

Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice

*Željko Pavić**

UDK 352:35.071.5(497.5)

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno: 23. 10. 2009.

Prihvaćeno: 12. 3. 2010.

Problem administrativno-teritorijalne podjele uključuje i odabir između dviju mogućnosti – velike ili male lokalne jedinice. Analiziraju se razlozi za i protiv tih varijanti, prikazuje se proces amalgamiranja lokalnih jedinica u europskim zemljama, tj. proces njihova teritorijalnog povećanja, te se detaljnije osvrće na rješenja primijenjena u hrvatskoj lokalnoj samoupravi (male lokalne jedinice).

Ključne riječi: veličina lokalnih jedinica, teritorijalna podjela, lokalne jedinice, općine, lokalna samouprava

1. Uvod

Problem veličine lokalnih jedinica jedan je od osnovnih problema prilikom utvrđivanja upravno-teritorijalne podjele državnog teritorija. To znači odrediti njihovo područje, utvrditi krug poslova koje takve jedinice mogu

* Prof. dr. sc. Željko Pavić, umirovljeni redoviti profesor upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Retired Professor of Administrative Science at the Faculty of Law, Zagreb University)

obavljati te približno utvrditi broj njihovih stanovnika koji bi bio minimalno numeričko ograničenje za optimalno obavljanje lokalnih službi. Pitanje, dakle, koje se pritom postavlja odnosi se na dilemu – velike ili male lokalne jedinice.

I jedan i drugi odgovor, pokazalo se u teoriji i praksi, imaju svoje prednosti i nedostatke. Odabir varijante velikih lokalnih jedinica polazi od pretpostavke da su takve jedinice sposobne obnašati sve više modernih, diferenciranih, specijaliziranih upravnih poslova koji su posljedica značajnih društvenih promjena. Veće lokalne jedinice imaju više stanovnika, a to, pretpostavlja se, znači i više zaposlenih koji svojim radom pridonose stvaranju većih prihoda, stvarnoga gospodarskog temelja za bolje funkcioniranje lokalnih službi, a time omogućuju bolje zadovoljavanje interesa i potreba lokalnog stanovništva.

S druge strane, prednosti malih lokalnih jedinica valja tražiti u temeljima same ideje o lokalnoj samoupravi. Blizina, tj. pristupačnost lokalnih službi njihovim neposrednim korisnicima, građanima, pretpostavka je »ne samo njezinog uspjeha nego upravo njezinog postojanja« pa stoga velike lokalne jedinice zapravo »udaljavaju službe od tih vitalnih kontakata i koncentriraju ih u dalekim centrima, ma kako ti centri bili po imenu lokalni« (Pusić i dr., 1988: 280). Ideja same lokalne samouprave polazi od toga da postoji »potreba blizine za sve ono što je ljudima za organizirani život u prostoru neophodno, njihova normalna privrženost maloj grupi koja svojom prisutnošću pruža veću psihološku sigurnost pojedincu« (Pusić i dr., 1988: 281). Govori se o maloj lokalnoj jedinici kao o »očuvanju harmonije lokalne zajednice i duha u kojem svaki građanin osjeća da ima mogućnost biti politički učinkovit« (Humes, Martin, 1969: 67).

Postavlja se konačno i pitanje ima li primjena velikih lokalnih jedinica doista takve konzekvencije kakve joj se teorijski pridaju. Tezu da je povećanje teritorija lokalnih jedinica nužno pozitivno korelirano s povišenjem standarda proračunske potrošnje ne potvrđuju rezultati nekih istraživanja lokalne samouprave u Hrvatskoj (1968.).¹ Pokazalo se, naime, da taj odnos ne vrijedi ni kod općina seoskog karaktera. S druge strane, ni teza

¹ Analizirala se korelacija između prihoda općinskog proračuna (u apsolutnom iznosu i po stanovniku), odnos ostvarenih ukupnih prihoda općine i fondova prema veličini općinskog teritorija (za sve općine u Hrvatskoj, a posebno za negradske općine) te korelacija između proračunskih prihoda i indikatora upravne razvijenosti). Povećanje teritorija općine »ne djeluje na istodobno povećanje njezinog financijskog kapaciteta, niti utječe na glavne pokazatelje opsega upravne djelatnosti, opterećenosti i kvalificiranosti upravnih kadrova i unutarnje raspodjele sredstava u općinskoj upravi«. Pusić i dr., 1968: 16–23, 48–51.

da male općine pretpostavljaju veću angažiranost lokalnog stanovništva u lokalnom odlučivanju zbog blizine građana-korisnika lokalnim službama nije potvrđena. Prema tome, zaključuje se da je »udaljenost, dakle, veličina općinskog područja, jedan od mnogobrojnih elemenata, ni nepobitno jači ni nužno presudniji u svom djelovanju, od neodređenog niza drugih«. ² I druga istraživanja pokazuju iste rezultate. Tako se negativna korelacija pronalazi između prosječne veličine osnovnih lokalnih jedinica i nacionalnog dohotka *per capita* pa prema tome nisu opravdana uobičajena očekivanja da veće jedinice automatski ostvaruju i veće prihode (ti su pokazatelji analizirani na uzorku od 40 zemalja svijeta). Utvrđeno je da s porastom nacionalnog dohotka opada prosječna veličina osnovnih lokalnih jedinica (to doduše vrijedi samo za 28 promatranih zemalja). Isto se tako ne utvrđuje pozitivna korelacija između veličine državnog teritorija i veličine lokalnih jedinica pa stoga velike države (po teritoriju) ne moraju imati i veće lokalne jedinice (Pusić, 1963: 108–109).

Neki autori smatraju da zemlje u tijeku brzih i radikalnih promjena, društvenih i političkih, danas su to zemlje u tranziciji, nisu toliko hendikepirane nestabilnim i čestim teritorijalnim podjelama svoga državnog područja (Pusić, 1963: 83). U literaturi, uostalom, ima sasvim oprečnih mišljenja o navedenim standardnim prednostima velikih odnosno malih lokalnih jedinica. Neki autori tvrde da male jedinice ne mogu zadovoljiti sve ono što se od lokalnih jedinica traži (Alderfer, Mill). Alderfer tvrdi da već u 20. stoljeću postoji tendencija prema velikim i moćnim jedinicama (*super-governments*) pa male jedinice nemaju »ni najslabiju šansu za preživljavanje«. One ostaju samo simbol tradicije, dok se moć premješta na šire razine. Kao minimalne pretpostavke za određivanje veličine lokalnih jedinica Alderfer utvrđuje sljedeće faktore: značenje lokalne povijesti i tradicije, postojanje društvene zajednice u granicama lokalne jedinice, mogućnost učinkovitog obavljanja lokalnih poslova uz nužne izvore sredstava za njihovo financiranje te mogućnost da jedinica ima bar jednog zaposlenog službenika (Alderfer, 1956: 13–14). Drugi pak autori nalaze prednosti baš u malim jedinicama. Morris polazi od pretpostavke da je lokalna samouprava »nešto više od pukog obavljanja službi uz razumne troškove ... ona je nositelj lokalne i individualne samosvijesti« (Morris, 1960: 107). Za nje-ga je to bitna odrednica pri utvrđivanju veličine lokalnih jedinica.

² Veće općine imaju veće ukupne apsolutne prihode, ali ti prihodi *per capita* opadaju s veličinom općine.

Govori se i o faktorima koji utječu na veličinu lokalne jedinice. Ti se faktori odnose na obrambena, gospodarska, zemljopisna obilježja lokalnih jedinica (prije), dok se u novije vrijeme govori o političkom i administrativnom faktoru (Maud i Finer), prometnom (Nelson, Ramsey i Verner), složenom (Alderfer), političkom (Pavlovskij i Šafir). Perko-Šeparović utvrđuje sedam faktora koji određuju veličinu lokalne jedinice: 1. geografski ili prirodni, 2. vremenski, 3. ekonomsko-tehnički, 4. politički, 5. urbanizacijski, 6. sociološki te 7. upravni faktor (Perko-Šeparović, Hrženjak, 1982: 6–56). Pusić utvrđuje četiri načela kojih bi se, u idealnim okvirima, trebalo držati prilikom podjele državnog teritorija na uže dijelove, na regionalne i lokalne jedinice: 1. načelo potpunosti, tj. čitav se državni teritorij mora podijeliti »bez ostatka«, 2. načelo jednakosti, tj. pojedini tipovi lokalnih jedinica na istoj razini trebali bi biti što sličniji po veličini, 3. načelo gospodarsko-financijske samodovoljnosti te 4. načelo dostupnosti, po kojem bi lokalno stanovništvo trebalo imati što bolji pristup lokalnim tijelima i službama. Autor, međutim, odmah upozorava na relativnost navedenih kriterija jer su neki u očitoj opreci pa se tu više radi o »njihovom međusobnom optimalnom usklađivanju, a ne o maksimalnom ostvarivanju sviju u istim mah« (Pusić, 1988: 262). Kao kriterije za određivanje teritorija lokalnih jedinica Pusić navodi homogenost (prirodna, društvena), gravitaciju (geografska, ekonomska, kulturna, upravna, općedruštvena), komplementarnost (ekonomsko nadopunjavanje, drugi oblici nadopunjavanja na raznim područjima života) i ekonomsko-financijski kapacitet (tj. »dovoljna ekonomska baza za financiranje integriranih upravnih službi«) (Pusić, 1988: 280–282). Ivanišević pak detaljno obrazlaže opća načela teritorijalne podjele: 1. obuhvatnost, 2. stabilnost, 3. racionalnost, 4. organizacijska adekvatnost teritorijalne podjele. Utvrđuje i načela koja se odnose na lokalne samoupravne jedinice: 1. cjelovitost lokalne jedinice, 2. izjednačenost lokalnih jedinica, 3. financijski kapacitet i samostalnost lokalnih jedinica, 4. demokratičnost u lokalnom upravljanju, 5. dostupnost lokalnih službi korisnicima. Upozorava, međutim, na ograničavajuće uvjete teritorijalne podjele te navodi faktore koji utječu na teritorijalnu podjelu: 1. prirodna obilježja prostora, 2. mreža i vrsta naselja, 3. obilježja stanovništva, 4. upravno-teritorijalno nasljeđe, 5. privredna i ekonomska razvijenost, 6. prometna i komunikacijska povezanost, 7. efikasnost i ekonomičnost lokalnih službi, 8. politički ciljevi i interesi (Ivanišević, 2007: 65–110).

Budući da nema rješenja tog problema jednostavnim utvrđivanjem tipa općine »srednje veličine«, u praksi gotovo svih zemalja primjenjuju se dva strukturna rješenja – stupnjevanje i povezivanje lokalnih jedinica. U prvom se slučaju sustav lokalne samouprave ustrojava najčešće na dva stupnja ili,

rjeđe, na tri stupnja, gdje viši stupanj na sebe preuzima teret obavljanja svih onih poslova koje zbog bilo kojeg razloga osnovna razina ne može obavljati. Povezivanje lokalnih jedinica znači obavljanje složenih lokalnih poslova putem raznih oblika organizacijskog ili drugačijeg povezivanja, udruživanjem lokalnih financijskih sredstava i stručnih snaga i sl.

2. Proces spajanja (amalgamiranja) lokalnih jedinica u europskim zemljama

U novije vrijeme u zemljama Europe sve više dolazi do izražaja proces spajanja, amalgamiranja lokalnih jedinica, s ciljem da se suzbije usitjenost osnovnih jedinica lokalne samouprave tako da se na području čitave zemlje stvori raster podjednako velikih i razvijenijih lokalnih jedinica. Čini se da sve više prevladava tendencija prema većim lokalnim jedinicama. Svaka veća lokalna jedinica inkorporirala bi jedno veće gradsko naselje koje bi bilo okruženo širim ruralnim pojasom. Država inicira takav proces jer ne želi perpetuirati sve veću razliku između svojih lokalnih jedinica, ali je pritom voljna zaštititi i očuvati njihovu autonomiju što je više moguće. Pojedine se lokalne jedinice stoga uglavnom dobrovoljno uključuju u tu akciju, proces teče prilično bezbolno i samo u ekstremnim slučajevima neposlušnosti i otvorene rezistencije primjenjuju se metode državne prisile. Katkad se intervencija države svodi isključivo na sugestiju i uvjeravanje kao polaznu točku za daljnje dobrovoljno nastavljanje i okončanje same akcije amalgamiranja. Valja naglasiti da se svi ti procesi provode redovito na temelju prethodnih dugotrajnih priprema (prijedlozi lokalnih jedinica, povjerenstva, odbori, zakonodavna procedura i sl.). Keating upozorava na četiri načela koja utječu na spajanje lokalnih jedinica: efikasnost (više usluga uz najmanji trošak), demokratičnost (utjecaj građana na lokalne strukture), raspodjela (što bolje osigurati nadzor građana nad službama i sredstvima), razvoj (kako unaprijediti gospodarski rast) (Keating, 1995: 117).

Proces amalgamiranja lokalnih jedinica karakterizira kako zemlje s monotipski strukturiranom lokalnom samoupravom tako i one s politipskom lokalnom samoupravom. Budući da mnoge zemlje još nisu dostigle tako visok stupanj urbanizacije da bi mogle napustiti razlikovanje svojih lokalnih jedinica na gradske i negradske, za ruralna se područja pokušavaju pronaći odgovarajuća rješenja kako bi se ona osposobila za poslove kojima lokalne jedinice zadovoljavaju barem osnovne potrebe i interese svog

stanovništva. Prevladava stajalište da ruralne jedinice treba što više ojačati kako bi one postale kako-tako ravnopravan partner gradskim jedinicama. Time bi se zadržala formalna (a i sociološka) diferencijacija lokalnih jedinica na gradske i seoske, ali bi se ipak nastojale smanjiti neke osnovne razlike među njima koje diskvalificiraju seoske jedinice za efikasno obavljanje pojedinih poslova lokalnog značaja. To su razlozi da i u politipski strukturiranoj lokalnoj samoupravi sve više dolazi do izražaja tendencija prema amalgamiranju postojećih lokalnih jedinica tako da se ukidaju ili spajaju male i slabo razvijene seoske općine odnosno da se takve jedinice pripajaju većim, gospodarski jače razvijenim jedinicama, gradovima.

Proces stvaranja većih lokalnih jedinica, tj. proces amalgamiranja lokalnih jedinica započeo je u načelu 1950-ih i 1960-ih te je zahvatio gotovo sve europske države.

Švedska je svoju reformu lokalne samouprave započela vrlo rano, još 1940-ih. Depopulacija seoskih općina i malih gradova snažno je utjecala na početak reformi. Ona se temeljila na dvije teze, prvoj, da se, pod utjecajem države, širi djelokrug lokalnih poslova, a time i opterećenje lokalnih jedinica (dvije reforme školstva i nekoliko reformi u području socijalne skrbi), te drugoj, koja je postavila tezu da svi građani budu u jednakom položaju u odnosu prema lokalnim službama, tj. da svi mogu uživati u »jednakoj službi« (Strömberg, 1980: 308; Humes, Martin, 1969: 608–611). Smatralo se da lokalne jedinice moraju postati učinkovitije u obavljanju lokalnih poslova, da treba napustiti dotadašnju tipologiju lokalnih jedinica na gradove, gradske općine i ruralne okruge te uspostaviti jedinstven tip lokalne jedinice, tj. općinu (*kommun*). Utvrđeno je da bi seoska općina trebala imati najmanje 2.000 stanovnika, a optimalno oko 3.000 stanovnika. Godine 1951. smanjen je broj tzv. primarnih lokalnih jedinica³ na 2.498, a 1952. na 1.037 (Norton, 1994: 298), što je dovelo do povećanja njihova stanovništva s oko 1.500 na 4.100 stanovnika.

Tablica 1. Broj lokalnih jedinica u Švedskoj 1862–1987.

Godina	Seoske općine	Gradske općine	Gradovi	Ukupno
1862.	2.400	10	89	2.500
1901.	2.384	20	92	2.496
1911.	2.377	32	97	2.506

³ Primarne jedinice (*primärkommuner*) bile su gradovi, gradski distrikti i seoski distrikti.

1921.	2.371	35	110	2.516
1931.	2.373	45	113	2.531
1941.	2.353	53	117	2.523
1951.	2.281	84	133	2.498
1952.	816	88	133	1.037
1964.	777	96	133	1.006
1969.	625	91	132	848
1971.				464
1974.				278
1977.				277
1980.				279
1983.				284
1987.				284

Izvor: Gustafsson, 1988: 30.

Na tome reforma nije stala jer se uvidjelo da poslovi primarnih lokalnih jedinica pokazuju stalnu tendenciju prema porastu pa se između 1962. i 1974. odvijala druga faza reforme lokalne samouprave spajanjem primarnih općina. Ocijenjeno je da prije utvrđeni optimalan broj stanovnika po općini od 3.000 više nije odraz novonastalih odnosa na lokalnoj razini. Dok je 1960-ih 3.000 stanovnika imalo oko 36% općina, 1970-ih taj je postotak iznosio preko 40. Na području školstva izračunano je da bi za normalno funkcioniranje osnovnih škola populacijska baza trebala biti između 6.500 i 8.000 stanovnika, a za sustav socijalne skrbi od 5.000 do 6.000 stanovnika. Prevladalo je, naime, stajalište da bi svaka jedinica morala biti sposobna obavljati čitav niz poslova od šireg značenja i na području gospodarstva, stambene izgradnje, društvenih službi⁴ i planiranja te je 1975. utvrđena minimalna populacija od 8.000 stanovnika po novoj jedinici (za velike gradove Stockholm, Göteborg i Malmö utvrđeni su posebni uvjeti). Da se to nije promijenilo, oko 85% općina moralo bi te poslove obavljati u različitim oblicima međuopćinske suradnje (međuopćinske federacije). Predviđeno je da bi se dogovornom akcijom postojećih primarnih općina njihov broj sveo na svega 280 općina, čime bi se konačno ostvarila prvotna zamisao da svaka takva novoformirana jedinica uklopi u svoje područje jedan grad ili gradski okrug. Zakon iz 1969. odredio je da taj proces amalga-

⁴ U međuvremenu je obavezno školovanje produljeno sa sedam na devet godina pa je ta mjera bila značajan faktor u ubrzanju ovog procesa povećavanja lokalnih jedinica, jer su time proračuni općina postali još više opterećeni.

miranja mora završiti do 1. siječnja 1974. Ako to ne bude učinjeno, država će izvršiti spajanje prisilno, protiv volje općina koje se opiru dobrovoljnom ujedinjenju. Tako je u Švedskoj konačno nestala potreba za razlikovanjem primarnih jedinica na gradove, gradske i seoske distrikte te je konačno stvoren jedinstveni tip lokalnih jedinica – općina (*kommun*) (Fröjd 1970: 252 i dalje) kojih je 1990-ih bilo 288⁵ odnosno 284 s prosječno 29.300 stanovnika i 552 milje². Njihovo unutarnje ustrojstvo identično je onom iz 1977. Za usporedbu s prijašnjim stanjem kad je 85% općina imalo između 2.000 i 7.000 stanovnika, od 1987. taj je broj iznosio oko 20.000 (Gustafsson, 1988: 32). Na regionalnoj razini postoje dva tipa jedinica – 20 okruga (*landsting*) s jačim ovlastima te 21 okružni administrativni odbor (*länsstyrelser*) (Regionalism, 1998; Martin Harloff, 1987: 130).

Norveška je također krenula istim smjerom. Sredinom 1980-ih ukinuto je 429 malih administrativnih jedinica na koje su bile podijeljene seoske općine (*kommuner*), zatim je broj gradova sveden sa 64 na 47, a broj seoskih općina sa 744 na 407 općina (ukupno 454 jedinica).⁶ To je značilo jačanje drugog stupnja, 19 regija (*fylkeskommuner*) (za kojim se išlo u ovom procesu) koje su dobile veće zadatke u zdravstvenoj, stambenoj i obrazovnoj politici (van Putten, 1970: 28; Humes, Martin, 1969: 583–587; Regionalism, 1998; Martin Harloff, 1987: 103). Usprkos reformama, ipak prevladavaju općine s manjim brojem stanovnika, više od polovine općina ima manje od 5.000 stanovnika. Upravo je taj minimalni broj bio predviđen kao polazište reforme norveške lokalne samouprave u kojoj doduše prosječni broj stanovnika općina iznosi 10.000. Željelo se potaknuti dobrovoljno udruživanje općina uz državnu financijsku potporu, ali do 2000. samo su se dvije općine udružile na temelju referendumu (Larsen, 2002: 114–115).

I Danska je reducirala broj svojih općina (*kommuner*) dobrovoljnim udruživanjem sa 1.388 na 1.100 u razdoblju između 1958. i 1966. pa sa 1.100 na 277, na 275 pa na 273 (s ciljem da svaka od njih ima 5.000 do 6.000 stanovnika).⁷ Ujedno je smanjila broj svojih okruga (*Amstråd*) sa 25 na 14, pri čemu je prenijela jedan dio njihovih poslova na općine (van Putten, 1970: 28; Mohring-Andersen, 1973: 48–49; Ingvarsten, 1969: 58; Humes, Martin, 1969: 523–526; Regionalism, 1998; Martin Harloff, 1987: 35;

⁵ Prema Strömbergu, 1980: 314, 277 općina; prema Nortonu 284 općine, 1994: 297.

⁶ 439 jedinica (389 seoskih i 50 gradskih)! – von Bergmann-Winberg, 1997: 206–207.

⁷ Prosječan broj stanovnika općina je 18.700, ali uključivo gradove Kopenhagen i Frederiksberg s ukupno 571.050 stanovnika. Bez tih dvaju gradova prosječna bi danska općina imala 16.608 stanovnika. Norton, 1994: 327.

Norton, 1994: 297). Smatralo se, naime, da je dotadašnji broj stanovnika općina (manji od 3.000) bio premalen za uspješno i racionalno obavljanje lokalnih poslova. Reforma danske lokalne samouprave iz 1970. bila je trojako usmjerena:

- promjenama područja lokalnih i regionalnih jedinica,
- preraspodjeli poslova, te
- finansijskim efektima u vezi s navedenim promjenama.

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1968. određeno je da sve lokalne jedinice prvog stupnja u svoj sastav uključe izgrađeni dio plus dovoljan prostor za razvoj u budućnosti, a da prosječni broj njihovih stanovnika bude 5.000 do 6.000. (nakon provedenih reformi 1970. danska općina u prosjeku ima oko 18.000 stanovnika; v. tablicu 2; Mohring-Andersen, 1973: 48–49).

Teritorijalnu reorganizaciju slijedila je i redistribucija poslova između novonastalih jedinica. Smatralo se da bi nove lokalne jedinice morale biti pogodnim temeljem za procese daljnje decentralizacije. Upozoravalo se na to da su ciljevi reformi »staviti što više djelatnosti lokalne naravi na općine, a ne na dekoncentrirane državne agencije«, što će općinskim predstavničkim tijelima pružiti veći utjecaj i nadzor nad obavljanjem svih tih različitih službi. Razdioba poslova između okruga i općina odnosi se na područje socijalne skrbi, javnog zdravstva, osnovnog i specijalnog školstva, na zaštitu okoliša, cestovni promet, regionalno planiranje. Predviđene su i promjene u sustavu financiranja lokalnih službi.

Tablica 2. Promjene broja lokalnih jedinica u Danskoj, 1967–1970.

Broj stanovnika	Broj jedinica 1. 4. 1967.	Broj jedinica predviđen 1. 4. 1970.
150.000 –	1	4
100.000 – 150.000	3	1
75.000 – 100.000	2	1
50.000 – 75.000	3	7
40.000 – 50.000	5	9
30.000 – 40.000	7	6
20.000 – 30.000	15	17
15.000 – 20.000	13	16
10.000 – 15.000	22	53
7.000 – 10.000	36	63
5.000 – 7.000	46	59

4.000 – 5.000	55	28
3.000 – 4.000	68	8
2.000 – 3.000	169	8
1.000 – 2.000	365	1
500 – 1.000	226	1
– 500	61	0
Ukupno jedinica	1.097	282

Izvor: Ingvarsen, 1969: 63.

Reforma lokalne samouprave u *Finskoj* otpočela je još 1950-ih jer se smatralo da male ruralne općine više ne mogu odgovarati povećanim zadacima koje mora obavljati moderna lokalna samouprava na području gospodarstva, društvenog i kulturnog razvoja. Promjene teritorija lokalnih jedinica i njihovih granica trebalo je uskladiti s »funkcionalnom strukturom« odnosno stvoriti takve oblike općinske suradnje koji neće smanjiti njihov samostalni položaj (Harisalo, Rönkkö, 1980: 305; Humes, Martin, 1969: 527–530). Tako se broj lokalnih jedinica smanjio sa 502 na 494 (1979), od kojih su 84 grada, te je planirano da se do 1980. smanji broj općina na 311 koje bi imale najmanje 8.000 stanovnika (Harisalo, Rönkkö, 1980: 305; Humes, Martin, 1969: 527–530; van Putten, 1970: 30). Broj općina do 1986. godine sveden je na 367 (Martin Harloff, 1987: 47). Prijašnje diferenciranje finskih lokalnih jedinica na seoske i gradske jedinice te velike gradove napušteno je te su sve jedinice dobile isti status – općine. Iznimka su čine gradovi koji su takav položaj stekli prije 1979. tako da je stvarni broj općina 1979. bio 380.

Izvedba reforme, međutim, nije bila lagana jer se postavila dilema treba li se koristiti metodama dobrovoljnog ujedinjavanja malih općina njihovim međusobnim dogovorom ili problem riješiti prisilnim propisima. Očekivao se otpor pogotovo malih općina koje su u spajanjima općina vidjele nedostatke u vezi s dostupnošću službi građanima i onemogućivanjem utjecaja građana koji na općinske službe imaju u tipu malih lokalnih jedinica. I tu je prevagu odnijela ideja da mnoge službe postižu najbolje učinke tek na optimalnom obuhvatu građana koji najčešće prelazi granice jedne male općine. Konačno je prevladalo mišljenje da bi finske općine u tom pogledu morale imati oko 8.000 do 15.000 stanovnika jer se pokazalo da takav broj zahtijeva optimalna organizacija osnovnog školstva i javnog zdravstva.

Nizozemska također nastoji smanjiti broj općina (*gemeenten*) – 1945. bilo ih je 1.015, 1970-ih bilo ih je oko 890, a 1980-ih 625 (van Putten, 1970:

30; Bours, 1968: 67–69; Humes, Martin, 1969: 576–582; Regionalism, 1998). Na nacionalnoj razini postoji 12 provincija (*provincies*).

U Belgiji je proces dobrovoljnog stvaranja federacija lokalnih jedinica gotovo potpuno nadomjestio upletanje zakonodavca. Od 2.359 općina koliko ih je bilo 1972. više od 80% imalo je manje od 5.000 stanovnika, dok je gotovo 20% općina brojilo manje od 500 stanovnika. Između 1971. i 1977. broj se općina smanjio oko 25%, tj. na oko 580 (Martin Harloff, 1987: 17; Humes, Martin, 1969: 510–515); time je prosječni broj stanovnika belgijske općine porastao sa 4.164 na 16.638. Većina sitnih lokalnih jedinica bila je, naime, prije nesposobna za samostalno obavljanje niza funkcija za koje su bile ovlaštene (Dembours, 1972: 461–462). Zbog toga su tada u Belgiji predlagana različita rješenja. Jedno potječe još iz 1922. kad je zakonom pružena mogućnost općinama da stvaraju međuopćinska udruženja (*associations intercommunales*) »pour des objets d'intérêt communal bien déterminé«⁸. Međuopćinska udruženja osnivala su se najviše na području opskrbe općina vodom, plinom, električnom energijom te na području stambene izgradnje. Godine 1957. bila su 143 udruženja općina. U ostalim se djelatnostima nisu osobito uspješno razvila.

Drugo je rješenje novijeg datuma. Naime, 1971. donesen je zakon koji predviđa spajanje malih općina (*fusion des petites communes*).⁹ Zakon, međutim, pruža alternativu koja se sastoji u stvaranju federacija općina (*fédération de communes*) i aglomeracija općina (*agglomération de communes*). Premda između tih dviju mogućnosti nema nikakve pravne razlike, one se faktično razlikuju po tome što se pojam aglomeracije općina upotrebljava isključivo za zajednice općina u velikim urbanim područjima, dok se pojam federacije općina primjenjuje za zajednice manjih općina. Svaka općina koja nije članica jedne aglomeracije može se uključiti u jednu od

⁸ Nakon što je članku 108. Ustava dodana druga alineja koja glasi: »Plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi, pour régler et gérer en commun des objets d'intérêt communal«. Buttgenbach, 1959: 211 i dalje; Regionalism, 1998.

⁹ Taj je zakon zamijenio zakon iz 1961. koji je regulirao ista pitanja. Za važenja tog zakona, tj. od 1961. do 1971, smanjen je broj općina za 304. Upozoravalo se na teškoće i nepopularnost tih rješenja koja zadiru u sferu lokalne autonomije: »Il s'agit d'un remède beaucoup plus radical – et de loin plus efficace et plus rationnel – qui consisterait dans la disparition des trop petites communes, soit par leur absorption dans une autre plus importante, soit par la réunion des localités trop petites en une commune nouvelle qui prendrait leur place. Cette réforme ne pourrait être réalisée que d'autorité par le pouvoir central et malgré l'opposition des intéressés. L'expérience prouve, en effet, qu'elle se heurtera toujours à l'esprit de clocher et à l'opposition des magistrats communaux qui profitent de la situation actuelle«. Buttgenbach, 1959: 665.

postojećih federacija. Tada je bilo predviđeno da do 1975. svaka općina mora biti uklopljena u jednu od tih zajednica jer bi inače tijekom 1975. bila prisilno priključena jednoj od federacija.

Federacije mogu biti »periferne« ako okupljaju općine koje se nalaze neposredno uz rub aglomeracije. Njihovo formiranje i teritorij utvrđuje se zakonom nakon obavljenih konzultacija sa zainteresiranim općinama (osim kod pet perifernih federacija Bruxellesa kojih je područje određeno samim zakonom, tj. bez prethodnih konzultacija). Ostale federacije stvaraju se nakon konzultacija sa zainteresiranim općinama, i to odlukom suverena koja mora biti naknadno razmatrana u ministarskom vijeću i potvrđena zakonom (Dembours, 1972: 482).

Bugarska je 1959. godine smanjila broj seoskih općina sa 1.394 na 979, pa na 300, povećavši ujedno broj jedinica drugog stupnja, okruga, na 27 (van Putten, 1970: 29; Humes, Martin, 1969: 516–518; Martin Harloff, 1987: 23). Godine 1999. bile su 262 općine koje su u prosjeku obuhvaćale 432 km², s oko 33.000 stanovnika (svaka je općina u prosjeku imala 21 naselje). Međutim, u novije se vrijeme nastoji povećati broj općina i tako smanjiti velik broj njihovih stanovnika. Zakonom je propisan minimum od 7.000 stanovnika kao donja granica za stjecanje statusa općine (Ananieva, 2001: 259), ali se upozorava da bi to moglo dovesti do sukoba s voljom građana koji su već odlučili o osnivanju svojih općina.

U Njemačkoj proces amalgamiranja traje od 1965. Ciljevi reforme lokalne samouprave u Njemačkoj mogu se sumirati u nekoliko točaka:

- a) povećanje ruralnih općina,
- b) povećanje kotara (*Kreis*),
- c) ponovno uklapanje u sastav kotara manjih gradova koji su bili izvan sastava kotara (*kreisfreie Städte*),
- d) ograničavanje pripajanja općina velikim gradovima (*Gross-städte*),
- e) povećanje *Regierungsbezirka* (ukupno 29 u nekim federalnim jedinicama), te
- f) smanjivanje broja malih federalnih jedinica (*Länder*).¹⁰

Pojedine zemlje utvrdile su minimalnu populacijsku granicu za svoje lokalne jedinice te su za sve jedinice ispod te granice predlagale spajanje (uglavnom fakultativne prirode; van Putten, 1970: 30). Predlagala se minimalna

¹⁰ Wagener, 1969: 269–270. Autor predlaže minimum od 7.000 stanovnika po seoskoj općini. V. Norton, 1994: 252–253; Wollmann, 2002: 71 i dalje.

populacijska granica od 7.000 stanovnika za jedinice koje se ne dijele na uže jedinice (Niedersachsen); granica od 8.000 i 30.000 stanovnika za dva tipa lokalnih jedinica (Nordrhein-Westfalen): niži stupanj s najmanje 500, a viši s najmanje 8.000 stanovnika (Schleswig-Holstein); u Hessenu će se sve jedinice s manje od 200 stanovnika morati spojiti u veće, one između 200 i 1.500 stanovnika bit će pozvane da to učine, dok je za jedinice višeg stupnja preporučena granica od 10.000 stanovnika; za stvaranje jedinica drugog stupnja (*Verbandsgemeinden*) preporučivala se minimalna granica od 7.500 stanovnika (Rheinland-Pfalz). Željelo se, dakle, približiti javne službe građanima određivanjem minimalnog broja stanovnika za lokalnu jedinicu, napustiti izrazito male jedinice (*Zwerggemeinden* u Bavarskoj i Baden-Württembergu), inzistiranje na procesu dobrovoljnog ujedinjavanja općina, stvaranje administrativnih jedinica (*Verwaltungsgemeinschaften*) te poticanje formiranja udruženja općina (*Verbandsgemeinden*) itd.

Federalna jedinica Nordrhein-Westfalen imala je, primjerice, oko 1.900 lokalnih jedinica s manje od 5.000 stanovnika, 1.000 s manje od 1.000, 566 s manje od 500, a najmanja jedinica imala je 1969. tri stanovnice. Reforma lokalne samouprave ovdje je počela 1967. s ciljem da spoji manje lokalne jedinice zbog njihove nemoći da se učinkovito uhvate u koštac s mnogim problemima (osobito na području gospodarstva i socijalne problematike). To je bilo, nakon dugog vremena zatišja, prvo zadiranje u promjene granica lokalnih jedinica. Cilj je bio trostruk. Prvo, stvoriti male lokalne jedinice tipa *Nahversorgungsgemeinde* s najmanje 5.000 do najviše 8.000 stanovnika, koje bi morale osigurati pristup javnim službama u roku od 30 minuta od kuće, i to javnim prometnim sredstvom. Srednja lokalna jedinica, *Mittelzentrum*, s oko 30.000 stanovnika, obuhvatila bi područja manjih i većih gradova i sve njihove službe. Drugi i treći cilj odnosi se na višu, regionalnu razinu (na *Kreis* te na posebna tijela kao što je *Landchaftsverband Rheinland und Westfalen-Lippe*). Reforma je provedena u dvije faze. U prvoj, od 1967. do 1970, doneseno je, nakon složene procedure, 47 zakona o teritorijalnoj reorganizaciji u kojima je 50% dotadašnjih općina spojeno i njihov se broj smanjio za polovinu, tj. sa 2.297 na 1.276. U drugoj fazi, od 1970. do 1975, također nakon rasprave koja je trajala dulje nego što je to bilo predviđeno, smanjen je broj lokalnih jedinica na 950, a kotara na 48 (Doeker, 1980: 323–327; Wagener, 1969: 337).

U Baden-Württembergu kroz deset godina smanjen je broj lokalnih jedinica sa 3.379 (1968) na 1.101 (1978), u Bavarskoj, na temelju dobrovoljnog spajanja, sa 7.073 (1969) na 4.387 (1973). Očekivalo se da bi se taj broj do 1978. mogao smanjiti na 2.027. U Hesseu je broj jedinica pao sa 2.690 (1967) na 416 (1978), u Rheinland-Pfalzu sa 2.893 na 201 jedinicu, koje

uključuju 164 općinske federacije s prosječno 10.000 stanovnika kao i tri posebne jedinice, *verbandsfreie Gemeinden und Städte*. Ipak, postoji 2.271 mala jedinica, sa svega stotinjak stanovnika, koje su uključene u općinske federacije. U Saaru je broj lokalnih jedinica smanjen 1970. sa 344 na 50, u Schleswig-Holsteinu broj je reduciran sa 1.374 na 1.126 između 1969. i 1976. (Wagener, 1969: 336–337). Reforme s istim sadržajem odnosile su se i na druge tipove i vrste njemačkih lokalnih jedinica (*kreisangehörige Einheitsgemeinden, kreisangehörige Gemeinden, Samtgemeinden, amtsangehörige Gemeinden*).

Tablica 3. Broj i stanovništvo općina Njemačke (prije ujedinjenja), 1968–1987.

Stanovništvo	1968.		1987.	
	Broj	%	Broj	%
ispod 500	10.760	44	715	20
500–2.000	9.556	39	2.940	34,5
2.000–10.000	3.275	13,5	2.698	32
10.000–50.000	579	2	1.003	12
50.000–200.000	85	0,4	117	1
200.000 i više	27	0,1	31	0,4
Ukupno	24.282	100	8.504	100

Izvor: Norton, 1994: 254.

Rezultati procesa amalgamiranja kao i posljedica ujedinjenja jesu 444 kotara (*Kreise*), 87 gradova u statusu kotara (*kreisfreie Städte*) i 14.805 općina (*Gemeinden*) (Humes, Martin, 1969: 542–546; Regionalism, 1998; Martin Harloff, 1987: 40–41).¹¹ Godine 1998. smanjen je broj svih jedinica: tada je bilo 14.197 općina, 323 kotara, 117 gradova u rangu kotara te 32 okruga (Pusić, 2002: 85).

U Poljskoj je reforma lokalne samouprave provedena 1954., ali se tada išlo upravo u suprotnom smjeru. Postojalo je, naime, tri puta više lokalnih jedinica nego prije. Kad su se pokazale negativne posljedice hipertrofije

¹¹ Wagener daje sljedeće podatke za svih pet upravnih razina 1. 1. 1978.: savezna država; 11 zemalja (Länder); 25 upravnih okruga (Regierungsbezirke) i 14 regionalnih uprava (Regionalverbände); 235 kotara (Kreise) i 89 gradova izvan sastava kotara (Kreisfreie Städte); 3.261 općina (Gemeinde). Wagener, 1980: 333. Norton za 1990. navodi sljedeće podatke: 16 zemalja, 426 kotara, 117 gradova izvan sastava kotara i 16.127 općina. Norton, 1994: 251.

malih i slabih lokalnih jedinica, otpočelo se s ponovnim restrukturiranjem poljske lokalne samouprave te je postupno reduciran broj lokalnih jedinica sa 8.000 na 5.000. Broj vojvodstava 1986. bio je 46, tri grada u statusu vojvodstva te 2.121 seoska općina i 809 gradova. U osam najvećih gradova stvoreni su rajoni (*dzielnice*), a u svim ostalim naseljima gradskog karaktera jedinice sa znatnim samoupravnim ovlastima na području stambene izgradnje i rekonstrukcije (van Putten, 1970: 29; Regionalism, 1998; Martin Harloff, 1987: 108). Od 1999. godine Poljska ima tri stupnja – 16 vojvodstava (*województwo*), 308 seoskih kotara (*powiat*) i 65 gradova u statusu kotara te 2.489 općina (*gmina*) s prosječno 15.000 stanovnika (Humes, Martin, 1969: 588–593; Porawski, 2006: 42, 113).¹²

Rumunjska je broj općina u razdoblju od 1944. do 1967. reducirala na 4.257 (prema 14.000 u 1929.) s prosječno 3.000 stanovnika, dok je zakon iz 1968. taj broj sveo na svega 2.600 općina s prosječno 4.700 stanovnika. Istim je zakonom nekim općinama priznat status grada pa je tada broj gradova u Rumunjskoj porastao na 242 (180 u 1944, 195 u 1967), kao jedinica prvog stupnja. Postojalo je i 140 suburbanih općina za koje je karakteristično da neke poslove obavljaju u suradnji s gradskim tijelima (ceste, promet, izgradnja, neki upravni poslovi) premda zadržavaju svoj ruralni status (Vintu, 1968: 62 i dalje; Humes, Martin, 1969: 600–601; Martin Harloff, 1987: 120). Izbori 2000. bili su održani u 178 gradova i 2.687 općina (Pirvulescu, 2001: 230).

Tablica 4. pokazuje smanjenje broja općina nakon što su provedene reforme lokalne samouprave spajanjem malih lokalnih jedinica i povećanjem broja njihovih stanovnika odnosno proširenjem njihova područja. Švedska i Danska smanjile su broj svojih općina preko 80%, a Bugarska i Belgija 75% i više, Poljska gotovo 60%, dok ostale zemlje pokazuju smanjenje manje od 50%.

Tablica 4. Promjene broja lokalnih jedinica u europskim državama

Država	Broj lokalnih jedinica 1950.	Broj lokalnih jedinica do danas	Promjene u %-tku
Litva	581	(1996) 56	-90
Švedska	2.281	(1992) 289	-87
Danska	1.387	(2002) 271	-80
Bugarska	1.394	300	-78

¹² www.hinet.hr/utsa-republike-poljske/poljska.html, str. 3.

Belgija	2.669	(2002)	589	-78
Velika Britanija	2.028	(1999)	467	-77
Poljska	5.000		2.121	-58
Nizozemska	1.015	(2004)	483	-48
Njemačka	25.930	(1994)	14.808	-43
Austrija	3.999	(1992)	2.301	-42
Norveška	744	(1992)	439	-41
Rumunjska	4.257		2.600	-39
Finska	547	(1993)	455	-17
Španjolska	9.214	(2002)	8.082	-12
Švicarska	3.097	(2001)	2.880	-7
Francuska	(1945) 38.814	(2004)	36.729	-5
Latvija	(1990) 570	(2002)	542	-4
Italija	7.781	(1999)	8.099	+4
Češka	(1990) 4.104	(1994)	6.230	+51
Slovenija	(1960) 83	(1998)	192	+131
Hrvatska	(1991) 100	(2009)	429	+329

Izvor: Oliveira, 2006: 53, 124. Za Bugarsku, Poljsku i Rumunjsku v. ispred; slične podatke i u: Lozina, 2004: 37–38; Norton, 1994: 40–41.

3. Tendencija prema povećanju broja lokalnih jedinica

Slovenija, međutim, pokazuje sasvim drugačiju sliku razvoja. Tijekom posljednjih četrdesetak godina broj lokalnih jedinica, općina, ovdje je u stalnom porastu, tj. broj općina u tom je razdoblju (1960–1998) porastao 131% (v. tablicu 5). Budući da su slovenske općine 1960-ih godina bile izrazito velike, nakon reforme 1998. povećanje broja općina rezultiralo je smanjenjem prosječnog broja njihovih stanovnika na nešto više od 10.000, što je u skladu s tendencijama u europskim zemljama (podaci prema: Grafenauer, 2000). Valja napomenuti da je u Sloveniji nakon osamostaljenja primijenjen jedan stupanj lokalne samouprave.

Tablica 5. Veličina općina u Republici Sloveniji, 1952–1998.

Godina	Broj stanovnika	Broj općina	Prosječno stanovnika po općini	Površina općina, km ²	Prosječna površina općina, km ²
1952.	1,440.955	386	3.733		
1955.	1,224.300	130	9.418		
1960.		83			
1964.	1,591.513	62	25.669		
1966.		60			
1980.		65			
1994.	1,988.850	147	13.530		
1998.	1,982.603	192	10.326	20.273	105,6

Izvor: Grafenauer, 2000: 285 i dalje.

Slovenija je nakon stjecanja nezavisnosti vrlo pomno pristupila promjenama teritorijalnog opsega svojih lokalnih jedinica, općina. Željelo se odmah poduzeti promjene koje bi sustav slovenske lokalne samouprave što više približile europskom modelu, ustanovljenom u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi iz 1985. koju je ova država ratificirala 1996. Budući da su političke stranke o problemu lokalne samouprave imale poprilično različite stavove – neke su stranke zagovarale teritorijalno veće općine, a neke stranke pak male općine (dakako, s namjerom da pri određivanju područja lokalnih jedinica ostvare svoj što bolji politički utjecaj) te da bi se kasnije izbjegle česte zakonodavne izmjene glede lokalne samouprave, već se početkom 1990. započelo s intenzivnim pripremama za taj proces harmoniziranja. Te je godine Skupština Republike Slovenije osnovala radnu grupu za pripremu zakona o eksperimentalnoj općini (na temelju LXX amandmana na Ustav RS koji je predvidio takav prethodni postupak), no to nije nikad realizirano. Potom je skupštinski Odbor za lokalnu samoupravu imenovao posebnu stručnu grupu koja je 1992. izradila studiju *Lokalna samouprava v Republici Sloveniji*. Ta je studija (u zakonodavnu proceduru ušla je u svibnju 1992) postala podlogom za donošenje zakona o lokalnoj samoupravi koncem 1993. Ubrzo su doneseni i odgovarajući zakoni – Zakon o lokalnim izborima (1993), Zakon o referendumu za osnivanje općina (1994) te su utvrđeni konkretni rokovi za provođenje reforme lokalne samouprave (Grafenauer, 2000: 353 i dalje).

Prilikom pripreme referenduma za formiranje općina (referendum je imao savjetodavni karakter) donesene su stručne podloge koje su pružile dva modela za određivanje općina. Jedan je model predviđao formiranje 163

općine s minimalnim brojem od 5.000 stanovnika (odnosno u prosjeku s oko 12.000 stanovnika), drugi je model predlagao 239 općina s minimalnim brojem od 3.000 stanovnika (ili s nešto više od 8.000 stanovnika u prosjeku), a postojala je i treća varijanta sa 340 općina (s obzirom na to da je provođenje referenduma bilo predviđeno na 340 referendumskih lokacija) (u prosjeku s nešto manje od 6.000 stanovnika po općini). U skladu s navedenim stručnim prijedlozima održani su ljeti 1994. zborovi građana po općinama i Državni je zbor tada odlučio da se referendum održa na 340 referendumskih mjesta. Rezultati referenduma bili su međutim praktično neupotrebljivi. Građani su se samo na 111 referenduma (od 339 održanih) izjasnili u prilog predloženih rješenja, i to uglavnom u malim općinama. Vlada je nakon toga predložila osnivanje 147 općina (od čega je deset gradskih općina: Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo Mesto, Ptuj, Slovenj Gradec, Velenje), a parlament je to potvrdio 1994. donošenjem posebnog zakona o formiranju općina i o njihovim područjima.

Novi je zakon o postupku stvaranja općina i njihovih područja iz 1996. predvidio četiri modaliteta za utvrđivanje područja općina: 1. spajanje dviju ili više susjednih općina, 2. podjela općine na dvije ili više novih općina, 3. izdvajanje dijela općine ili više dijelova susjednih općina u novu općinu, te 4. izdvajanje dijela općine i priključenje susjednoj općini. Detaljni postupak za promjene teritorija općina obuhvaća tri faze: prethodni postupak (prijedlozi, provođenje referenduma, stajališta vlade i parlamenta), zakonodavni postupak (u parlamentu) i postupak konstituiranja novih općina (izbor, konstituiranje tijela, donošenje statuta). Započet je postupak teritorijalne podjele 1997. u kojem je Vlada predložila stvaranje 26 novih općina, dok je parlament dodao još 11, dakle ukupno 37 novih općina. Prijedlog nove teritorijalne razdiobe prihvaćen je u 42 referendumska područja, nije prihvaćen u 13, pa je konačno zakonom stvoreno 45 novih općina, što znači, konačno, ukupno 192 općine (u koje, kao i prije, spada 11 gradskih općina).

Prosječna veličina slovenskih općina je, dakle, oko 10.000 stanovnika. Međutim, 50% općina (njih 95), tzv. male općine, ima do 5.000 stanovnika. Najveći broj općina, njih 71, spada u kategoriju općina sa 2.000 do 5.000 stanovnika (37%). Kategoriju tzv. srednjih općina čine 43 općine sa 5.000 do 10.000 stanovnika (22%). Velike općine, njih 54, s više od 10.000 stanovnika, čini nešto više od četvrtine ukupnog stanovništva (28%) (v. tablicu 6). Raspon slovenskih općina ide od 400 do 270.000 stanovnika (Ploštajner, 2001: 17; Dimitrovska Andrews, Ploštajner, 2001: 12–13).

Tablica 6. Općine po veličini u Sloveniji, 1999.

Broj stanovnika	Broj općina	% općinskog stanovništva	% ukupnog stanovništva	Ukupno stanovništvo
do 1.000	6	3,1	0,2	
1.000–2.000	18	9,4	1,4	
2.000–5.000	71	37,0	12,4	
5.000–10.000	43	22,4	14,6	
10.000–20.000	36	18,8	26,4	
20.000–30.000	10	5,2	12,4	
30.000–40.000	2	1,0	3,6	
40.000–50.000	3	1,6	7,0	
50.000–100.000	1	0,5	2,6	
100.000 i više	2	1,0	19,4	
Ukupno	192	100	100	1,982.603

Izvor: Citizens' Participation, 2001: 18.

Mađarska je poput Slovenije povećavala broj svojih općina. Njihov je broj od 1990. do 1999. povećan sa 1.523 na 3.154. Prosječni broj stanovnika općina je 3.482 (Balás, Hegedüs, 2001: 37, 40). Takav se proces objašnjava kao reakcija na politiku prisilnog spajanja lokalnih jedinica 1970-ih. *Češka* je također znatno povećala broj svojih lokalnih jedinica: sa 4.104 na 6.230, tj. 51% (v. tablicu 4).

4. Očuvanje tradicije: male lokalne jedinice

Francuska je izniman slučaj u pogledu problematike veličine lokalnih jedinica, općina (*communes*). Vrlo velik broj općina koje karakterizira mali broj stanovnika posljedica je specifičnog razvoja francuske države i njezinih užih teritorijalnih jedinica. Smatra se da je u najvećem broju slučajeva općina doista »stvarna povijesno-društvena zajednica« kao »prirodno grupiranje stanovnika koji žive na određenom području, koji vode zajednički život i imaju jasno određeno središte (*le chef-lieu*), koje obuhvaća vijećnicu (*bôtel de ville*) ili ured načelnika (*mairie*)«. (Norton, 1994: 141). Broj odnosno veličina francuskih općina praktično su se malo mijenjali još od predrevolucionarnih dana.¹³ Smatra se da su dva problema uvjetovala strukturu francuske lokalne uprave:

¹³ »Les communes sont gardé le cadre territorial qu'avaient, avant Révolution, les villes et les paroisses de la campagne. Cadre traditionnel donc, et qui explique le très grand

dilema uniformnost ili različitost lokalnih jedinica te problem autonomije lokalne razine prema središnjoj razini.

Ancien régime razlikuje gradske od ruralnih jedinica. Prve imaju svoja tijela, predstavnička i izvršna, za razliku od općina koje se zapravo i nisu smatrale lokalnim jedinicama u pravom smislu riječi.¹⁴ Francuska je pod revolucionarnim geslom »sloboda, bratstvo, jednakost« ovo potonje načelo primijenila i na svoje lokalne jedinice zakonom iz 1789. kad su sve one, bez obzira na važnost, veličinu, broj stanovnika, postale općinama i podvrgnute su istom pravnom režimu. Jedina se razlika među njima očitovala u tome što su veće i važnije općine birale veći broj članova predstavničkih tijela. Načelo uniformnosti francuskih općina prenijelo se i na više stupnjeve, na departmane i regije (osim za neke velike gradove, posebice Pariz).

Gradovi su u početku imali pravo na vlastito upravljanje, ali uz jake nadzorne ovlasti niza pojedinaca koje je imenovao kralj i koji su kralju odgovarali i tako ograničavali gradsku autonomiju. Revolucija je uvela jaku decentralizaciju u vertikalnim odnosima, samostalni izbor svih lokalnih tijela. Stanje se mijenja dolaskom Napoleona koji uvodi potpunu centralizaciju. Uloga prefekta je odlučujuća u izboru načelnika i općinskog vijeća, no to se kasnije ublažava (lokalni izbori za općinska vijeća provode se od 1831, a za načelnike od 1882). U Trećoj Republici zakonom od 5. travnja 1884. konačno je utvrđen sustav lokalne uprave kakav je *de facto* i danas. Ni promjene iz 1926, 1959. i 1970. nisu radikalno izmijenile takvo stanje. Tek se 1982. otvaraju neke mogućnosti koje vode prema određenim oblicima decentralizacije (što se više odnosi na departmane i regije nego na općine).

Slika sustava francuske lokalne uprave pokazuje, dakle, vrlo izrazitu rascjepkanost – velik broj malih i financijski slabih lokalnih jedinica nije sposoban zadovoljavati sve one diferencirane potrebe i interese lokalnog stanovništva koje su rezultat brzog industrijskog razvoja i intenzivnog procesa urbanizacije. (v. tablicu 7).

nombre de communes qui existent encore en France, malgré de timides tentatives de fusion ...» U: Dreyfus, d'Arcy, 1993: 298.

¹⁴ Vidi u: Georges Dupuis et Marie-José Guédon, *Institutions administratives, Droit administratif*, Paris, Armand Colin, 1988, str. 191 i dalje.

Tablica 7. Općine u Francuskoj, 1851–1975.

Broj stanovnika	Broj općina				Broj stanovnika		
	1851.	1881.	1968.	1975.	1851.	1968.	1975.
100.000 i više	5	10	37	39	1,656.901	9,641.471	9,667.102
80.000 – 100.000	–		10	14	–	897.750	1,233.885
50.000 – 80.000	10	19	50	56	692.033	3,043.475	9,667.102
30.000 – 50.000	18	18	100	120	709.297	3,911.758	4,570.797
20.000 – 30.000	20	44	137	157	566.703	3,347.322	3,804.960
10.000 – 20.000	93	132	345	381	1,393.762	4,713.885	5,242.414
9.000 – 10.000	–	–	69	62	–	652.492	567.281
6.000 – 9.000	271	312	327	403	1,939.084	2,380.872	2,956.153
5.000 – 6.000	–	–	246	263	–	1,342.895	1,426.244
4.000 – 5.000	235	248	312	355	1,070.384	1,381.232	1,576.025
3.500 – 4.000	–	200	234	238	–	870.046	888.712
3.000 – 3.500	565	326	331	346	1,968.358	1,068.283	1,120.112
2.500 – 3.000	–	554	392	475	–	1,071.161	1,299.151
2.000 – 2.500	1.462	834	669	739	3,557.882	1,487.233	1,635.676
1.500 – 2.000	2.094	1.917	1.134	1.153	3,588.043	1,948.196	1,978.405
1.000 – 1.500	4.423	3.982	2.484	2.408	5,359.537	2,991.699	2,916.313
700 – 1.000	–	–	2.860	2.677	–	2,359.360	2,214.351
500–700	11.955	10.633	3.964	3.777	8,445.802	2,316.167	2,210.403
400–500	3.916	3.599	2.776	2.445	1,747.193	1,233.312	1,081.872
300–400	4.618	4.333	4.018	3.736	1,046.864	1,387.331	1,291.755
200–300	4.157	4.732	5.822	5.344	1,612.080	1,428.675	1,313.159
100–200	2.560	3.486	7.514	7.204	400.434	1,111.813	1,063.298
50–100		653	2.895	3.006	–	221.049	228.573
manje od 50	430	67	982	996	32.813	33.100	34.126
Ukupno	36.835	36.097	37.708	36.394	3,578.7170	50,840.577	53,696.770

Izvor: I.N.S.E.E., u: *Vivre ensemble, annexes au rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, La Documentation française, prema: Dupuis, Guédon, 1988: 431.

U Francuskoj je 1990-ih bilo 36.545 općina, 99 departmana (*départements*) i 26 regija (*régions*). Oko 32.000 općina (90% ukupnog broja općina) ima manje od 2.000 stanovnika te obuhvaća oko 14.000.000 stanovnika, što je jedna četvrtina francuske populacije (57,654.379 stanovnika 1993). Manje od 200 stanovnika ima 11.000 općina, a ima i općina koje su bez stanovnika! Svega 2% općina broji više od 10.000 stanovnika, ali upravo takve općine obuhvaćaju polovinu stanovništva!¹⁵ Prema Nortonu, 1988.

¹⁵ Dreyfus, d'Arcy, 1993: 298; prema podacima iz 1975. – 64%!

bilo je 36.650 općina, s prekomorskim područjima 36.763, s prosječno 15 km² površine i s 1.613 stanovnika po općini. Manje od 1.000 stanovnika ima 79% općina, od 1.000 do 50.000 ima 21%, a preko 50.000 svega 0,3% općina (Norton, 1994: 142).¹⁶

Ako se francuske općine klasificiraju po veličinskim kategorijama – male, srednje i velike općine, dobivaju se podaci kao u tablici 8.

Tablica 8. Francuske općine po veličinskim kategorijama, 1975.

Općine	Broj općina	%	Broj stanovnika	%	Prosječni broj stanovnika općine
Male	34.899	95,9	14,560.832	27,1	417
Srednje	728	2,0	4,949.678	9,2	6.799
Velike	767	2,1	34,186.260	63,7	44.571
Svega	36.394	100	53,696.770	100	1.475

Francusku, dakle, karakteriziraju male općine, s najviše 5.000 stanovnika, i one čine čak 96% svih općina, ali svega 27% stanovništva zemlje. Najmanji je broj srednjih općina (2%) koje obuhvaćaju i najmanji postotak stanovnika, samo 9%. Gotovo jednaka kategorija po broju općina je kategorija velikih općina, no u njima živi 64% Francuza. To se može objasniti činjenicom što u ovu kategoriju spadaju i gradovi. Stoga se i prosječni broj stanovnika općina vrlo jako razlikuje ovisno o veličinskoj kategoriji. No uzmu li se u račun sve francuske općine (i gradske i negradske), prosječna francuska općina je vrlo mala, ona ima svega 1.475 stanovnika.

Male općine postoje i u *Austriji* pa se i ovdje javlja ideja o teritorijalnom restrukturiraju lokalne razine. Planira se da bi lokalne jedinice trebale imati gradsko naselje, liječnika, osnovnu školu, poštanski ured, župnu crkvu, zabavne sadržaje, banku, poljoprivrednu službu, trgovine i dr. Pokazalo se, međutim, da tim uvjetima velika većina općina ne udovoljava pa se stoga smatra da bi trebalo povećati područje lokalnih jedinica i dostići u prosjeku minimum od najmanje 1.500 stanovnika prosječno po općini. To bi se moglo postići bilo aneksijom općina u sastav grada bilo spajanjem više susjednih općina. Ako dobrovoljno udruživanje ne bi uspjelo, problem bi se mogao riješiti zakonom ili administrativnim mjerama (Rossmann, 1980: 259).

Slovačka je reformirala svoju lokalnu samoupravu decentralizacijom i organizacijskom reformom između 1.990. i 2.004., ali usprkos tome obuhvaća 2.900 malih općina s prosječno 1.800 stanovnika (Beblavý, 2006: 38–39).

¹⁶ Funkciju tajnika u nekim općinama obavlja jedan službenik za tri općine, a u nekim općinama to rade mjesni župnici. V. Gournay et al., 1967: 119.

5. Odstupanje od europskih tendencija – hrvatski primjer

Hrvatska je u posljednjih šezdesetak godina u pogledu teritorijalnog ustroja prošla kroz nekoliko sasvim različitih razdoblja. U bivšoj Jugoslaviji¹⁷ 1946. počelo se s izrazito malim lokalnim jedinicama. Te su jedinice, mjesni narodni odbori, trebale biti »politički oblik svakog sela« koji će se kao »konačno otkriveni oblik« organizacije novoga društva ujedinjavati u šire zajednice, od najniže, preko okružne pa sve do nacionalne razine. To je razdoblje u kojem su se jedinicama lokalne samouprave bavili mnogobrojni zakoni, gotovo svake tri godine donosio se novi zakon posvećen tom području.¹⁸ Promjene su se odnosile kako na horizontalnu tako i na vertikalnu diferencijaciju, stupnjevanje: na najnižoj razini mjesni narodni odbori (1946–1951), općine (od 1952), na osnovnoj razini kotari (1946–1954), gradovi (1946–1954), na regionalnoj razini okruzi (1946), oblasti (1946–1950) i kotari (1955–1967). Broj mjesnih narodnih odbora kao najnižih lokalnih jedinica bio je 1946. vrlo velik, 11.556, što je bilo u skladu s načelom »jedno naselje – jedna lokalna jedinica«. ¹⁹ Prosječna površina lokalnih jedinica bila je tada 22 km² i obuhvaćala je samo 1.330 stanovnika. Broj tih jedinica, međutim, ubrzo opada na oko 7.800 i tu se stabilizira te konačno (1951) pada na 7.104 s površinom oko 36 km² i s prosječno 2.335 stanovnika (v. tablicu 9). Mjesne narodne odbore nadomještaju od 1952. narodni odbori općina, ukupno 3.811, s prosječnom površinom 65 km² i 4.407 stanovnika. Općine su 1955. postale osnovna razina lokalnog upravljanja i one predstavljaju »osnovnu političko-teritorijalnu organizaciju samoupravljanja radnog naroda i osnovnu društveno-ekonomsku zajednicu stanovnika« (tzv. komunalni sistem). Općine se pak udružuju u kotar kao

¹⁷ O teritorijalnoj podjeli do 1946. v. detaljno u: Perko-Šeparović, Hrženjak, 1982: 57–73.

¹⁸ Opći zakon o narodnim odborima iz 1946, 1949. i 1952, Opći zakon o uređenju općina i kotara iz 1955. s novelama iz 1957. (Zakon o izmjenama i dopunama Općeg zakona o uređenju općina i kotara) i 1959. (Zakon o izmjenama i dopunama Općeg zakona o uređenju općina i kotara), Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli NR Hrvatske iz 1947, 1949. i 1950, Zakon o podjeli NR Hrvatske na kotare, gradove i općine iz 1952, Zakon o narodnim odborima gradova i gradskih općina iz 1952, Zakon o nadležnostima narodnih odbora općina i kotara iz 1955, Zakon o području kotara i općina iz 1955, izmjene 1957, 1960, 1961, 1962, Zakon o području općina i kotara iz 1962.

¹⁹ Praktično je to značilo načelo: svako selo, svako gradsko naselje – jedna lokalna jedinica. Prema Općem zakonu o narodnim odborima iz 1946, trebalo je dobiti suglasnost prezidija republičke skupštine za osnivanje mjesnog narodnog odbora za više sela!

širu »političko-teritorijalnu organizaciju samoupravljanja radnog naroda i stanovnika na svom području«. Kotar kao dotada najstabilnija razina u Hrvatskoj ukinut je, kao posljednji, 1967. Broj kotara se od 1946. do 1953. kretao od 407 do 329, a tek nakon toga njihov broj opada sa 107 u 1955. na svega 23 u 1967.

Jedinstveni tip lokalnih jedinica, općina, pokazao se tada optimalnim rješenjem, kako s upravnog tako i s političkog stajališta. Politipski ustroj, smatralo se, unosio je »vrlo velike teškoće u administrativne odnose«, a nije se mogao prihvatiti »ni sa stajališta jednakih prava građana« (Kardelj, 1955: 34). Umjesto kotara Ustav iz 1974. propisuje udruživanje općina u zajednice općina kao posebne društveno-političke zajednice.²⁰

Broj općina smanjivao se tijekom idućih pet godina i konačno 1960. pao na 839 općina s oko 320 km² površine i 23.333 stanovnika u prosjeku. Od 1963. pa do 1991. broj općina kreće se između 581 i 500. Prosječna veličina općina raste, 440 km², s prosječno 32.816 stanovnika (1966. u 516 općina). U 527 općina 1981. na oko 485 km² živjelo je u prosjeku 42.557 stanovnika, a veličina općine narasla je na 485 km².

Tablica 9. Teritorijalna podjela u bivšoj Jugoslaviji (najniža razina)

Godina	Broj općina	Broj mjesnih narodnih odbora	Površina MNO i NOO, km ²	Stanovništvo MNO i NOO
1946.		11.556	22,2	1.330
1947.		7.866	32,4	1.993
1948.		7.967	32,0	1.997
1949.		7.782	32,80	2.073
1950.		7.102	35,94	2.301
1951.		7.104	35,93	2.335
1952.	3.811		66,98	4.407
1953.	3.904		65,39	4.336
1954.	3.912		65,39	4.427
1955–1956.	1.479		172,55	11.890
1957.	1.193		214,42	15.092
1958.	1.135		225,38	16.025
1959.	1.103		305,98	22.034

²⁰ Ustav iz 1963. godine utvrđuje samo općinu kao »osnovnu društveno-političku zajednicu« i otada se pa do početka 1990-ih godina u lokalnoj samoupravi nekadašnje Jugoslavije taj termin, društveno-politička zajednica, upotrebljava umjesto uobičajenog – lokalna jedinica.

1960.	839		319,7	23.333
1963.	581			
1966.	516		440,0	32.816
1967.	510			
1968.	501			
1969–1973.	500			
1974–1975.	510			
1976.	508			
1977.	512			
–	515			
1979–1980.	516			
1981.	527		485,4	42.557

Izvor: Pusić i dr., 1988: 299, 301.

Politika čestih promjena, reorganizacija, ukidanja i uvođenja novih tipova i stupnjeva lokalnih jedinica (mjesni narodni odbori, kotarski narodni odbori, gradovi, gradski rajoni, okruzi, oblasti, gradovi u sastavu kotara, gradovi izvan sastava kotara, gradska naselja, općine, općine u sastavu grada, gradske općine s posebnim pravima, vanjske općine) rezultirala je, dakako, i velikim utroškom radnog vremena i financijskih sredstava. Prema nekim aproksimativnim proračunima, samo u Hrvatskoj je do 1956. utrošeno oko 6,910.000 radnih sati na teritorijalne reorganizacije (uz pretpostavku da je u svakoj reorganizaciji bilo angažirano barem dva mjeseca najmanje 20% službenika lokalnih jedinica). Za cijelu Jugoslaviju taj proračun iskazuje nešto više od 31 milijun utrošenih radnih sati (Perko-Šeparović, 1965: 203). Valja naglasiti da se u to doba stalno upozorava na negativne aspekte učestalih promjena, ali se one u praksi ipak ciklički, uporno i redovito provode nesmanjenim intenzitetom.²¹ Jednu je promjenu ubrzo slijedila druga pa se stvarni rezultati nisu ni mogli procijeniti. Očito je da su se tim reorganizacijama ponajprije nastojali postići određeni politički i ideološki ciljevi, a kvaliteta i ekonomičnost rada lokalnih jedinica stavljene su u drugi plan.

²¹ »Potrebno je učiniti kraj većitim novim podelama administrativno teritorijalnih jedinica. Potpuno je jasno da su česte promene bile u početku neizbežne jer mi nismo mogli odmah da nađemo najpravičnije rešenje u svim slučajevima. Ali ne treba zaboraviti da svaka promena unosi nered u rad izvršnog i administrativnog aparata i otežava njegovo stručno osposobljavanje. Vreme je sada, kada smo ipak stekli dovoljno iskustva, da se izvršena podela učvrsti, a da se eventualne nove promene izvrše samo u slučaju zaista utemeljene potrebe i posle zrele analize konkretnih uslova.« Kardelj, 1949: 92.

Uvođenjem općina u lokalnu samoupravu 1952, a posebice uvođenjem tzv. komunalnog sistema 1955. općina kao osnovna društveno-politička zajednica ostaje i jedinom lokalnom jedinicom u Hrvatskoj. Početni broj općina (1952) relativno je velik u odnosu prema prethodnom razdoblju, tj. 737, ali otada njihov broj počinje polagano opadati (v. tablicu 10), od 299 (1955) na 238 (1962). Uz uobičajena političko-ideološka razmišljanja i objašnjenja te osmišljavanjem i provedbom privredne reforme 1962. željelo se ojačati ekonomski položaj općine i olakšati obavljanje svih onih poslova koji su stavljani u njezinu nadležnost. Tada je broj općina radikalno smanjen na svega 111. U razdoblju od 1963. do 1981. broj općina se kretao između najviše 114 (1974) pa do 100 (početkom 1991).²²

Tablica 10. Kretanje broja općina u Hrvatskoj 1952–1981.

Godina	Broj općina	Indeks 1952 =100
1952.	737	100
1955 – 1957.	299	40,6
1958.	278	37,7
1959 – 1960.	275	37,3
1961.	244	33,1
1962.	238	32,3
1963-1967.	111	15,1
1968.	104	14,1
1969-1973.	105	14,2
1974.	114	15,5
1975.– 1977.	112	5,2
1978. – 1981.	113	15,3

Izvor: Statistički godišnjak SR Hrvatske 1972: 241 (godine 1956–1971); Statistički godišnjak SRH 1982: 295 (1972–1980); Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2002: 60 (1981–2001).

Popis stanovništva iz 1991. pokazuje da je neovisna Hrvatska zatekla izrazito veliku općinu, broj stanovnika se kretao od najveće (općina Split) sa 207.147 žitelja pa sve do najmanje, općine Lastovo sa 1.228 stanovnika

²² Broj općina kasnije je varirao uglavnom zbog čestog osnivanja i ukidanja općina u gradu Zagrebu! Ovo definitivno smanjenje broja općina (i povećavanje njihova stanovništva) od 1963. izvršeno je usprkos tome što je tadašnji Ustav utvrdio da se općina osniva »za područje jednog ili više mjesta koja su povezana zajedničkim interesima građana i ako na tom području postoje uvjeti za zajedničko rješavanje potreba građana i za neposredno ostvarivanje samoupravljanja građana«. O različitim stavovima s obzirom na veličinu jugoslavenske općine v. Perko-Šeparović, Hrženjak, 1982: 91–92.

(koja je, dakle, 168 puta manja). Po površini omjer ide od najveće, općine Požega sa 1.249 km², pa do najmanje, općine Lastovo sa svega 53 km² (gotovo 24 puta manja od Požege). Velike općine (s više od 10.000 stanovnika) obuhvaćaju 949.316 stanovnika i 6 općina, što čini četvrtinu ukupne populacije Hrvatske u to doba (24,8%), te im je prosječni broj žitelja 158.219. Srednje (5.000 do 10.000) obuhvaćaju ukupno 92 općine sa 2,875.760 stanovnika, tj. tri četvrtine ukupne populacije (75,1%), i u prosjeku imaju 31.258 stanovnika. Male pak općine, svega dvije, broje 5.582 stanovnika, što je 0,1% populacije, i imaju u prosjeku 2.791 stanovnika (v. tablicu 11).

Tablica 11. Broj stanovnika općina Republike Hrvatske, popis 1991.

Broj stanovnika	Površina, km ²	Općina	Bivša zajednica općina
207.147	149	Split	Dalmacija
206.229	515	Rijeka	Rijeka
165.253	659	Osijek	Osijek
136.572	1121	Zadar	Zadar
119.866	724	Čakovec	Varaždin
114.249	1065	Slavonski Brod	Osijek
98.445	1.024	Vinkovci	Osijek
94.373	375	Varaždin	Varaždin
85.326	574	Pula	Rijeka
85.002	1.020	Šibenik	Dalmacija
84.348	1.052	Sisak	Sisak
84.189	606	Vukovar	Osijek
81.319	637	Karlovac	Karlovac
71.745	1.249	Požega	Osijek
71.419	979	Dubrovnik	Dalmacija
66.039	732	Bjelovar	Bjelovar
61.052	716	Koprivnica	Bjelovar
60.749	969	Nova Gradiška	Osijek
60.210	1.077	Sinj	Dalmacija
54.265	1.147	Beli Manastir	Osijek
52.954	833	Đakovo	Osijek
49.026	815	Županja	Osijek
46.661	648	Virovitica	Bjelovar
42.954	1079	Knin	Dalmacija
41.680	345	Ivanec	Varaždin
40.901	680	Đurđevac	Bjelovar

40.829	675	Našice	Osijek
39.520	596	Kutina	Zagreb
39.248	548	Križevci	Bjelovar
39.052	606	Imotski	Dalmacija
36.309	221	Zabok	Hrvatsko zagorje
35.565	390	Petrinja	Sisak
33.378	640	Benkovac	Dalmacija
33.108	360	Valpovo	Osijek
32.422	632	Jastrebarsko	Zagreb
32.286	250	Kaštela	Dalmacija
31.291	343	Zlatar-Bistrica	Hrvatsko zagorje
31.227	781	Slatina (Podravska)	Osijek
30.760	249	Donja Stubica	Zagreb
30.485	561	Duga Resa	Karlovac
30.092	610	Daruvar	Bjelovar
29.799	310	Opatija	Rijeka
29.254	283	Novi Marof	Varaždin
29.095	1.077	Ogulin	Rijeka
29.049	1.674	Gospić	Lika
28.074	514	Vrbovec	Zagreb
27.589	567	Pakrac	Bjelovar
27.402	472	Solin	Dalmacija
26.382	183	Krapina	Hrvatsko zagorje
25.983	386	Labin	Rijeka
25.784	379	Omiš	Dalmacija
25.592	380	Ivanić-Grad	Zagreb
24.992	1.117	Otočac	Lika
24.696	585	Novska	Zagreb
24.169	840	Drniš	Dalmacija
23.877	368	Buje	Rijeka
23.040	543	Glina	Sisak
22.988	350	Poreč	Rijeka
22.818	279	Metković	Dalmacija
22.168	250	Trogir	Dalmacija
21.848	223	Ludbreg	Varaždin
21.041	226	Makarska	Dalmacija
20.365	471	Donji Miholjac	Osijek
19.727	291	Rovinj	Rijeka
19.651	336	Korčula	Dalmacija

19.154	440	Crikvenica	Rijeka
19.006	532	Pazin	Rijeka
18.962	802	Slunj	Karlovac
18.442	419	Garešnica	Bjelovar
17.848	713	Delnice	Rijeka
17.661	232	Biograd na Moru	Dalmacija
17.152	216	Sveti Ivan Zelina	Zagreb
16.939	149	Pregrada	Hrvatsko zagorje
16.599	447	Vrginmost	Karlovac
16.402	428	Krk	Rijeka
15.631	436	Orahovica	Osijek
15.263	455	Čazma	Bjelovar
14.851	365	Kostajnica (Hrvatska)	Sisak
14.787	278	Ozalj	Karlovac
14.555	505	Dvor	Sisak
14.206	435	Grubišno Polje	Bjelovar
13.824	395	Brač	Dalmacija
13.008	169	Ploče	Dalmacija
11.796	513	Cres-Lošinj	Rijeka
11.557	509	Obrovac	Dalmacija
11.459	312	Hvar	Dalmacija
11.393	1.150	Titova Korenica	Lika
10.917	119	Klanjec	Hrvatsko zagorje
10.434	1.016	Gračac	Lika
9.205	103	Rab	Rijeka
9.205	658	Senj	Rijeka
8.236	237	Vojnić	Karlovac
8.054	606	Donji Lapac	Lika
7.969	297	Pag	Rijeka
7.528	280	Vrbovsko	Rijeka
7.497	284	Vrgorac	Dalmacija
7.439	319	Buzet	Rijeka
5.169	280	Čabar	Rijeka
4.354	101	Vis	Dalmacija
1.228	53	Lastovo	Dalmacija
(953.607)	(1.928)	(Grad Zagreb)	

Izvor: Statistički ljetopis 1992: 464–466. Podaci o stanovništvu izloženi su po teritorijalnom ustrojstvu prema Zakonu o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 90/92, 2/93.

Tadašnje su općine u Hrvatskoj, dakle, vrlo velike, u prosjeku jedna općina ima 38.307 stanovnika ako u ukupan broj općina ne uračunamo općine s područja Grada Zagreba. Tada je prosječna veličina općina bila 546,1 km² (v. tablicu 12 i 14). Ako pak uračunamo i gradske općine Zagreba, njih 15, tada dobivamo općinu s prosječno 41.602 stanovnika što je bila jedna od najvećih općina u Europi, a njezina je prosječna površina 491,6 km² (v. tablice 13 i 14).

Tablica 12. Općine prema površini (u km²), popis 1991.

Broj stanovnika	Površina, km ²	Općina	Bivša zajednica općina
29.049	1.674	Gospić	Lika
71.745	1.249	Požega	Osijek
11.393	1.150	Titova Korenica	Lika
54.265	1.147	Beli Manastir	Osijek
13.6572	1.121	Zadar	Zadar
24.992	1.117	Otočac	Lika
42.954	1.079	Knin	Dalmacija
60.210	1.077	Sinj	Dalmacija
29.095	1.077	Ogulin	Rijeka
11.4249	1.065	Slavonski Brod	Osijek
84.348	1.052	Sisak	Sisak
98.445	1.024	Vinkovci	Osijek
85.002	1.020	Šibenik	Dalmacija
10.434	1.016	Gračac	Lika
71.419	979	Dubrovnik	Dalmacija
60.749	969	Nova Gradiška	Osijek
24.169	840	Drniš	Dalmacija
52.954	833	Đakovo	Osijek
49.026	815	Županja	Osijek
18.962	802	Slunj	Karlovac
31.227	781	Slatina (Podravska)	Osijek
66.039	732	Bjelovar	Bjelovar
119.866	724	Čakovec	Varaždin
61.052	716	Koprivnica	Bjelovar
17.848	713	Delnice	Rijeka
40.901	680	Đurđevac	Bjelovar
40.829	675	Našice	Osijek
165.253	659	Osijek	Osijek

9.205	658	Senj	Rijeka
46.661	648	Virovitica	Bjelovar
33.378	640	Benkovac	Dalmacija
81.319	637	Karlovac	Karlovac
32.422	632	Jastrebarsko	Zagreb
30.092	610	Daruvar	Bjelovar
84.189	606	Vukovar	Osijek
39.052	606	Imotski	Dalmacija
8.054	606	Donji Lapac	Lika
39.520	596	Kutina	Zagreb
24.696	585	Novska	Zagreb
85.326	574	Pula	Rijeka
27.589	567	Pakrac	Bjelovar
30.485	561	Duga Resa	Karlovac
39.248	548	Križevci	Bjelovar
23.040	543	Glina	Sisak
19.006	532	Pazin	Rijeka
206.229	515	Rijeka	Rijeka
28.074	514	Vrbovec	Zagreb
11.796	513	Cres-Lošinj	Rijeka
11.557	509	Obrovac	Dalmacija
14.555	505	Dvor	Sisak
27.402	472	Solin	Dalmacija
20.365	471	Donji Miholjac	Osijek
15.263	455	Čazma	Bjelovar
16.599	447	Vrginmost	Karlovac
19.154	440	Crikvenica	Rijeka
15.631	436	Orahovica	Osijek
14.206	435	Grubišno Polje	Bjelovar
16.402	428	Krk	Rijeka
18.442	419	Garešnica	Bjelovar
13.824	395	Brač	Dalmacija
35.565	390	Petrinja	Sisak
25.983	386	Labin	Rijeka
25.592	380	Ivanić-Grad	Zagreb
25.784	379	Omiš	Dalmacija
94.373	375	Varaždin	Varaždin
23.877	368	Buje	Rijeka
14.851	365	Kostajnica (Hrvatska)	Sisak

33.108	360	Valpovo	Osijek
22.988	350	Poreč	Rijeka
41.680	345	Ivanec	Varaždin
31.291	343	Zlatar-Bistrica	Hrvatsko zagorje
19.651	336	Korčula	Dalmacija
7.439	319	Buzet	Rijeka
11.459	312	Hvar	Dalmacija
29.799	310	Opatija	Rijeka
7.969	297	Pag	Rijeka
19.727	291	Rovinj	Rijeka
7.497	284	Vrgorac	Dalmacija
29.254	283	Novi Marof	Varaždin
7.528	280	Vrbovsko	Rijeka
5.169	280	Čabar	Rijeka
22.818	279	Metković	Dalmacija
14.787	278	Ozalj	Karlovac
32.286	250	Kaštela	Dalmacija
22.168	250	Trogir	Dalmacija
30.760	249	Donja Stubica	Zagreb
8.236	237	Vojnić	Karlovac
17.661	232	Biograd na Moru	Dalmacija
21.041	226	Makarska	Dalmacija
21.848	223	Ludbreg	Varaždin
36.309	221	Zabok	Hrvatsko zagorje
17.152	216	Sveti Ivan Zelina	Zagreb
26.382	183	Krapina	Hrvatsko zagorje
13.008	169	Ploče	Dalmacija
207.147	149	Split	Dalmacija
16.939	149	Pregrada	Hrvatsko zagorje
10.917	119	Klanjec	Hrvatsko zagorje
9.205	103	Rab	Rijeka
4.354	101	Vis	Dalmacija
1.228	53	Lastovo	Dalmacija

Izvor: Statistički ljetopis 1992: 464–466. Podaci o stanovništvu izloženi su po teritorijalnom ustrojstvu prema Zakonu o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 90/92, 2/93.

Tablica 13. Prosječni broj stanovnika općina u Hrvatskoj, 1991.

Ukupno stanovništvo RH, 1991.	Stanovništvo grada Zagreba	Ukupan broj stanovnika općina	Prosječni broj stanovnika općina RH
4,784.265	953.607	3,830.658 (bez općina u gradu Zagrebu)	38.306,6
4,784.265	–	4,784.265 (sa 15 općina grada Zagreba)	41.602,3

Izvor: Statistički ljetopis 1992: 464–467. Općine s područja grada Zagreba, njih 15 (Centar, Črnomerec, Dubrava, Dugo Selo, Maksimir, Medveščak, Novi Zagreb, Peščenica, Samobor, Sesvete, Susjedgrad, Trešnjevka, Trnje, Velika Gorica i Zaprešić) spojene su 1990. i 1992. u jedinstvenu općinu Grad Zagreb, NN 47/90, 33/92.

Tablica 14. Površina općina, 1991.

Površina RH, km ²	Ukupna površina općina, km ²	Prosječna površina općina, km ²
56.538	54.610 (bez općina Zagreba)	546,1
56.538	(sa 115 općina)	491,6

Izvor: Statistički ljetopis 1992: 464–467.

Osamostaljenjem Hrvatska je donijela svoj prvi zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, 1992.²³ Iste je godine donesen i Zakon o područjima županija, gradova i općina,²⁴ čime je završila prva faza u stvaranju lokalnog sustava upravljanja. Tada su provedene vrlo radikalne reforme u pogledu broja i veličine naših lokalnih jedinica, kako općina tako i gradova.

²³ NN 90/92, mijenjan je i dopunjavani 1993. (NN 94/93, 117/93), 1997. (5/97), 1999. (128/99), 2000. (51/00, 105/00), 2001. Novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (33/01), izmjene, dopune i tumačenja (60/01), 2003. (106/03), 2005. (129/05), 2007. (109/07), 2008. (125/08).

²⁴ NN 90/92, mijenjan i dopunjavani 1993. (NN 2/93, 58/93, 90/93), 1994. (10/94, 29/94). Novi Zakon 10/97, mijenjan i dopunjavani 1997. (124/97), 1998. (68/98), 1999. (22/99, 117/99, 128/99), 2000. (44/00, 125/00), 2001. (92/01), 2002. (79/02, 83/02), 2003. (25/03, 107/03, 175/03). Konačno 2006. (86/06) najnoviji Zakon o područjima (s ispravkom 16/07).

Treba napomenuti da su, zbog specifičnih razloga, svojedobno postojala i dva kotara, Kotar Glina i Kotar Knin, prvi s ukupno 14 općina i drugi s 21 općinom.

U tom razvoju vidi se vrlo oštar rez 1992. u odnosu prema naslijeđenom malom broju općina (100) jer je tada broj hrvatskih općina četverostruko povećan, na 418. Od 1996. broj općina pokazuje tendenciju porasta, gotovo svake godine nastaje bar jedna nova općina, i dosad je njihov broj narastao na 429.

To je, dakako, imalo kao posljedicu smanjenje prosječnog broja stanovnika hrvatskih općina. Dok je 1991. prosječan broj stanovnika bio oko 40.000, 1992. pao je na 4.700, 1999. na 3.600 (Ivanišević, 1999: 588), a 2009. taj je broj opet smanjen na 3.142 (što u odnosu prema 1992. znači gotovo 13 puta manje stanovnika!) (v. tablicu 15).

Najveći prosječni broj stanovnika po općini imaju tri županije, sve preko 4.000: Sisačko-moslavačka 4.436, Požeško-slavonska 4.303 te Vukovarsko-srijemska 4.084. Osam županija ima između 3 i 4.000, najviše Virovitičko-podravska 3.873, između 2.000 i 3.000 stanovnika osam županija, najviše Koprivničko-križevačka 2.854. Odnos između najvećeg prosječnog broja općinskih žitelja (4.436) i najmanjeg (2.016, Istarska) po županijama je 2 prema 1.

Tablica 15. Prosječni broj stanovnika općina RH po županijama, popis 2001. i stanje 31. 8. 2009.

Županija	Broj stanovnika općina 2001.	Broj općina	Prosječni broj stanovnika općina
Zagrebačka	94.791	25	3.792
Krapinsko-zagorska	91.788	25	3.671
Sisačko-moslavačka	57.663	13	4.436
Karlovačka	41.960	17	2.468
Varaždinska	83.447	22	3.793
Koprivničko-križevačka	62.794	22	2.854
Bjelovarsko-bilogorska	50.117	18	2.784
Primorsko-goranska	68.880	22	3.131
Ličko-senjska	18.989	8	2.374
Virovitičko-podravska	50.346	13	3.873
Požeško-slavonska	21.513	5	4.303
Brodsko-posavska	95.779	26	3.684
Zadarska	63.809	28	2.279
Osječko-baranjska	121.716	35	3.478
Šibensko-kninska	28.212	15	1.881
Vukovarsko-srijemska	106.178	26	4.084
Splitsko-dalmatinska	106.582	39	2.732

Istarska	62.494	31	2.016
Dubrovačko-neretvanska	43.595	17	2.564
Međimurska	78.384	22	3.563
UKUPNO	1,349.037	429	3.142

Izvor: Popis stanovništva 2001: 137; Statistička izvješća, 2001.

Iako su odgovarajući zakoni o lokalnoj samoupravi doneseni u kratkom roku nakon stjecanja nezavisnosti i premda su postojala očekivanja da će to biti zakoni duljeg vijeka trajanja, to se, međutim, nije obistinilo. Promjene su ubrzo započele.

Zakon o područjima županija, gradova i općina izmijenjen je 1993., zapravo ispravljen. Iduće godine opet ispravci Zakona, a dopuna se odnosi na Županiju primorsko-goransku u kojoj se dodaje nova općina Kostrena Rijeka – dio (3.929 stanovnika) (NN 29/94).

Izmjenama i dopunama novog Zakona o područjima županija, gradova i općina iz 1997. (NN 10/97) u Koprivničko-križevačkoj osniva se nova općina Podravske Sesvete (1.777) (NN 124/97). U Osječko-baranjskoj županiji osnivaju se 1998. dvije nove općine, Jagodnjak (2.287) i Šodolovci (2.115), u Vukovarsko-srijemskoj nova općina Markušica (3.116) (NN 68/98). Godine 1999. u Šibensko-kninskoj županiji ustrojava se nova općina Murter (1999) (NN 117/99). U Koprivničko-križevačkoj se županiji osniva općina Gornja Rijeka (2.043) (NN 128/99). U 2000. u Istarskoj se županiji se osniva nova općina Fažana (3.056) koja je izdvojena iz sastava općine Vodnjan (NN 129/00). U Međimurskoj županiji 2001. osniva se općina Pribislavec (2.902) (NN 92/01). Nova se općina Bilice (2.152) pojavljuje u Šibensko-kninskoj županiji 2002. (NN 83/02). Općina Kolan (710) osnovana je 2003. u Zadarskoj županiji (NN 25/03) a stvorena je i nova općina Kamanje (1.001) u Karlovačkoj županiji (NN 175/03).

Od četiri nove općine koje su formirane između 2001. i 2003. njih tri su izdvojene iz sastava gradova: Pribislavec iz sastava Čakovca, Bilice iz Šibenika, a Kolan iz grada Paga. Samo je nova općina Kamanje formirana izdvajanjem iz općine Žakanje koja je prije toga imala 3.193 stanovnika, a premještanjem sedam naselja u novu općinu Kamanje ostalo joj je samo 2.192 stanovnika.

Šest novih općina formirano je 2006: Funtana (820 stanovnika) i Tar-Vabriga (1.595) u Istarskoj županiji, Lopar (1.183) u Primorsko-goranskoj, Vrsi (2.420) u Zadarskoj, Tribunj (1.360) u Šibensko-kninskoj te Štitar (2.622) u Vukovarsko-srijemskoj županiji (NN 86/06). Zbroj stanovnika

tih općina iznosi 10.000, što bi bila poželjna veličina prosječne lokalne jedinice.

U proteklom razdoblju neke su općine »avanzirale« dobivši status grada, pa je i to rezultiralo smanjenjem stanovništva hrvatskih općina. Gradom je 1998. postao Trilj (Splitsko-dalmatinska) sa 10.706 stanovnika (NN 68/98), 2003. Vodnjan (Istarska) sa 5.596 (NN 107/03) te 2006. Sveta Nedjelja (Zagrebačka) sa 15.534, Otok (Vukovarsko-srijemska) sa 7.715 i Kutjevo (Požeško-slavonska) sa 7.395 stanovnika (NN 86/06).

Distribucija općina po veličinskim kategorijama prikazana je u tablici 16. U kategoriju malih općina spada 365 općina, što je čak 85% svih općina, ali one obuhvaćaju 68% negradskog stanovništva. Srednje pak općine čine nešto više od četvrtine općinske populacije i obuhvaćaju jedva 14% općina. Velike općine imaju svega 5% općinske populacije, a u toj je kategoriji najmanje općina: 6 odnosno nešto više od 1%. Male općine imaju u prosjeku najmanji broj stanovnika, 2.501, ali one čine 68% populacije općina i 85% općina.

Tablica 16. Općine u Hrvatskoj po veličinskim kategorijama, 2008.

Općine	Broj stanovnika	%	Broj općina	%	Prosječni broj stanovnika
Male (do 5.000)	912.977	67,6	365	85,1	2.501
Srednje (5.000 – 10.000)	367.763	27,3	58	13,5	6.341
Velike (10.000 i više)	68.297	5,1	6	1,4	11.383
Ukupno	1,349.037	100	429	100	3.145

Izvor: Popis stanovništva 2001.

Odnos između najveće hrvatske općine Čepin u Osječko-baranjskoj županiji i najmanje općine Civljane u Šibensko-kninskoj županiji (prema broju njihovih stanovnika) jest 12.858 prema 145, tj. Civljane su 88 puta manje od Čepina, 30 općina ima manje od 1.000 stanovnika, 5 manje od 500. Najviše je općina između 1.000 i 3.000 stanovnika, njih 221 odnosno 51%, i one obuhvaćaju 34% populacije općina. U kategoriji 8.000-10.000 stanovnika svega je 6 općina koje imaju samo 3,7% stanovništva općina. Svega šest općina (u 6 županija) s preko 10.000 stanovnika kreću se u rasponu od najmanje, 10.186 (Brdovec), do najveće, Čepin (12.858), a to je,

po svemu sudeći, negdje donja numerička granica koja se nastoji ostvariti u većini europskih zemalja (v. tablicu 17).

Tablica 17. Općine po broju stanovnika, 31. 8. 2009.

Broj stanovnika	Broj općina	%	Broj stanovnika	%
do 1.000	30	7,0	22.284	1,6
1.000 – 2.000	102	3,8	156.709	11,6
2.000 – 3.000	119	27,7	301.424	22,3
3.000 – 4.000	71	16,5	247.742	18,4
4.000 – 5.000	43	10,0	191.911	14,2
5.000 – .000	29	6,8	159.257	11,8
6.000 – 7.000	14	3,3	90.970	6,7
7.000 – 8.000	9	2,1	59.938	4,4
8.000 – 9.000	6	1,4	50.504	3,7
9.000 – 10.000	0	–	0	–
10.000 i više	6	1,4	68.298	5,1
Ukupno	429	100	1,349.037	100

Izvor: Popis stanovništva 2001.

Budući da je u Hrvatskoj odabrana varijanta malih općina, zakonodavac je morao neka pitanja iz sasvim praktičnih razloga riješiti u skladu s tom činjenicom. Prema prijašnjim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, općine koje su imale do 3.000 stanovnika nisu birale svoja poglavarstva, a njihove su poslove obavljala predstavnička tijela, tj. općinska vijeća. Kod općina sa 3.001 do 10.000 stanovnika *moglo* se u općinskom statutu odrediti da će poslove poglavarstva obavljati općinsko vijeće. Prema tom rješenju, 251 općina (58,5%) s najviše 3.000 stanovnika nije imala pravo birati svoja poglavarstva, a 423 općine (40,1%) mogle su samostalno odlučiti hoće li izabrati svoje izvršno tijelo ili ne. Prema tome je, hipotetično, gotovo 99% općina moglo biti bez izabranog izvršnog tijela. Osim toga, u općinama koje nisu imale poglavarstva ustrojavano se jedinstveni upravni odjel za obavljanje poslova iz njihova samoupravnog djelokruga.²⁵ Promjenama Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2007. to je rješenje doživjelo radikalne promjene.

²⁵ Takvo ustrojstvo uprave u općinama moglo se, međutim, primijeniti i u općinama (i gradovima) koji su imali izabrana poglavarstva, čl. 53/2.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. definirao je općinu kao jedincu lokalne samouprave »koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva« (čl. 4). Zakon dakle u definiciju općine unosi izraz *u pravilu* kad određuje broj naselja koja su potrebna da se osnuje općina, što znači da broj od najmanje dva naselja nije oblatorne naravi.

U Hrvatskoj se, dakle, općina može osnovati i na području koje obuhvaća samo jedno naselje pa su dosad osnovane 42 takve općine (9,8% ukupnog broja općina), a raspoređene su u deset županija.

Osnivanje lokalnih jedinica po načelu »jedno naselje – jedna općina« djelomično postoji u Francuskoj, Švicarskoj i Grčkoj. Češka i Slovačka prihvatile su taj koncept pa je tako u Češkoj formirano 6.230 osnovnih lokalnih jedinica, od kojih 90% ima do 2.000 stanovnika. Slovačka je za 2.875 naselja osnovala isto toliko lokalnih jedinica, od kojih 87% ima do 2.000 stanovnika (prema: Ivanišević, 2007: 79–80, bilj. 32). U Hrvatskoj od 42 takve općine njih pola ima manje od 2.000 stanovnika. Najveća je općina Podstrana (7.150), a najmanja Zadvarje (275). Sve one zajedno obuhvaćaju 114.597 stanovnika, što čini 8,5% ukupnog stanovništva općina. Najviše ih ima u Vukovarsko-srijemskoj županiji, 10, najmanje u Primorsko-goranskoj i Brodsko-posavskoj, po 1.

6. Neke specifičnosti teritorijalne podjele

Prilikom procesa amalgamiranja lokalnih jedinica sve se više uzima u obzir međuovisnost njihovih područja i akcijskog radijusa pojedinih lokalnih službi (komunalnih u širem smislu). Mnoge takve službe na lokalnoj razini pokazuju tendenciju rasta kako po opsegu tako i po stupnju njihove složenosti pa se kod njih pojavljuje težnja za transformacijom u veće komunalne sustave. One više nisu vezane samo za područje vlastite lokalne jedinice iz koje su povijesno proizašle, već tendiraju prema širim područjima po logici ciljeva koje moraju ostvariti odnosno interesa koje moraju zadovoljiti. Takvi suprakomunalni sc. supralokalni sustavi ograničeni su samo vlastitim tehničkim kapacitetima koji se s razvojem također intenzivno povećavaju. Stoga se traži racionalizacija njihove organizacije i djelovanja. Svaki takav sustav traži teritorij na kojem optimalno funkcionira, on ima krug stvarnih i potencijalnih korisnika kojima nastoji pružiti svoje usluge, a te usluge ne moraju biti u granicama standardnih teritorijalnih lokalnih

jedinica. Stoga se može govoriti o procesu dekomunalizacije, delokalizacije, suprakomunalizacije. Ni male ni velike lokalne jedinice više ne mogu izdržati, ni u tehničkom ni u financijskom smislu, teret obavljanja sve složenijih komunalnih službi.

Problem se u praksi rješava na dva načina. Odabire se varijanta da se sve lokalne službe i njihovi poslovi integriraju na istom lokalnom području po načelu »razne službe – isti teritorij« ili, druga varijanta, da se svaka služba organizira na svom vlastitom području koje joj optimalno odgovara za obavljanje njezine djelatnosti, dakle po načelu »jedna služba – vlastiti teritorij«. Prva varijanta, klasično rješenje, uzima u obzir tradiciju, tj. povijesno nasljeđe, političke težnje da građani mogu što lakše utjecati na tijela svoje lokalne jedinice zbog njihove lakše dostupnosti te razlozi ekonomičnosti (osobito glede tzv. unutarnjih službi koje su pod kapom jedne jedinice). Druga varijanta, specijalne jedinice, upućuje na veću efikasnost svake pojedine službe s obzirom na njezinu važnost u određenom trenutku i u određenom vremenu.²⁶

U mnogim se zemljama koje primjenjuju tradicionalne lokalne upravne jedinice pokušava izračunati optimalni broj korisnika za uspješno i racionalno obavljanje lokalnih službi pa se tehnički složenije i skuplje djelatnosti prebacuju na jedinice višeg stupnja. U Njemačkoj se od 1974. godine za odvoz smeća utvrđuje optimalan broj korisnika sa 100.000 stanovnika i ta se djelatnost prenosi s općina na višu jedinicu, kotar.²⁷ Pokazalo se, u tehničkom smislu, da bi zadržavanje tih poslova na općinskoj razini znatno povećalo broj deponija za smeće (a već ih je u to doba bilo oko 50.000). Pored toga, na temelju analize gospodarskih pokazatelja došlo se do zaključka da dotadašnje obavljanje poslova oko deponiranja smeća nije više ekonomično. Računica je pokazala da bi se to moglo ekonomično obavljati na području koje bi obuhvatilo oko 100.000 stanovnika, uz troškove koji su 25% manji nego da su obavljani na području s oko 25.000 stanovnika. Isto se tako u Engleskoj u nekim istraživanjima utvrdilo da je pozitivno

²⁶ »Postoje, dakle, sasvim pragmatički i razlozi geografsko-upravne logike, koji govore za to, da se upravni poslovi istog ili sličnog akcionog radijusa međusobno povežu tako da ih obavlja ista organizacija, ili isti teritorijalni organizacioni sistem, preko svojih specijaliziranih sastavnih dijelova, sve za isto područje. Eventualne razlike među 'idealnim' područjem djelovanja žrtvuje se za volju jedinstva organizacije. Ali jedno od mogućih područja treba na kraju ipak izabrati, kao djelokrug zajedničke, integrirane organizacije za obavljanje raznih, ovako u jedinstvu povezanih, upravnih poslova lokalnog dometa.« Pusić, 1988: 277–288.

²⁷ »Stoga u novije vrijeme dolazi do širenja tradicionalno uskih teritorijalnih granica lokalnih jedinica (općina, kotara) i do pomaka diferenciranih poslova službe prema širim jedinicama.« Ramljak, 1982: 72.

korelirana učinkovitost pojedine službe i njen teritorij, zapravo njezin akcijski radijus. Kod obrazovanja se utvrdilo da se najlošiji rezultati postižu kod službi s manje od 200.000 stanovnika, a maksimalna učinkovitost kod organizacija koje su obuhvaćale teritorij sa 350.000 do 500.000 stanovnika. Na temelju takvih podataka došlo se do prijedloga za racionalizaciju službi u području obrazovanja, zdravstva i održavanja stanova u smislu određivanja optimalnog područja na kojem će se te djelatnosti racionalno obavljati, a to je bilo područje sa 250.000 do 1,000.000 stanovnika!²⁸ Problem veličine dakle rješava se tako da se određeni krug poslova, koji osnovne lokalne jedinice (pogotovo male) ne mogu ekonomično obavljati, prenosi na veće jedinice drugog stupnja odnosno na regionalnu razinu. I u drugim europskim zemljama dovodi se u vezu broj stanovnika i krug poslova koje osnovne lokalne jedinice moraju obavljati (tako u Švedskoj minimalno 8.000 stanovnika za poslove obveznog školovanja, stambene izgradnje, gospodarstva, u Finskoj 8.000 do 15.000 za osnovno školstvo i javno zdravstvo, slično i pojedine federalne jedinice u Njemačkoj).

U anglosaksonskim zemljama primjenjuje se druga varijanta, tj. formiraju se posebne jedinice, specijalni distrikti (*special districts, ad hoc authorities*) za obavljanje najčešće komunalnih poslova, osobito u gradovima: opskrba vodom, električnom energijom, plinom, kanalizacija, vatrogasna, zdravstvena, policijska služba, planiranje itd. (Pavić, 2001: 250–256). U Europi takvu soluciju primjenjuje Švicarska sa svojim građanskim (*Bürgergemeinde, commune bourgeoise*), crkvenim (*Kirchgemeinde, commune paroissale*) i školskim općinama (*Schulgemeinde, commune scolaire*) (Martin Harloff, 1987: 136). U prilog specijalnim tijelima navode se argumenti da su ona pokazala određenu efikasnost u pogledu poslova koje obavljaju. Prednost im je u tome što ona mogu vrlo elastično utvrđivati svoj teritorijalni opseg pa stoga nisu vezana za teritorijalne, administrativne granice lokalnih upravnih jedinica općeg tipa. Zbog načina na koji nastaju i specifičnog statusa koji uživaju u sustavu lokalne samouprave ta su tijela pri obavljanju svoje djelatnosti u načelu pošteđena dugotrajnih i složenih »birokratskih« procedura (u pogledu stjecanja sredstava jer za njih ne važe sva ona financijska ograničenja koja se odnose na klasične lokalne upravne jedinice, nego su podvrgnuta posebnom režimu financiranja). Takva se tijela u načelu i stvaraju u onim slučajevima kad je za obavljanje njihovih aktivnosti potrebno mobilizirati velika novčana sredstva koja nadilaze mogućnosti pojedinih

²⁸ Hans Jürgen von der Heide, Abfallbeseitigung durch die Landkreise, u: Der Landkreis, 7/1975, str. 233–234, 236; Royal Commission on Local Government in England, Volume I, Report, 1969, str. 58, sve u: Ramljak, 1982: 72.

lokalnih jedinica. Budući da ona djeluju izvan sfere lokalnog političkog odlučivanja, oslobođena su »sumnjičavog partikularizma izabranog vijeća i škrтости građana« (Greer, 1962: 130). Specijalni distrikti pokazali su se u primjeni vrlo elastičnim i lako prilagodljivim organizacijskim oblicima na promjene i reorganizacije, što opet nije kod jedinica općeg tipa. Nedostaci su tog rješenja problemi koordinacije s drugim institucijama ili tijelima na istom području, funkcionalna rascjepkanost, segmentacija upravljanja, što traži nove instrumente integracije, više takvih tijela pridonosi povećanju kompleksnosti lokalnog sustava. Njihova najveća mana vidi se u tome što ona narušavaju načela tradicionalne lokalne samouprave i demokratskih političkih procesa na lokalnoj razini jer ih osniva središnja država te ona i nadzire njihov rad. Razne interesne grupe, mimo volje lokalnog stanovništva i njihovih legalno izabranih političkih tijela, utječu na usmjerivanje pojedinih akcija u korist onih koji stoje iza takvih tijela. Time slabi pozicija i uloga tradicionalnih lokalnih jedinica, a interesi pojedinih segmenata lokalnog stanovništva mogu zbog toga ostati bez odgovarajuće zaštite. Tako se početna dilema – velike ili male lokalne jedinice – u primjeni varijante posebnih lokalnih jedinica postavlja na sasvim drugačiji način jer njihov teritorijalni opseg ovisi o kapacitetima svake pojedine službe pa stoga nije za sve službe jednak. Isto je tako ta dilema i kod jedinica općeg tipa dovedena u pitanje jer se niz službi *po prirodi stvari*, najčešće zbog financijskih razloga, mora obavljati na višim, teritorijalno prostranijim, područjima, s više stanovnika.

U novije se vrijeme poseban problem javlja u vezi s tendencijom globalizacije, mondijalizacije u svijetu, koja će vjerojatno nametnuti i neku novu problematiku lokalne samouprave. Pusić taj problem promatra s dva aspekta – prvi, odnos lokalne jedinice prema lokalnoj zajednici, njezinim stanovnicima i njihovim interesima, i drugi, na vrsti i opsegu lokalnih poslova i načinu njihova obavljanja. Autor očekuje da bi proces globalizacije na lokalnoj razini mogao djelovati kao jedan od novih oblika identifikacije lokalnog stanovništva s »njihovim lokalnim i regionalnim zajednicama«, ali ne u vidu »romantične retrospektive« ni kao »cilj utopijske perspektive, jedinice priželjkivane nove zajednice bez sukoba i sporova«. Lokalne će jedinice u umreženom upravnom ustroju države i naddržavnih organizacija i institucija »vjerojatno biti čvorišta u globalnim mrežama, koja bi trebala, naprosto, optimalno funkcionirati u sklopu širih cjelina, s obzirom na specifične lokalne interese« (Pusić, 2002: 76). Što se tiče lokalnih poslova, smatra Pusić, nastaviti će se dosadašnje tendencije: rast zahtjeva i očekivanja prema lokalnim službama i povećanje sredstava za njihovo obavljanje, ukĺapanje lokalnih službi u translokalne funkcionalne sustave te autonomo-

mizacija lokalnih službi prema višim upravnim razinama zbog smanjivanja utjecaja države tijekom procesa globalizacije. Kao čvorišne točke, lokalne i regionalne jedinice povezivat će translokalne službe na svom teritoriju za potrebe određenog područja i njihovih stanovnika, uz obavljanje onih poslova koji se po prirodi stvari mogu obavljati lokalno. Čini se da upravo proces translokalizacije, delokalizacije odnosno supralokalizacije *via facti* pridonosi uklapanju lokalnih struktura u šire, naddržavne asocijacije, integracije, institucije, u početku primarno orijentirane na gospodarske i tehničke, a potom i na interesne, političke procese. Ti su procesi uvelike pripomogli u razvijanju i ostvarivanju ideje o onome što se danas naziva globalizacija. Sav taj europsko-svjetski pokret mogao bi, sa stajališta lokalne samouprave, imati reperkusija i na veličinu lokalnih jedinica. Ostaje pred nama pitanje hoće li lokalne jedinice tendirati povećanju svog teritorija zbog povećanja poslova i troškova za njihovo obavljanje ili će pak one ostati u onim granicama koje lokalnom stanovništvu, globalnim svjetskim tokovima usprkos, pružaju tradicionalnu bliskost i povezanost unutar poznatih granica svojih lokalnih zajednica, bez obzira na romantiku, tradiciju i povijesna sjećanja. Dilema – velike ili male osnovne lokalne jedinice – čini se da još uvijek ostaje, barem zasad, iako postoji opći, svjetski trend prema stalnom povećavanju njihova područja i njihove populacije.

7. Zaključak

Čini se da se problem izbora velikih ili malih jedinica u praksi rješava na različite načine. Neka su istraživanja pokazala, doduše, da financijski faktor (dohodak *per capita*) ne govori u prilog velikim lokalnim jedinicama kao i to da teritorijalno velike zemlje ne moraju imati i velike lokalne jedinice. Neke velike zemlje imaju izrazito male osnovne lokalne jedinice i od tog rješenja nemaju namjeru odustati (Francuska). No usprkos tome, sasvim je izvjesno da se u proteklih šezdesetak godina u mnogim europskim zemljama išlo prema povećavanju osnovnih lokalnih jedinica kroz proces spajanja, pripajanja, amalgamiranja manjih lokalnih jedinica i stvaranja većih. Taj se proces odvijao prvenstveno na temelju dobrovoljnog, sporazumnog odlučivanja pojedinih lokalnih jedinica, a država se koristila prisilom samo kad takvi dobrovoljni procesi nisu uspjeli.

U Hrvatskoj je taj proces, nažalost, išao upravo u suprotnom smjeru. Problem teritorijalnog ustrojstva u bivšoj se državi rješavao reformama koje su bile političke naravi. U samom je početku iz sasvim dnevno-političkih

razloga primijenjeno načelo *jedno naselje-jedna lokalna jedinica*. Poslije se otišlo u drugu krajnost pa su stvarane sve veće lokalne jedinice. I to se radilo zbog političkih razloga jer se uveo komunalni sustav u kojem je općina, u okviru marksističke teorije komune, trebala biti totalna društvena zajednica, tj. društveno-politička i društveno-ekonomska zajednica svojih stanovnika, dakle velika, mnogoljudna i jaka lokalna jedinica.

Nakon osamostaljenja Hrvatska je također svoje reforme lokalne samouprave provodila s isključivo političkim ciljevima. Promjene u sferi lokalnog upravljanja hrvatskim lokalnim jedinicama bile su tada donekle uvjetovane negativnim utjecajem ratnih događaja, no one su se ipak odvijale u okviru centralističke koncepcije uređenja novoga političkoga sustava. Takva koncepcija hrvatske države rezultirala je i nerazumnim povećanjem broja općina. Usprkos kasnijim političkim promjenama nastavlja se s trendom stalnog povećavanja broja općina, što je dovelo do smanjivanja njihova stanovništva, a to naše općine stavlja u sve teži položaj. Bitno su smanjene njihove mogućnosti da optimalno obavljaju sve one poslove koji su jedinicama te razine primjereni (Ivanišević, 1999: 588–589; Koprić, 1999: 601; Ivanišević, 2000: 585–588), a koje im nalaže, u načelu, i Europska povelja o lokalnoj samoupravi i načelo supsidijarnosti.

Takva se praksa manifestirala i u terminu *lokalna samouprava i uprava*, uvedenom u prvom zakonu s tog područja, što je bilo odstupanje od europskih načela.²⁹ Koprić smatra da se takva koncepcija lokalnog sustava upravljanja temeljila na želji da se oslabi utjecaj i moć dotadašnjih velikih općina (društveno-političkih zajednica) kao snažnih oponenta središnjoj državi (Koprić, 2001: 429). Posljedica velikog porasta broja općina u novoustrojenom sustavu bila je njihova ovisnost o dotacijama iz središnjih izvora, centralizacija, politizacija, fragmentiranost i konfliktna atmosfera (Koprić, 2001: 432). Lokalne su jedinice tada bile vrlo neujednačene po veličini i broju stanovnika. Uz izvjesne pomake u procesu decentralizacije tijekom vremena, teritorijalna se struktura, naprotiv, mijenjala, tj. broj novih općina i nadalje je pokazivao tendenciju stalnog porasta. To se moralo odraziti na njihove ograničene kapacitete i nesposobnost da uredno zadovoljavaju potrebe svojih građana bez pomoći izvana. Stoga se postavlja konkretno pitanje poželjne veličine općina u Hrvatskoj s obzirom na navedene probleme odnosno kako teritorijalni ustroj hrvatske lokalne samouprave približiti europskom modelu koji se priklonio spajanju malih općina,

²⁹ Razlikovanje pojmova lokalna samouprava i lokalna uprava i dan-danas našim političarima, izgleda, nije sasvim jasno pa im vrlo često promakne izraz lokalna uprava!

tj. smanjenju broja lokalnih jedinica i povećanju broja njihovih stanovnika. U stručnim se krugovima prihvaća teza o reformi teritorijalnog ustrojstva po uzoru na europske zemlje. Ivanišević poželjnu veličinu općine povezuje s ekonomsko-financijskim kapacitetima, racionalnošću organizacije i poželjnog stupnja sudjelovanja građana u upravljanju lokalnim poslovima uzimajući u obzir europska iskustva (Ivanišević, 1999: 589). Koprić upozorava na opasnost od »brzih, temeljitih i naglih organizacijskih i normativnih promjena« i upućuje na prihvatljivije varijante »postupnih, evolutivnih procesa« (Koprić, 2001: 416). Problem je, međutim, u činjenici koju ne valja zanemariti: u tome što su se mnogobrojne hrvatske (većinom male) općine već etablirale kao političke zajednice koje okupljaju ljude na određenom teritoriju, koje funkcioniraju na odgovarajući način, koje su stvorile određeni duh zajedništva, pa će sve to biti teško anulirati pukim automatskim zahvatima u postojeći teritorijalni ustroj. Upozorava se na zakonske odredbe o mijenjanju granica lokalnih jedinica, što nalaže i Europska povelja o lokalnoj samoupravi.³⁰ Zbog toga se naglašava uloga raznih oblika suradnje među općinama, povezivanja³¹ pa sve do dobrovoljnog spajanja pojedinih općina. I Europska povelja utvrđuje pravo suradnje i udruživanja lokalnih jedinica »radi obavljanja poslova u zajedničkom interesu« (čl. 10). Neki pak upozoravaju da u Hrvatskoj »nije politički realistično smatrati da će ponovno spajanje biti prihvaćeno kao rješenje« pa stoga preporučuju oblike zajedničkog pružanja usluga (Pigey, 2006: 62, 133). No upozoravaju i na to da nema dovoljno poticaja za suradnju općina kao ni njihove obveze da se tim oblikom općine služe.³²

Europa, dakle, ide prema povećanju lokalnih jedinica i njihova stanovništva s ciljem jačanja kapaciteta lokalnih službi. Strukturne reforme vrlo su često bolne i teško prihvatljive za jedinice osnovne razine upravljanja, ali

³⁰ Čl. 5. Zaštita područnih granica lokalnih jedinica: »Pri svakoj promjeni lokalnog područja prethodno će se tražiti mišljenje dotične lokalne jedinice, ukoliko je moguće referendumom tamo gdje to zakon dozvoljava«.

³¹ Pusić klasificira povezivanje na fakultativno i obavezno, opće i specijalno, funkcionalno i organizacijsko te jednako i nejednako. Pusić, 1988: 282.

³² Kao primjere suradnje, na temelju prikupljenih materijala istraživačkog projekta USAID-a, navodi se Riječko područje, koje obuhvaća osam lokalnih jedinica (vodoopskrba, otpadne vode), »Koordinacija« otoka Krka sa sedam (vodoopskrba, otpadne vode, dječji vrtići, vatrogastvo), Zadarska županija i Ugljan s tri (multimedijski centar, promicanje turizma, program EU CARDS za 2002.) te Sinj i susjedne općine sa sedam lokalnih jedinica (projekt regionalnog razvoja). Kao sredstva suradnje koristilo se zajedničko vlasništvo nad poduzećem, ugovaranje poslova, dogovor o udjelu u sufinanciranju aktivnosti, ugovori o suradnji lokalnih jedinica s projektantom. Pigey, 2006.

se pokazalo da one osiguravaju uvjete za nužnu tendenciju prema decentralizaciji.³³ Dobrovoljno spajanje, udruživanje susjednih lokalnih jedinica najjednostavniji je i najprihvatljiviji modalitet okrupnjivanja koji uživa punu potporu države, ali se primjenjuje i aneksija, pripajanje, kao oblici prisilnog amalgamiranja od središnjih državnih tijela kada dobrovoljni pristup problemu nije ostvaren. Stoga se reformama teritorijalnog ustroja pristupa stručno, znanstveno, pripremljeno, na temelju općeprihvaćenih kriterija, uzimajući u obzir mnogobrojne relevantne faktore, koji su, doduše, često u suprotnosti pa se »obično radi o njihovom međusobnom optimalnom usklađivanju, a ne o maksimalnom ostvarivanju sviju u isti mah« (Pusić i dr., 1988: 262). Primjere ozbiljnog pristupa reformi može se vidjeti u Sloveniji koja je nekoliko godina, od 1992. do 1997, pripremala svoju reformu lokalne samouprave, u Velikoj Britaniji je Kraljevska Redcliffe-Maud komisija radila na radikalnoj reformi od 1996. do 1969. i rezultat su bila tri toma konačnog izvještaja s prijedlozima.

Reforma sustava lokalne samouprave velik je, zahtjevan i složen upravno-politički proces koji traži jasno određenje i spremnost da se pristupi njegovoj realizaciji. Proces restrukturiranja sc. harmonizacije hrvatske lokalne samouprave morao bi, dakle, početi s utvrđivanjem jasnih *ciljeva* koji se dugoročno žele postići (politički, upravni, ekonomski, regionalni, »europski«). Pritom valja uzeti u obzir sadašnje *stanje* koje karakterizira velik broj malih općina. Te su općine, međutim, osnivane na temelju slobodno izražene volje građana određenog područja, iz čega slijede i određene političke i pravne konzekvencije. Velike strukturne promjene zahtijevaju i odgovarajuća materijalna *sredstva* koja moraju biti usklađena s postavljenim ciljevima te pravodobno osigurana kako se čitava akcija konačno ne bi provela polovično. Nadalje, poznato je iz teorije organizacije da svaka promjena organizacijske strukture, tj. reorganizacija ima svoje *negativne učinke*. S jedne strane ona znači utrošak radnog vremena onih općinskih službenika koji su aktivno uključeni u proces i, s druge strane, uzrokuje strah i nelagodu onih zaposlenika koji su obuhvaćeni reorganizacijom. *Metode rada* u tako složenim sistemskim akcijama vrlo su različite i zahtijevaju suradnju i koordinaciju niza institucija i stručnjaka vrlo različitih profila. Na kraju potrebno je odrediti neke *kriterije uspješnosti* cijelog pothvata, po kojima će se utvrditi jesu li konačni rezultati reforme

³³ Strukturne reforme mogu biti funkcionalne (koja je razina odgovorna za obavljanje pojedinih službi) i prostorne koje obuhvaćaju »promjene granica i udruživanje lokalnih jedinica i znači premještanje odgovornosti s jednog tijela na drugo prekrajanjem geografske karte lokalnih upravnih granica«. Caulfield, Larsen, 2002: 13, 19–20.

u skladu s početno postavljenim ciljevima odnosno je li riječ o uspješnom/ neuspješnom ishodu reforme.

Recesija i ekonomska kriza koja je zahvatila i Hrvatsku nametnula je akutno pitanje troškova funkcioniranja čitavog državnog sustava koji su očito preveliki s obzirom na veličinu države. To stanje dovelo je u pitanje i kvalitetu ustrojstva hrvatske lokalne samouprave koja je sa 429 općina i 127 gradova ocijenjena kao izrazito rascjepkana, fragmentirana, skupa, neefikasna, koja nije uskladila svoj ustroj prema europskim procesima smanjivanja broja lokalnih jedinica, koja nije povećala kapacitete svojih lokalnih jedinica. Ovisnost o izvorima sredstava izvan lokalnih jedinica ograničava njihovu autonomiju, a mogućnosti stvarne decentralizacije, usprkos opravdanim očekivanjima lokalnog stanovništva, nisu realne zbog ograničenih resursa svake vrste.³⁴ Hitnost strukturnih promjena, koja se sve češće i sve glasnije preporučuje u našim političkim krugovima, mogla bi rezultirati još jednim promašajem i općim razočaranjem. Građani doista imaju »sveto pravo« na lokalnu samoupravu, ali njihova trenutačna euforija u kojoj oni mogu olako osnivati nove općine može se ubrzo pokazati kontraproduktivnom i destabilizirajućom za cjelokupni lokalni ustroj. Reforma se danas više ne može provoditi s poznatom floskulom »prestrojavanja u hodu«, bez jasnog teorijskog i stručnog projekta, bez provedenih empirijskih istraživačkih pothvata.³⁵ Čini se da se sada valja prisjetiti i poslužiti onom starom i mudrom sentencijom koju je na grčkom izrekao rimski pisac Gaius Suetonius Tranquillus – Σπεῦδε βραδεως, Erazmo Roterdamski preveo ju je na latinski – *Festina lente*, a na hrvatskom nas upozorava – *Žuri polako!*

Literatura

Alderfer, F. Harold (1956) *American Local Government and Administration*. New York, The Macmillan Company

Ananieva, Nora (2001) *Local Self-Government in the Republic of Bulgaria: From Constitutionally Proclaimed Principles to Effective Actions*. U: *Local Self-*

³⁴ Problem financiranja lokalnih jedinica nije predmet ovog rada.

³⁵ Puka matematička računica bila bi najjednostavnija: 300 općina s prosječno 4.497 stanovnika, 215 (polovina sadašnjeg broja općina) sa 6.276 stanovnika i 100 općina sa 13.490 stanovnika prosječno!

- Government and Decentralization in South-East Europe. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 249–272.
- Balás, Gábor, József Hegedüs (2001) Local Self-Government and Decentralization in Hungary. U: Local Self-Government and Decentralization in South-East Europe. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 37–74.
- Beblavý, Miroslav (2006) Slovačko iskustvo u reformiranju područne uprave i proces prenošenja odgovornosti i nadležnosti na lokalne samouprave. Hrvatska: decentralizacija i pružanje usluga – Croatia: Decentralization and Service Delivery. Zagreb: Europska komisija i dr., 38-49, 109–111.
- von Bergman Winberg, Marie Louise (1997) The Impact of European Integration on Regional and Local Government in Finland, Norway and Sweden. U: M. J. F. Goldsmith, K. K. Klausen (eds.) European Integration and Local Government. Cheltenham: Edward Elgar
- Bours, A. (1968) Amalgamation and Cooperation among Local Authorities in the Netherlands. Studies in Comparative Local Government, IULA, Vol. 2, No. 1.
- Buttgenbach, André (1959) Manuel de droit administrative. Bruxelles: Maison Ferdinand Larcier
- Dembours, Jacques (1972) Droit administrative. Liège: Faculté de droit
- Dimitrovska Andrews, Kaliopa, Zlata Ploštajner (2001) Local Government in Slovenia. U: Local Self-Government and Decentralization in South-East Europe. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 9–36.
- Doeker, Günther (1980) West Germany: North-Rhein Westfalia. U: Donald C. Rowat (ed.) International Handbook on Local Government Reorganization. Westport: Greenwood Press
- Dreyfus, Françoise, Françoise d'Arcy (1993) Les institutions politiques et administratives de la France. Paris: Economica
- Dupuis, Georges, Marie-José Guédon (1988) Institutions administratives, Droit administrative. Paris: Armand Colin
- Fröjd, Arne (1970) Municipal Self-Government and Regional Development in Sweden. Revue internationale des sciences administratives, Vol. XXXVI, No. 3.
- Grafenauer, Božo (2000) Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture. Maribor: Pravna fakulteta
- Gournay, Bernard, Jean-François Kesler, Jeanne Siwek-Pouydesseau (1967) Administration publique. Paris: Presses universitaires de France
- Greer, Scott (1962) Governing the Metropolis. New York–London: John Wiley and Sons
- Gustafsson, Agne (1988) Local Government in Sweden. The Swedish Institute
- Harisalo, Risto, Pentti Rönkkö (1980) Finland. U: Donald C. Rowat (ed.) International Handbook on Local Government Reorganization. Westport: Greenwood Press
- Humes, Samuel, Eileen Martin (1969) The Structure of Local Government, A Comparative Survey of 81 Countries. The Hague: International Union of Local Authorities (IULA)

- Ingvartsen, O. (1969) Local Government Reform in Denmark. *Studies in Comparative Local Government*, IULA, Vol. 3, No. 2.
- Ivanišević, Stjepan (1999) Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* br. 4/1999, 587–598.
- Ivanišević, Stjepan (2000) Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba i njegovu samoupravu. *Hrvatska javna uprava* 4/2000, 585–601.
- Ivanišević, Stjepan (2007) Teritorijalna osnova lokalne samouprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji ju determiniraju. *Hrvatska javna uprava* 1/2007, 61–116.
- Ivanišević, S., I. Koprić, J. Omejec, J. Šimović (2001) The Reform of Local Self-Government in Croatia. U: *Local Self-Government and Decentralization in South-East Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 75–104.
- Kardelj, Edvard (1949) O narodnoj demokratiji u Jugoslaviji; povodom novog Zakona o narodnim odborima. Beograd: Kultura
- Kardelj, Edvard (1955) Povodom novog uređenja srezova i opština; ekspozice u Saveznoj narodnoj skupštini 16. 6. 1955. *Politička biblioteka*, sv. 7, Beograd: Kultura
- Keating, Michael (1995) Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. U: D. Judge, G. Stoker, H. Wollmann (eds.) *Theories of Urban Politics*. London: SAGE Publications, 117–134.
- Koprić, Ivan (1999) Neke osnove za raspravu o reformi sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 4/1999, 599–608.
- Koprić, Ivan (2001) Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 3–4/2001, 411–453.
- Larsen, O. Helge (2002) Directly Elected Mayors. U: Janice Caulfield, Helge O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich
- Lozina, Duško (2004) Lokalna samouprava, poredbeno i hrvatsko iskustvo. Split: Pravni fakultet
- Martin Harloff, Eileen (1987) *The Structure of Local Government in Europe*. The Hague: International Union of Local Authorities (IULA)
- Mohring-Andersen, S. (1973) Local Government Reform in Denmark. *Studies in Comparative Local Government*, IULA, Vol. 7, No. 2.
- Morris, J. Herwald (1960) *Local Government Areas*. London: Shaw and Sons Ltd.
- Norton, Alan (1994) *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot-Brookfield: Edward Elgar
- Oliveira, C. João (2006) Održiva funkcionalna i fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: sveprisutna pitanja. U: *Hrvatska: decentralizacija i pružanje usluga – Croatia: Decentralization and Service Delivery*. Zagreb: Europska komisija i dr., 2006.
- Pavić, Željko (2001) *Od antičkog do globalnog grada*. Zagreb: Pravni fakultet

- Perko-Šeparović, Inge (1965) Veličina lokalnih jedinica. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet
- Perko-Šeparović, Inge, Juraj Hrženjak (1982) Organizacija teritorija i samoupravljanje. Zagreb: Informator
- Pigey, H. Juliana (2006) Izgradnja kapaciteta i zajedničko pružanje usluga. U: Hrvatska: decentralizacija i pružanje usluga – Croatia: Decentralization and Service Delivery. Zagreb: Europska komisija i dr., 62–66, 133–137.
- Ploštajner, Zlata (2001) Building active citizenship: citizen participation at local level. U: Citizens' Participation in Local Self-Government, Experience of South-East European Countries. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 7–24.
- Pirvulescu, Christian (2001) Local Public Administration in Romania. U: Local Self-Government and Decentralization in South-East Europe. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 225–248.
- Popis stanovništva 2001, Statističko izvješće 1137. Zagreb: Državni zavod za statistiku
- Porawski, Andrzej (2006) Iskustva Poljske u decentralizaciji. U: Hrvatska: decentralizacija i pružanje usluga – Croatia: Decentralization and Service Delivery. Zagreb: Europska komisija i dr., 41–49, 112–120.
- Pusić, Eugen (1963) Lokalna zajednica. Zagreb: Narodne novine
- Pusić, Eugen, i dr. (1968) Teritorijalna konfiguracija lokalnog samoupravljanja u okviru ustavne koncepcije općine. Zagreb: Institut za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu
- Pusić, Eugen, i dr. (1988) Upravni sistemi. Zagreb: Narodne novine
- Pusić, Eugen (2002) Upravljanje u suvremenoj državi. Zagreb: Društveno veleučilište
- van Putten, J. G. (1970) Local Government Reform. Studies in Comparative Local Government, IULA, Vol. 4, No. 2.
- Ramljak, Milan (1982) Centralna i lokalna uprava u razvoju. Zagreb: Pravni fakultet
- Regionalism (1998) The Progress of Regionalism in Europe. Synoptic Tables, 2nd edition, Linz, Assembly of European Regions, 3–4 December, 1998.
- Rossmann, Harald (1980) Austria. U: Donald C. Rowat (ed.) International Handbook on Local Government Reorganization. Westport: Greenwood Press
- Statistički godišnjak SR Hrvatske 1972. Zagreb: Republički zavod za statistiku
- Statistički godišnjak Republike Hrvatske 1991. Zagreb: Republički zavod za statistiku
- Statistički godišnjak SRH 1982. Zagreb: Republički zavod za statistiku
- Statistički ljetopis 1992. Zagreb: Državni zavod za statistiku RH, 1993.
- Strömberg, Lars (1980) Sweden. U: Donald C. Rowat (ed.) International Handbook on Local Government Reorganization. Westport: Greenwood Press
- Vintu, I. (1968) Reorganization of Administrative Structure in Romania (Law no. 2 of 16 February 1968). Studies in Comparative Local Government, IULA, Vol. 2, No. 1.

- Wagener, Frido (1969) *Neubau der Verwaltung*. Berlin: Dunker und Humblot
- Wagener, Frido (1980) *West Germany: A Survey*. U: Donald C. Rowat (ed.) *International Handbook on Local Government Reorganization*. Westport: Greenwood Press
- Wollmann, Hellmut (2002) *Recent Democratic and Administrative Reforms in Germany's Local Government: Persistence and Change*. U: Janice Caulfield, Helge O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich
- www.hinet.hr/utsa-republike-poljske.html: Poljska

THE SIZE OF LOCAL UNITS – EUROPEAN TENDENCIES AND CROATIAN DILEMMAS

Summary

The author analyses one of the problems of territorial division – whether to divide the state territory into large or small local units. Since there is no solution in the form of »medium-sized municipalities«, the author has shown different attitudes of various authors and arguments in favour of the first or second solution. Many European countries have undertaken radical local self-government reforms in the past sixty years with the intention to reduce the number of basic local units, which meant an increase in the territory and the population of local units. The paper has shown these processes in Sweden, Norway, Denmark, Finland, the Netherlands, Belgium, Bulgaria, Germany, Poland, and Romania. The changes are explained by the aspiration to make the capacities of local units sufficiently large to be able to perform the tasks that fulfil the basic needs and interests of their citizens. In Slovenia, the process was reversed – the number of Slovenian municipalities kept growing because the aim was to decrease the number of their inhabitants. The author has shown this carefully conducted five-year reform. Hungary also increased the number of its municipalities. France, on the contrary, retained the local self-government system from the 19th century with a large number of small municipalities. After gaining independence, Croatia increased the number of municipalities drastically, from 100 to 418, thus choosing the model with a large number of small municipalities. The process of establishment of new municipalities continued, and their number increased to 429 (and 3.142 inhabitants in average). The majority of Croatian municipalities – 221 of them – have between 1.000 and 3.000 inhabitants. They encompass 51 per cent of the total number of municipalities. Only six municipalities (1.4 per cent) have more than 10.000 inhabitants (5.1 per cent of the total number of people living in municipalities), while five municipalities have less than 500 inhabitants. The smallest local unit has only 145 inhabitants. The ratio between the largest and the smallest municipality is 1 : 88.

The author has shown some forms of special territorial structures where the territory is determined according to the action radius of certain services (special districts). Finally, the author analyses the process of continuous increase of Croatian municipalities together with the political circumstances that resulted in 429 municipalities, and suggests possible reform measures to improve the current situation.

The category of towns has not been analysed in this paper (127 of them in Croatia).

Key words: the size of local units, territorial division, local units, municipalities, local self-government