje lokalnih jedinica. Redom se obrađuju Češka, Slovačka, Mađarska, Ukrajina i Armenija. Dva završna poglavlja čine posebnu cjelinu (*Territorial consolidation – related issues*) jer nisu samo studije slučaja, nego daju dublji, teorijski prikaz problema naznačenih u cijeloj studiji. U njima se analizira priroda suradnje lokalnih jedinica, odnosi i međuuvjetovanosti veličine lokalnih

* Mihovil Škarica, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

jedinica, ekonomije i demokracije. Iz priloženih teorijskih modela izvlače se praktične implikacije i upute za provedbu reformi. Knjiga je napisana na engleskom jeziku.

Tematski i metodološki knjiga se nastavlja na prije objavljenu knjigu istog urednika *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe* (LGI, 2002.). Ova nova knjiga nastala je kao rezultat međunarodne konferencije *Lessons from Territorial Consolidation Reforms – The European Experience*, koju je organizirao LGI. Raspored poglavlja slijedi logiku same konferencije: da se prvo ocijene i analiziraju reforme lokalne samouprave u zapadnoeuropskim zemljama (starim članicama Europske unije), a zatim one u zemljama srednje i istočne Europe. Izdavač knjige je Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) iz Budimpešte koji je dio Instituta za otvoreno društvo (Open Society Institute). Osnovnom tekstu knjige prethode tablični prikaz sadržaja knjige na samom početku (iii–iv), predgovor (Irina Faion, LGI, v–vi), popis autora koji su priložima sudjelovali (vii–ix) te popis i kazalo priloženih grafikona i tablica (xi–xv). Snalaženje pri čitanju znatno olakšava objedinjeno kazalo imena i pojmova na samom kraju knjige (333–341).

U uvodnom poglavlju naslova *Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution?* (1–23) urednik knjige Pawel Swianiewicz, načelnik Odjela za lokalne politike i lokalni razvoj Sveučilišta u Varšavi, obrazlaže temeljne probleme koje će pojedine analize obuhvatiti. Ispituje početnu i temeljnu tezu knjige o usitnjenosti teritorijalne strukture kao glavnoj prepreci funkcionalnoj decentralizaciji u promatranim zemljama. Lokalne jedinice malog teritorijalnog obuhvata, a često i malog broja stanovnika, ne mogu razviti, a ni učinkovito i ekonomično voditi lokalne javne službe koje su postale standardom u lokalnom upravljanju u velikom dijelu Europe: komunalne službe i infrastrukturu, javni promet, opskrbu energentima, društvene službe (obrazovanje, zdravstvo i socijalnu skrb), itd. U ovom je poglavlju pružen teorijski okvir reforme lokalne samouprave. Pored identificiranja problema generiranih razmrvljenom teritorijalnom strukturom ispituju se mogući modaliteti njihova rješavanja.

Autori nacionalnih studija proveli su sličnu analizu. Pokušali su utvrditi i analizirati društvene, političke i ekonomske razloge koji su doveli do potrebe za reformom sustava lokalne samouprave, društvene snage koje su reformu poticale i one koje su se reformama suprotstavljale, uključenost raznih aktera u pojedine reformske etape, načine konzultiranja javnosti i javne rasprave. Ovisno o vremenskom odmaku od provedene reforme, negdje se više, a negdje manje vrednuju učinci.

Unatoč prepoznatljivoj zajedničkoj niti vodilji, mogu se prepoznati značajne tematske i kvalitativne razlike između pojedinih priloga. Neki se bave samo recentnom teritorijalnom reorganizacijom, drugi daju i povijesni pregled razvoja teritorijalnog okvira lokalne samouprave u dotičnoj zemlji. U pojedinim su priložima obrađeni svi aspekti sustava lokalne samouprave, dok pojedina poglavlja osim analize statističkih i empirijskih podataka sadržavaju i dublji teorijski uvid u naznačene probleme ili se rezultati reformi tumače doktrinarno i teorijski. Po samoj strukturi pojedinih studija i njihovu sadržaju uočljive su razlike u obrazovnom i profesionalnom *backgroundu* različitih autora. Neke su studije čiste analize reformske javne politike, neke prednjače jasnoćom povijesne pozadine, a neke kvalitetnom analizom međuovisnosti raznih društvenih i političkih institucija. Iz toga se jasno vidi od koje discipline ili iskustvenog polazišta autor u svojoj analizi kreće: politologije, ustavnog prava, upravne znanosti ili vještine izrade *policy* dokumenata.

Karsten Vrangbaek, profesor javnih politika na Institutu za političke znanosti Sveučilišta u Kopenhagenu, autor je drugog poglavlja knjige (27–44) o strukturnoj reformi u Danskoj. O njoj je odlučeno 2004., a počela se ostvarivati 2007. Reformiran je cjelokupan teritorijalni samoupravni sustav: teritorijalno, funkcionalno i fiskalno. Broj općina je smanjen sa 271 na 98. Okruzi (*counties*) kao jedinice regionalne samouprave su ukinuti, a umjesto njih je formirano pet regija. Iako teritorijalno bitno povećane, jedinice regionalne samouprave reformom su najviše oslabljene. Većina njihovih funkcija decentralizirana je novonastalim općinama, a izgubile su i pravo propisivanja i ubiranja vlastitih poreza tako da sada ovisе o transferima s centralne razine (80%) te o financiranju od općina na svom teritoriju (20%). Vrangbaekov prilog primjer je analize *policy* procesa. Analizira razloge koji su do reforme doveli, okolnosti u kojima je reforma planirana i provedena, odlučujuće aktere koji su je oblikovali i proveli, proces donošenja odluke i konzultiranja (stručne) javnosti te samu provedbu reformskih zahvata. Spajanje i okrupnjivanje općina velikim je dijelom provedeno na dobrovoljnoj osnovi u roku u kojem su se općine morale sporazumjeti o granicama novih i većih općina, a sve po parametrima određenima na državnoj razini. Uočljivo je da je reformu dijelom uzrokovala želja za efikasnijim i ekonomičnijim upravnim strukturama, no autor priznaje da se ne zamjećuje demokratski deficit koji bi se mogao očekivati u velikim jedinicama. Zaključak da reforma nije uzrokovala ni jedan veći problem jedini je evaluacijski sud u cijelom tekstu, jer autor ne pretendira dati cjelokupnu ocjenu provedenih reformi zbog njihove složenosti i kratkog vremena uhodavanja novih institucija. Kako je reforma prvenstveno inicirana zbog

specifičnih sektorskih razloga (zdravstveni sustav), tako će i konačna evaluacija primarno ovisiti o pojedinim sektorskim pokazateljima o kvaliteti i ekonomičnosti pruženih usluga.

Nikolaus K. Hlepas, profesor lokalne i regionalne samouprave na Odjelu za političke znanosti i javnu upravu Nacionalnog sveučilišta u Ateni, autor je trećeg poglavlja knjige (45–74). U opsežnoj studiji prikazan je razvoj lokalne samouprave u Grčkoj kroz nekoliko reformskih procesa te su detaljno objašnjeni vanjski i unutrašnji faktori koji su utjecali kako na samu odluku da se reforme provedu tako i na njihov tijek. Unatoč poduzetim reformama usmjerenima na jačanje lokalne samouprave, autor podcrtava mišljenje da se lokalna samouprava u Grčkoj još uvijek više percipira kao faktor kulturnog identiteta i socijalne kohezije lokalnih zajednica, koje je primarna svrha politički predstaviti građane, nego kao institucija spremna biti partner i faktor lokalnog razvoja i razvijanja odnosa s privatnim i civilnim sektorom te nadnacionalnim asocijacijama. Okrupnjivanje i spajanje općina iz 1998. jedinstveni je primjer drastične reorganizacije lokalne samouprave u zemljama južne Europe, zanimljiv i po tome što je reformi prethodio jako slab položaj lokalnih jedinica i slaba autonomija prema središnjoj državi. Konsolidiranu grčku modernu državu karakterizira tradicionalno jaka centralizacija. Potreba za većom djelotvornošću i ekonomičnošću bila je zamašnjak reforme 1997. Prethodnih 5.825 urbanih i ruralnih općina zamijenjeno je sa 1.034 nove općine (924 urbane i 100 ruralnih). Reforma je uključivala i decentralizaciju ovlasti, kao i njihovu preraspodjelu između prefektura, kao drugog stupnja teritorijalne samouprave, i novonastalih općina. Kao glavne uzroke reforme Hlepas navodi europeizaciju, odnosno prilagodbu europskim strukturalnim politikama, te potrebu za efikasnijim provođenjem sve složenijih sektorskih politika na lokalnoj razini. U nastavku teksta autor prikazuje sve ostale aspekte lokalne samouprave u Grčkoj, a završava najavom moguće nove teritorijalne reforme koju najavljuju vladajući konzervativci (smanjenje sa 1034 na oko 400 općina).

Hellmut Wollmann, profesor emeritus javne uprave na Sveučilištu Humboldt u Berlinu, u četvrtom poglavlju knjige (75–94) piše o teritorijalnim reformama u istočnonjemačkim zemljama poduzetima nakon ujedinjenja 1990. Ostavština sovjetskog modela upravljanja državom bio je velik broj malih lokalnih jedinica (7.546 općina), usitnjena drugostupanjska struktura (189 okruga) i ukidanje tradicionalnih federalnih jedinica (Länder). Wollmann upozorava da je regulacija lokalne samouprave rezervirana za pojedine federalne zemlje i nije dio kompetencija savezne države. Analizira kako se svaka od pet federalnih zemalja nosila s ostavštinom sovjetskog

modela na prijelazu stoljeća. Tekst je prepun teorijskih digresija o razlozima u korist velikih ili malih lokalnih jedinica te komparativnih uvida u slične reforme u nekim zapadnoeuropskim državama. Dio rada posvećen je objašnjenju specifičnog prava koje njemačke lokalne jedinice imaju temeljem Ustava, a to je pravo ustavne žalbe za zaštitu samouprave. Ustavni sudovi pojedinih zemalja, kao i Savezni ustavni sud, razvili su doktrinu *praeter constitutionem* po kojoj i prilikom promjene teritorija može doći do povrede samoupravnih prava. U tim su slučajevima vagali vrijednosti koje s jedne strane promovira spajanje jedinica (efikasnost, ekonomičnost) s vrijednostima imanentnima malim općinama (blizina građanima, demokratičnost, itd.). U nekim su slučajevima ustavni sudovi ukinuli zakone o reorganizaciji lokalne samouprave zbog spomenutih razloga. U razdoblju nakon ujedinjenja, od pet zemalja jedino je Saska pristupila teritorijalnoj reformi osnovnog stupnja lokalne samouprave (smanjenje sa 1.600 na 547 općina); ostale su različitim oblicima međuopćinske suradnje pokušale riješiti problem neefikasnosti, nastojeći da male općine postanu žarišta demokracije na demokracije gladnim prostorima Istočne Njemačke. Suprotno tome, broj okruga smanjen je u svim zemljama te ih je od prijašnjih 189 ostalo samo 86. Novi val teritorijalnih reformi dogodio se početkom 2000-ih, kad su države Brandenburg i Sachsen-Anhalt počele provoditi politike smanjenja broja lokalnih jedinica. U istom je periodu nastavljeno smanjivanje broja okruga. Reforme su popraćene mnogim ustavnim žalbama tako da se, prema Wollmannu, u budućnosti rješavanje problema fragmentacije može očekivati ne samo amalgamacijom nego ponajprije iznalaženjem modela koordinirane i djelotvorne suradnje lokalnih jedinica.

Colin Copus, profesor na istraživačkom odjelu lokalnog upravljanja na De Montfort sveučilištu u Leicesteru, u svom je poglavlju o engleskoj lokalnoj samoupravi (95–126) stajališta razrađena u tekstu uspješno sumirao u samom naslovu: *English Local Government: Not Local Nor Government*. Copusova studija možda je i znanstveno najplodonosniji dio cijele knjige jer sadržava izvrsnu analizu povijesnog razvoja institucija engleske lokalne samouprave. Studija u svom završnom dijelu sadržava prijedlog modela koji prelazi probleme lokalne samouprave te obuhvaća cjelokupan političko-ustavni ustroj Ujedinjenog Kraljevstva kao buduće federativne države. Copus analizira pripremne studije i razloge koji su doveli do velike teritorijalne reorganizacije 1972. kad je broj okružnih vijeća (*district councils*) smanjen sa 1.249 na 333. Copus smatra da se teritorijalne reforme kreću između tehnokracije (koja stremlje velikim lokalnim jedinicama) i demokracije (koja ide za manjim jedinicama). U svom prijedlogu koji razlaže pri kraju studije polazi od ustavnih odrednica. Kao temeljni problem engleske

lokalne samouprave nalazi nepostojanje bilo kakvog ustavnog jamstva ili prava na lokalnu samoupravu ili na određeni položaj lokalnih vlasti unutar političkog teritorijalnog sustava. Zagovara federalno uređenje Ujedinjenog Kraljevstva u kojem bi u manjim lokalnim jedinicama demokracija zaista zaživjela i koje bi imale ustavom zajamčen minimum prava, neovisnih o svakoj novoj garnituri vlasti na središnjoj razini.

Veli Kreci, asistent i doktorski kandidat na Odjelu za javnu upravu i političke znanosti na Jugoistočnoeuropskom sveučilištu u Tetovu, i Bekim Imeri, ekspert za lokalnu samoupravu iz Makedonije, pokušali su sistematizirati teritorijalne reorganizacije u Makedoniji u razdoblju nakon stjecanja neovisnosti (129–157). Makedonija je naslijedila 30 velikih općina, koje su, iako relativno razvijene i samostalne, zbog svoje veličine bile distancirane od građana. Posebno su patili rubni dijelovi općina koje su sve u svemu pokazivale jednopartijskom sustavu immanentnu birokratsku sklerotičnost. To su bili razlozi zbog kojih je 1995. provedena teritorijalna organizacija lokalne samouprave u kojoj su umjesto dotadašnjih 30 stvorene 123 općine. Početkom 2000-ih, nakon međuetničkih sukoba većinskog makedonskog i manjinskog albanskog stanovništva, stvoreni su mirnodopski uvjeti u kojima se o lokalnoj samoupravi počelo razmišljati i kao o instrumentu razvoja zemlje i smirivanja međuetničkih napetosti. Godine 2004. broj općina smanjen je na 84, a teritorijalnu reorganizaciju slijedila je i funkcionalna, pa i fiskalna decentralizacija. Ipak, nova teritorijalna podjela prvenstveno slijedi etničku logiku i služi za stvaranje homogenih etničkih zajednica u novostvorenim jedinicama lokalne samouprave. Poduzete mjere rezultat su Ohridskog okvirnog sporazuma koje je uredio organizaciju zemlje nakon oružanih sukoba. O predloženoj teritorijalnoj reorganizaciji nije postojala javna rasprava.

David Melua, ravnatelj ureda Nacionalne udruge jedinica lokalne samouprave u Gruziji, napisao je studiju o reformi lokalne samouprave u toj zemlji (159–187) koje je teritorijalna reorganizacija bila samo dio. Relativno opsežan tekst započinje povijesnim prikazom gruzijske lokalne uprave i lokalne samouprave. Prema riječima autora, u gruzijskoj tradiciji pojam lokalne autonomije nikad nije imao značajnije mjesto. To tumači konstantnom povijesnom borbom protiv vanjskih neprijatelja i unutarnjom protiv separatističkih težnji određenih pokrajina koje su rezultirale potrebom stvaranja jake središnje države. Stoga ne čudi da je u nekoliko reformi sustava teritorijalne samouprave poduzetih od 1991. do danas centralistička ideja uvijek imala presudnu ulogu i iznjedrila rješenja koja su favorizirala ulogu središnje države. Reforma iz 2005., kojoj je posvećen pretežit dio teksta, ostala je u tom okviru. Unatoč ratificiranju Europske povelje o

lokalnoj samoupravi i proklamiranom cilju stvaranja jakih, održivih i efikasnih jedinica lokalne samouprave, stvorene su velike općine ograničene autonomije, resursa i djelotvornosti. Reforma iskazana numerički djeluje radikalno: 1000 jedinica lokalne samouprave prvog stupnja je ukinuto te su na mjestu bivših distrikata (69) kao drugostupanjskih upravnih jedinica stvorene nove, velike općine (64) te pet gradova posebnog statusa. Nakon promjene osnovnog, organskog zakona o lokalnoj samoupravi, ministarstva su izbjegavala predlagati promjene propisa o ovlastima i financiranju lokalnih jedinica te su čak i neke već decentralizirane ovlasti opet vraćene državnim tijelima. Može se reći da reforma nije ojačala lokalnu samoupravu u Gruziji, no da bi mogla označivati početni korak k tom cilju.

Studentski istraživački klub *Spatium* iz Varšave s Fakulteta geografije i regionalnih studija, pod vodstvom i nadzorom prof. Swianiewicza, pripremio je izvještaj svoga empirijskog istraživanja gruzijske teritorijalne reforme (*Shadows in a Cave: Georgian Consolidation Reform Seen from a Distance*, 189–215). Studija interpretira socijalnu pozadinu provedenih reformi i njezinu percepciju među gruzijskim stanovništvom. Čini se da su studenti kao polazište postavili prava pitanja te različitim metodama pokušali doći do znanstveno verificiranih odgovora. Zanimalo ih je kojim su argumentima zagovornici i protivnici reforme branili svoja stajališta; jesu li razmatrane alternative provedenoj reformi; kakva je bila uloga javne rasprave u pripremi i implementaciji reforme; koji su rezultati postignuti posebice u pružanju javnih usluga, razvoju lokalne demokracije, poboljšanju položaja lokalnih samoupravnih jedinica u državnom političkom sustavu te lokalnom ekonomskom razvoju. Istraživački je tim odgovore formirao sljedećom metodologijom: analizom znanstvenih članaka, *policy* dokumenata i drugog pisanog materijala iz gruzijskih medija, analizom financijsko-ekonomskih pokazatelja prije i poslije reforme, istraživanjem javnog mišljenja građana Gruzije o zadovoljstvu reformom, serijom intervjua s političarima, ekspertima i članovima nevladinih udruga te terenskim istraživanjem dviju gruzijskih općina (Borjomi i Telavi).

Michal Illner, znanstveni savjetnik Instituta za sociologiju Akademije znanosti Češke Republike, u prvom poglavlju trećeg dijela knjige (219–235) pisao je o udruživanju općina kao mogućem načinu budućeg teritorijalnog okrupnjivanja iniciranog odozdo. Teritorijalnu strukturu češke lokalne samouprave autor naziva »ekstremnom teritorijalnom fragmentacijom«. U Češkoj postoji oko 6.250 općina s prosječnim brojem stanovnika od oko 1.650, a 80% općina ima manje od 1.000 stanovnika. Problemi koji iz takve strukture proizlaze su standardni: financijska neodrživost, upravna nedjelotvornost, nedostatak upravnog osoblja i ostalih resursa za obavlja-

nje poslova iz samoupravnog djelokruga te za izradu i provedbu razvojnih projekata. Politike koje su promovirale fakultativno i slobodno spajanje općina nisu polučile značajniji uspjeh te se stoga Češka orijentirala na izgradnju modela međuopćinske suradnje i udruživanja kao načina konsolidacije teritorijalne strukture. Illner detaljno analizira dva dominantna pristupa tom problemu prisutna u češkoj lokalnoj samoupravi. Jedan je stvaranje zajednice općina, instituta uvedenog 2004. izmjenama zakona o općinama. Taj institut raznim financijskim mehanizmima stimulira općine da se udružuju i surađuju na dobrovoljnoj osnovi. Ipak, zajednica u djelokrug dobiva neke od samoupravnih kompetencija samih općina. Drugi pristup razvio se kroz praksu samih općina koje su, svjesne svojih kapaciteta, počele surađivati na dobrovoljnoj osnovi stvarajući saveze općina. Oni su se pokazali puno fleksibilnijima, a prihvatljiviji su općinama jer ne dovode nužno do transfera ovlasti općina na tijela saveza. Taj se *bottom up* pristup poprilično raširio u zadnjih 17 godina te se sada preko 2/3 čeških općina nalazi u nekom savezu općina. Illner zagovara ovaj način rješavanja problema teritorijalne fragmentacije, nasuprot prisilnom spajanju općina ili suradnji poticanoj s državne razine u obliku zajednice općina. Istraživanje je pokazalo da i 83% ispitanih predstavnika postojećih saveza zagovara tu metodu. Autor zaključuje da se u bliskoj budućnosti može očekivati približavanje dvaju modela i nastajanje jedinstvenog modela međuopćinske suradnje u kojem bi dobrovoljno udruživanje trebalo biti dominantno.

Daniel Klimowsky, izvanredni profesor na Odjelu za regionalne znanosti i menadžment na Ekonomskom fakultetu Tehničkog sveučilišta u Košicama, svoje je poglavlje naslovio *Territorial Consolidation and Intercommunal Cooperation at the Local Level in the Slovak Republic* (237–253). Naslijedivši usitnjenu teritorijalnu strukturu iz socijalističkog perioda (2.891 općina 1989.), slovačka lokalna samouprava suočava se s očekivanim problemima dvadeset godina ne uspijevajući provesti konsolidacijsku reformu, pretežito zbog shvaćanja da bi se u novim, većim općinama, zanemarila općinska periferija, tj. sadašnje samostalne općine. Slično je shvaćanje prisutno i u drugim bivšim socijalističkim zemljama, pa i u Hrvatskoj. Prijedlozi okrupnjivanja teritorijalnog obuhvata jedinica lokalne samouprave iz 2004. i 2009., iako izrađeni unutar vladajućih struktura, nisu dobili ozbiljniju političku podršku niti je teritorijalna konsolidacija bila prioritet vladajućih političkih stranaka. Nasuprot tome, postoji nekoliko oblika međuopćinske suradnje i udruživanja od kojih su najznačajniji zajednički općinski uredi. Oni su funkcionalno različiti te obuhvaćaju različit broj općina. U takav su oblik suradnje uključene sve općine u Slovačkoj. Poslije analize

problema proisteklih iz teritorijalne fragmentacije i alternativnih modaliteta njihova rješavanja, Klimowsky u zadnjem dijelu teksta razmatra moguće smjerove razvoja. Riječ je ponajprije o postupnom razvoju i jačanju zajedničkih općinskih ureda iz kojih bi eventualno mogao proisteći drugi stupanj teritorijalne samouprave koji za sada u Slovačkoj ne postoji.

Edit Somlyodyne Pfeil, izvanredna profesorica na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Kaposvaru, na devet je stranica (255–264) sažela svoja razmatranja o nedavno provedenoj reformi javnih službi u Mađarskoj koja je rezultirala stvaranjem višenamjenskih mikroregionalnih udruženja općina (*Multipurpose Microregional Associations*, MMA). Zbog primjene načela: jedno naselje – jedna općina, Mađarska je formirala 3.145 općina koje u načelu imaju jednaka prava i jednake ovlasti. Okrupnjivanje jedinica lokalne samouprave nije, sudeći prema izvještaju autorice, ni razmatrano kao način prevladavanja teškoća u funkcioniranju malih lokalnih jedinica. Iz toga proizlaze temeljni problemi, kao što su nemogućnost kvalitetnog organiziranja lokalnih javnih službi te neadekvatno pružanje javnih usluga. Ustrojavanje MMA bilo je dijelom obuhvatnije reforme javnih službi pokrenute 2002. istoimenim strateškim dokumentom. Uspješnom primjenom tog instituta (osnovane su 162 od moguće 164 mikroregionalne asocijacije) Mađarska se opredijelila za model prevladavanja usitnjene strukture lokalne samouprave. Iako autorica ističe i nekoliko nedostataka novih oblika udruživanja (neprikladnost tog oblika za različita područja u Mađarskoj, ovisnost o državnoj financijskoj pomoći), čini se da je pružanje lokalnih javnih usluga poboljšano te da su jedinice lokalne samouprave zadovoljne omjerom izgubljenih ovlasti s jedne strane i pozitivnim učincima s druge.

Katerina Maynzyuk i Yuriy Dzhygyr pišu o trendovima, rizicima i teškoćama u razvoju ukrajinskih teritorijalno-upravnih struktura (265–278). Od stjecanja nezavisnosti Ukrajina nije mijenjala upravno-teritorijalnu strukturu naslijeđenu iz doba Sovjetskog Saveza te danas ima tri razine teritorijalne uprave. Na regionalnoj su razini 24 oblasti, u čijem su rangu Krim i dva grada posebnog statusa (Kijev i Sevastopolj); subregionalna razina obuhvaća 488 rajona i 177 gradova oblasnog značaja, dok najnižu razinu (lokalnu) čini preko 12.000 naselja i gradova rajonskog značaja. Prosječan broj stanovnika lokalnih jedinica iznosi oko 4.500. Autori ističu da su sve značajnije političke stranke suglasne u stavu da lokalnu samoupravu treba reformirati, odnosno osposobiti da pruža kvalitetne javne usluge, no ni jedna se to ne usudi provesti zbog implikacija koje teritorijalna podjela ima na etničku i lingvističku strukturu moderne Ukrajine. Prema prijedlogu izrađenom prema sugestijama stručnjaka Vijeća Europe, prešlo bi se

na dvostupanjsku strukturu u kojoj bi osnovni stupanj činili sadašnji rajoni. Oni bi bili prave jedinice lokalne samouprave spremne podnijeti teret političke, upravne, funkcionalne i fiskalne decentralizacije. U diskursu o budućnosti ukrajinske lokalne samouprave još prevladavaju nacionalne i etničke teme te autori zaključuju da je Ukrajinu potrebno prije svega centralizirati, a potom decentralizirati nižim teritorijalnim razinama vlasti kojih bi bile jasne i cjelovite.

David Tumanyan, zamjenik načelnika udruženja financijskih lokalnih službenika u Armeniji, na nešto više od dvije stranice teksta (279–281) ukratko je opisao postojeći zakonski okvir za spajanje lokalnih jedinica te predstavio osnovne smjernice reforme koju priprema armenska Vlada. Armenija ima 926 općina kojih je prosječan broj stanovnika 3.480 ili 2.317 ako iz računice isključimo glavni grad Erevan. Teritorijalna konsolidacija prepoznata je kao jedan od osnovnih zamašnjaka razvoja zemlje u nekoliko strateških i programskih dokumenata: Programu Vlade Republike Armenije (2008.) te Strateškom planu smanjenja siromaštva (2003.). Reforma je otpočela u vrijeme pisanja priloga, a jedan od temelja reforme je i projekt udruge kojoj pripada autor. U njemu su eksperti utvrdili kriteriji buduće teritorijalne reforme i predstavili probni projekt amalgamacije općina u jednoj armenskoj regiji (Agratsotn).

Robert Hertzog, profesor na Institutu za političke studije Sveučilišta u Strasbourg, napisao je pretposljednje poglavlje knjige (285–307) u kojem na primjeru Francuske argumentira *in favorem* razvoja međuopćinske suradnje kao alternative teritorijalnoj reorganizaciji i kao načinu da se izbjegnu sve potencijalno negativne posljedice amalgamacije. Ujedno i pažljivo teorijski razlaže osnovne pojmove i oblike suradnje lokalnih jedinica prikazujući ih i uspoređujući njihove prednosti u odnosu na sve aspekte lokalne samouprave: financije, djelokrug i lokalnu demokraciju. Na taj način razvija instrumentarij koji omogućuje usporedbu politika amalgamacije i suradnje u različitim državama, tj. različitim društvenim i povijesnim kontekstima. Prema riječima samog autora: »U području gdje nema konačnih i univerzalnih standarda i *ratia*, osnova metode je identificirati i pojasniti prave ciljeve određene javne politike te zatim mjeriti u kolikoj su mjeri ostvareni, uz koliki trošak i kojom efikasnošću«.

Kurt Houlberg, vanjski profesor na Sveučilištu Južne Danske, autor je posljednjeg poglavlja (*Municipal Size, Economy and Democracy*, 309–331). Analizirajući rezultate mnogobrojnih studija i istraživanja, on podvrgava znanstvenoj kritici dvije teze krucijalne za tematiku cijele knjige: da veličina lokalnih jedinica utječe na njihovu učinkovitost i ekonomičnost s jedne

te demokratsku participaciju građana s druge strane. Ne samo da su te teze polazišta za knjigu nego su, u razrađenom obliku, temelj svih javnih politika razmatranih u ovoj knjizi. Njima se tumače problemi, opravdavaju izabrana rješenja i pridobiva privola odlučujućih aktera. Simplificirane tvrdnje da su male jedinice bolje za intenzivniju participaciju građana, a veće za postizanje učinkovitosti i ekonomičnosti Houlberg provjerava brojnim empirijskim istraživanjima kojima prethode teorijski uvodi i terminološka pojašnjenja. Zaključuje da nije moguće znanstveno potvrditi ni jednu navedenu tezu, odnosno da ni ekonomija ni demokracija u jedinica lokalne samouprave ne ovise o veličini same jedinice u mjeri u kojoj se to pretpostavlja.

* * *

Knjiga je tematski obuhvatila mnogo širu problematiku od pitanja teritorijalne konsolidacije. Fragmentacija je uzeta kao polazišna točka za analizu lokalne samouprave na jednom općenitijem planu. U teorijskim poglavljima posebice, minuciozno je propitan *ratio* i uloga lokalne samouprave u društvenom i političkom životu modernih europskih država.

Osnovni cilj publikacije, kako se u predgovoru navodi, jest da se na jednom mjestu analiziraju relevantna iskustva reformi te da se uoči kako se reforme razlikuju prema specifičnostima država u kojima su provedene te da se na taj način izbjegnu pogreške i proširi najbolja praksa u reformama koje slijede ili su najavljene. Autori ne pretendiraju na konačnost zaključaka. I konsolidacija i fragmentacija imaju svojih prednosti i nedostataka, a uzet će se u obzir ona opcija koja odgovara političkoj i upravnoj kulturi konkretne države, kao i ciljevima koji se žele postići. Reforma teritorijalne strukture uvijek je bila poticaj za razmatranje i moguću reformu ostalih aspekata lokalne samouprave. Obično se teritorijalnim okrupnjivanjem priprema teren za širu funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju. Konsolidacija se čak smatra i pretpostavkom funkcionalne decentralizacije. Uspjeh je čak i staviti pitanje teritorijalnog obuhvata lokalnih jedinica na dnevni red političara i stručne javnosti.

Iskustva zemalja bivšeg socijalističkog bloka pokazuju da je javni diskurs o institucionalnoj izgradnji zemlje još uvijek opterećen etničkim, nacionalnim i državnim temama. Stalne reminiscencije na socijalistički period bivaju, pomalo iracionalno, prepreka modernizaciji teritorijalnog sustava i njegovu prilagođivanju modernim potrebama. Političke vrijednosti poput autonomije, »neovisnosti« ili demokracije pretežu nad tehno-kratskim vri-

jednostima kao što su djelotvornost, ekonomičnost, tržišnost, promocija gospodarskog razvoja. Takva prevaga rezultira lokalnim partikularizmima jedinica koje su, paradoksalno, financijski ovisne o središnjoj državi. Moglo bi se reći da je lokalnim političkim elitama važnije imati »svoju« općinu ma kakva ona bila nego biti dio veće jedinice u kojoj se odluke donose u širim forumima imajući u vidu potrebe i interese šireg teritorijalnog obuhvata, na racionalniji način.

Ako se prihvati zaključak iz posljednjeg poglavlja knjige, naizgled cijela knjiga koja mu prethodi ostaje bez puno smisla. No, ne mora biti tako. Svaki znanstveno potvrđeni zaključak, kakav god bio, može ukloniti nedoumice i inspirirati daljnji rad koji će možda rezultirati novom knjigom o novim varijablama koje također na neki način utječu na uspješnost jedinica lokalne samouprave. Knjiga je omogućila zanimljivu usporedbu stvarne specifične društvene važnosti lokalne samouprave kao institucije: negdje su stajališta i mišljenja lokalnih jedinica o mogućim reformama potpuno zanemarena i ignorirana, drugdje su upravo glavni razlog neuspjehu amalgamacijskih politika.

Zamjerka se može uputiti lektoru i uredniku knjige zbog neujednačene kvalitete engleskog jezika po poglavljima, kao i terminološke neujednačenosti.¹

Na kraju, knjiga *Territorial Consolidation Reforms in Europe* u elektroničkom je obliku lako dostupna svakom zainteresiranom na web stranicama LGI te je, nastavljajući dobru tradiciju prethodnih publikacija istog izdavača, bogat izvor komparativnog materijala za znanstvena istraživanja i stručne analize.

¹ Za pojam lokalne samouprave koriste se termini: local government, local self-government, local administration te local self-administration.