

Okvirna pravno-politička pitanja regionalnog ustroja Republike Hrvatske

*(prilog upravljanju razvitkom lokalne i regionalne
samouprave u Republici Hrvatskoj)**

*Ivan Puhek***

UDK 352/353 (497.4)
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 10. 7. 2001.
Prihvaćeno: 5. 9. 2001.

U radu se definira pojam regije kao područje srednjeg reda, između lokalnog i državnog područja. Upozorava se na određene probleme legaliteta i legitimiteta u ustavnopravnom anticipiranju regija u RH. Prikazuju se primjeri iz anglosaksonskog, romanskog i germanskog sustava. Posebice se uspoređuju gradovi Beč i Zagreba U prikazu županijskog ustroja RH ukazuje se na unitarne atribute hrvatskih županija (de lege lata) i mišljenja za uspostavu regija kao oblika srednje razine državnog ustroja. Za potrebe ustrojstvenih promjena utvrđuju se parametri preispitivanja. U okviru kooperativnog regionalizma, na primjeru SAD i Austrije, pokazuju se oblici i instrumenti suradnje u području zakonodavne i provedbene

*Ovaj je rad pripremljen i kao separat pod istim naslovom umnožen za sudionike znanstvenog kolokvija *Kakav regionalni razvitak treba Hrvatskoj?*, koji je održan u Opatiji 23. i 24. ožujka 2001. u organizaciji Ekonomskog fakulteta Rijeka, Ekonomskog fakulteta Split, Ekonomskog instituta Zagreb, Instituta za međunarodne odnose Zagreb, Hrvatske gospodarske komore Zagreb i Primorsko-goranske županije, Rijeka. U pripremi teksta za objavljivanje izvršeno je smeo neznatno popravljjanje.

Rad je nastao u suradnji s prof. dr. sc. Dragomirom Sundaćom, glavnim istraživačem, redovitim profesorom Ekonomskog fakulteta u Rijeci. Autor se ovdje svesrdno i ljubazno zahvaljuje profesor Sundaću na korisnim sugestijama i uspješnoj suradnji u izradi ovoga rada.

** Mr. sc. Ivan Puhek, samostalni pravni istraživač - ekspertni upravni savjetnik za prostome jedinice, lokalne i regionalne sustave i javne korporacije

vlasti, poglavito značenje regionalnih razvojnih i drugih programa i neformalnog djelovanja. U uspješnom djelovanju regija, poglavito u ostvarivanju horizontalne i vertikalne kooperacije, važnu ulogu imaju predstavništva određenih područja u zakonodavnom tijelu države.

Ključne riječi: regionalni ustroj, regija, regionalizam, županija

1. Uvodne odrednice

Pojam *regija* (regio, region, i dr.) u pravnom sustavu, a poglavito u upravno-političkom smislu, jest *terminus medius* kojim se označava područje srednjeg reda između šireg odnosno državnog područja kao područja višeg reda i užeg lokalnog područja kao područja nižeg reda. Regija kao prostorna jedinica srednjeg reda u sustavu normativne regulacije i u procesu upravljanja društvenim poslovima pod utjecajem je djelovanja ovlaštenih tijela i institucija s javnim ovlastima u širem vertikalnom rasponu od središnje državne vlasti na vrhu ili odozgo do lokalne samouprave većeg broja jedinica ili širokog temelja odozdo. Približavanje većem stupnju utjecaja središnjih vlasti, s jedne strane, odnosno jačem utjecaju djelovanja lokalnih vlasti, s druge strane, ili kao veći stupanj autonomije djelovanja na srednjoj odnosno regionalnoj razini u obliku mješovite ili kompromisne varijante, ovisi o pravnoj i političkoj konstituciji određenog državnopravnog sustava. Iznimno postoje izvangranične i međugranične regije te specijalne ili posebne regije kao što su obrambene, interesne, ekonomsko-proizvodne i drugi modaliteti regija. Ipak, u pravilu, pod regijom se razumiju prostorne jedinice upravno-političke naravi koje su veće od postojećih jedinica lokalne samouprave najvišeg stupnja, imaju svoj izvorni i/ili preneseni djelokrug, a svrha im je prvenstveno planiranje, usmjeravanje i promicanje gospodarskog razvitka na određenom području. Poslije će se to argumentirati nekim primjerima i usporedbama. Obično je riječ o izvorno utvrđenom djelokrugu koji obuhvaća poslove koordiniranja, planiranja i usmjeravanja gospodarskog razvitka, razvitak prometne infrastrukture, međugradsko povezivanje, racionalno i ekonomično obavljanje manjih poslova većeg stupnja složenosti za sve jedinice ili za više jedinica lokalne samouprave u području regije. Nadalje, zakonodavac u određenim slučajevima uspostavlja na regionalnoj razini vođenje prvostupanjskog upravnog postupka, a u nekim slučajevima prenosi na regije ovlasti rješavanja

u drugostupanjskom upravnom postupku. Stoga je fenomenologija regija u državama moderne demokracije razvedena i raznolika u formalnopravnom i u materijalnopravnom smislu, odnosno po ustrojstvu, ovlastima i sadržaju djelatnosti. Po ustrojstvu i ovlastima djelovanja regije ponegdje predstavljaju jačanje centralističkih tendencija na račun lokalnih vlasti i decentralizacije. To se događa kad su regije primarno i pretežito ustrojene kao dislocirane ili dekoncentrirane ekspoziture središnje vlasti. Takvo se djelovanje regija temelji na sustavu distribucije ovlasti odozgo, iz središnjice centralne državne vlasti. S druge je strane suprotna tendencija djelovanja odozdo, koja se nado-građuje na sustav lokalne samouprave, djelujući na višoj razini šireg područja koje obuhvaća opće i zajedničke interese jedinica lokalne samouprave i stanovništva s tog područja. Na tim se temeljima pojavio **regionalizam** kao europski pokret sa zahtjevom za većim stupnjem slobode od dotadašnjih standardnih administrativnih i međudržavnih ograničenja u oblikovanju novih prostornih sustava u *Europi regija*. Cilj je tog pokreta da se u *Europi bez granica* omogući slobodno gospodarsko, prometno, kulturno i političko kretanje ljudi i robe te sloboda interakcije i povezivanja građana Europe. Zadaće i sektori djelovanja država članica Europske unije i država kandidata za članstvo u Europskoj uniji u postizanju ovih ciljeva sadržani su u *Agendi 2000* koju je pripremila Europska komisija Europske unije. Već su otprije poznati rezultati takve europske politike i provedbenog djelovanja različitih europskih institucija i zajedničkih tijela. Oni se poglavito očituju u postojanju zajedničkog Europskog suda, Europske monetarne unije s eurom kao jedinstvenom valutom plaćanja, bescarinskim područjem unutar granica Europske unije, različitih fondova i zajedničkih tijela u području gospodarstva, ekonomske politike, socijalne skrbi itd. te drugih zajedničkih tijela Vijeća Europe i Europske unije.

Nova je europska paradigma: **decentralizirana i regionalizirana Europa**, sa zajamčenom demokracijom, osiguranom vladavinom prava i ostvarivanjem zaštite ljudskih prava. Regionalizam bi u tom smislu kao podsustav trebao biti **instrument demokratskih prava** koja se ostvaruju na srednjoj razini državnopravnog ustroja posredstvom izabраних predstavnika i ovlaštenih tijela.

2. Involviranje regionalizma u ustavnopravni sustav Republike Hrvatske

2.1. Involviranje regionalizma u ustavnopravni poredak Republike Hrvatske ograničavano je znatnim teškoćama unutarnjih i izvanjskih sustavnih političkih promjena. Stoga ustavno anticipiranje regionalizma nije bilo niti pravovremeno, niti s dostatnom sustavnološkom i nomotehničkom serioznošću, niti sukladno važećem demokratskom postupku. To se može političko-psihološki objasniti dvostrukim razlozima: prvo, država Hrvatska bila je ustavno centralistički ustrojena, sa županijama koje su ponajprije bile jedinice državne uprave, sve do ustavnih promjena 2000. godine; drugo, regionalizam se javno politički objašnjavao kao zahtjev i prijetnja kojima se dovodi u opasnost opstojnost jedinstvene i cjelovite države Hrvatske. Takvo je bilo donedavno vladajuće hrvatsko državno stajalište, koje se moglo čuti u Hrvatskom saboru i prilikom rasprave o posljednjim ustavnim promjenama.

2.2. Zakašnjela i nelogična ustavna anticipacija regionalizma u Republici Hrvatskoj sadržana je u izmijenjenoj glavi VI. Ustava Republike Hrvatske, koja glasi: MJESNA, LOKALNA I PODRUČNA (REGIONALNA) SAMOUPRAVA (Promjena Ustava Republike Hrvatske od 9. studenoga 2000. - Narodne novine, broj 113/2000). Zakašnjelost anticipiranja je očita. U Republici Hrvatskoj već *via facti* postoje regije, ali bez pravnog utemeljenja u hrvatskom Ustavu i zakonodavstvu. U Europskoj zajednici, koja je od 1993. postala Europska unija, i u Vijeću Europe, u čije je članstvo primljena Republika Hrvatska 6. studenoga 1996, postoje regionalne asocijacije. Najznačajnije su: Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe), Vijeće europskih regija, Vijeće seoskih općina i malih gradova i dr. Regije se primaju u članstvo neovisno o članstvu država u europskim asocijacijama država. U vrijeme donošenja Promjena Ustava Republike Hrvatske, 9. studenoga 2000, iz Republike Hrvatske već su bile članice Vijeća (ili Skupštine - istarski prijevod) europskih regija sljedeće županije: Istarska županija (od 1994), Dubrovačka-neretvanska županija, Krapinsko-zagorska županija, Medimurska županija i Primorsko-goranska županija.

Nedvojbeno je, dakle, hrvatsko zakašnjenje pravne regulacije glede regija, naročito zato što je upitno ustrojstvo, broj i veličina sadašnjih županija u

smislu da bi sve one mogle postati jedinicama regionalne samouprave odnosno regije u naravnom i gospodarstvenom smislu kao generatori razvitka na širem području koje obuhvaća više jedinica lokalne samouprave. Primjerice, Dalmacija je regija u povijesnom, zemljopisnom i svekoliko tradicionalnom smislu. I u *Hrvatskom leksikonu* (1996) definirana je kao "pov.-geografska regija jadranskog područja juž. Hrvatske". Ipak, protivno toj činjenici, po pravnoj snazi Ustava svaka bi županija kao dosadašnja "jedinica uprave i lokalne samouprave" trebala steći pravni status jedinice "područne (regionalne) samouprave" odnosno regije. Unutar jedinstvene regije Dalmacije to bi značilo da bi subregionalna područja sa sadašnjim pravnim statusom županija (Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Dubrovačko-neretvanska) postale regije, a to bi stvarno značilo administrativnu podjelu jedinstvene dalmatinske regije. Stoga je takva ustavna odredba politički i pravni paradoks, jer je protivna povijesnom, zemljopisnom i stvarnom stanju. Slična je situacija i glede zagrebačke regije. Zagrebačka regija (Grad Zagreb i Zagrebačka županija) postoji povijesno, zemljopisno, gospodarstveno, prometno itd., a ipak bi po moći djelovanja Ustava morala postojati razdvojena na dvije jedinice područne (regionalne) samouprave: Grad Zagreb (sa statusom županije) i Zagrebačku županiju, ako se ne mijenja broj i područni ustroj županija.

Konačno se mora ustvrditi da izmijenjen Ustav Republike Hrvatske sadrži nedopustivu sustavnu nelogičnost. Ta je nelogičnost sadržana već u naslovu glave VI. koja glasi: Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava, a potom i u tekstu te glave. Prvo treba u svezi s tom pogrešnošću reći da su u Hrvatskoj u uporabi termina **teritorij** (lat. territorium) i **područje** kao sinonimi, dakle kao riječi istog značenja, i da se u službenoj pravnoj uporabi koristi riječ **područje**, a u znanstvenoj, poglavito međunarodnopravnoj, češća je uporaba termina **teritorij**. Sukladno tome i **važeci Zakon** o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj **pravno određuje područja županija, gradova i općina**. Dakle, u područnom ustroju Republike Hrvatske pravno su utvrđena područja općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave i županija kao jedinica uprave i samouprave. Upitno je na temelju kojih se kriterija i kakve argumentacije sada pravi razlika, primjerice, između lokalne samouprave i područne samouprave, kad se u hrvatskom pravnom poretku svi oblici samouprave temelje na teritorijalnom ili područnom načelu.

Prema tome, ne postoji u tom smislu nikakva razlika između lokalne samouprave i područne samouprave, makar u Ustavu i stajao dodatak "regionalna" uz riječ područna. U tom je smislu i mjesna samouprava i lokalna samouprava uvijek istodobno i područna samouprava, jer područna samouprava kao širi pojam obuhvaća sve uže oblike samouprave. Dakle, autori i predlagatelji Promjena Ustava Republike Hrvatske nisu se pridržavali temeljnih logičkih pravila u definiranju pojmova (*definitio fit per genus proximum et differentiam specificam*). Regiju je valjalo pravilno definirati po formi i sadržaju kao područnu jedinicu srednjeg reda između središnje državne vlasti i lokalne samouprave najvišeg stupnja ili se ne upuštati u takve poslove bez prethodne znanstvene, stručne i široke političke javne rasprave. Uostalom, u demokratskim je društvima nedopustivo donošenje ustavnih promjena bez mogućnosti sudjelovanja javnosti u čije ime ustavotvorac kao predstavničko tijelo građana odlučuje. Drukčije postupanje približava nas tzv. boljševičkom voluntarizmu u kojem odlučujuću ulogu ima moć većine da izglasa pravni akt koji se donosi, a zanemaruje se demokratski proces pribavljanja volje naroda i stvaranje mogućnosti za slobodnu stručnu raspravu, uključujući i mogućnost slobodnog javnog osporavanja predloženih promjena.

2.3. Demokratski postupak utvrđivanja regionalnog ustroja politički je i pravni imperativ, ali i više od toga. Demokratski je postupak i pretpostavka kojom se omogućava kritičko preispitivanje i javno vrednovanje normativnih prijedloga, pozitivna konkurencija drukčijih rješenja, znanstveno i stručno iznalaženje racionalnih i ekonomičnih modela na dulji rok i, konačno, artikuliranje političke volje građana kojom se predloženi model s određenim postotkom vjerojatne većine prihvaća ili pak odbija. Sve je to izostalo u postupku pripremanja Promjene Ustava Republike Hrvatske, koja je donesena i proglašena 9. studenoga 2000. Teze za promjenu Ustava nisu bile poznate niti stručnoj, a kamoli široj političkoj javnosti. Pošto je Sabor donio Odluku o pristupanju promjeni Ustava, 15. srpnja 2000. (Narodne novine, broj 72/2000), o tezama je raspravljao samo skup 60-ak odabranih i pozvanih na sastanak Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Zastupničkog doma, koncem rujna 2000. godine. Nakon toga je 10. listopada utvrđen Nacrt promjene Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 101/2000 od 13. listopada), koji je faktično objavljen (izašao iz tiska) 17. listopada 2000, a potom je isti odbor već 30. listopada 2000. utvrdio Prijedlog promjene

Ustava Republike Hrvatske, koji je istog dana upućen zastupnicima i radnim tijelima Zastupničkog doma i Županijskog doma. Radi prosudbe političke legitimnosti koju imaju donesene Promjene Ustava Republike Hrvatske valja upozoriti da Županijski dom nije prihvatio Prijedlog promjene, a Zastupnički ga je dom prihvatio s minimalnom od potrebne većine. Zbog svih su tih razloga donesene Promjene po snazi legitimiteta i po stupnju demokratičnosti postupka donošenja više produkt aktualnih stranačkih potreba nego rezultat promišljene dugoročne državnopravne politike i ostavljaju tamnu sjenu na vladajuću hrvatsku ustavnu demokraciju. Dodatni je razlog tome činjenica što se prije odlučivanja "politički trgovalo" s novim amandmanima koji dotad nisu bili nikome poznati, pa niti Županijskom domu. Stoga je prije odlučivanja o Prijedlogu promjene trebalo utvrditi novi tekst Prijedloga i radi političke razločnosti omogućiti barem Županijskom domu da o njemu ponovno raspravlja i odlučuje. Na taj se način, dakle, i u takvom postupku odlučivalo o 74 članaka kojima se mijena Ustav Republike Hrvatske kao temeljni pravni akt o ustrojstvu države i pravima i slobodama građana, koji inače sadrži ukupno 139 članaka. A kako se postupa u državama razvijene zapadne demokracije?

U Danskoj je npr. 28. rujna 2000. proveden referendum o priključivanju Europskoj monetarnoj uniji. Prijedlog je odbijen (53,1% protiv prijedloga, 46,9% za prijedlog). U Francuskoj je 24. rujna 2000. proveden referendum za skraćivanje mandata predsjednika Republike sa 7 na 5 godina. Prijedlog je prihvaćen. Istovremeno je u Švicarskoj proveden referendum o ograničavanju broja stranaca. Prijedlog je odbijen. U Republici Hrvatskoj nitko nije zahtijevao raspisivanje referenduma o promjeni ustavnih ovlasti institucije predsjednika Republike. Međutim, ako se već mijenjalo 50% članaka Ustava, trebalo je poštovati elementarna univerzalna demokratska načela. Primjerice, Opća deklaracija o pravima čovjeka utvrđuje da svatko ima pravo sudjelovati u upravi svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika, te da volja naroda treba biti osnova vladavine vlasti itd. (članak 21). U tome je, zaista, minimum demokratskih prava građana da im se omogući barem demokratska stručna i politička rasprava o promjenama ustavnog ustrojstva njihove zemlje. U našem slučaju u pitanju je mijenjanje 50% članaka Ustava, od temeljnih odredbi preko uređivanja tijela države do lokalne i regionalne samouprave.

Glede demokratskog postupka utvrđivanja regionalnog ustroja valja poći od usporedbe sa zakonskom regulacijom u Engleskoj, koja se smatra kolijevkom samouprave ustrojene na lokalnoj i regionalnoj razini mimo središnje vlasti (central government) i naspram nje, iako je za vrijeme thatcherizma (Margaret Thatcher) došlo do određenog odstupanja, poglavito u financiranju samoupravnih teritorijalnih jedinica i ponovne uspostave institucije aeldermana u lokalnim jedinicama. Zakon o promjeni ustrojstva lokalne samouprave odnosno novi zakon pripremao se od 1966. godine. Pripremala ga je Kraljevska komisija (pod vodstvom predsjednika Redcliffe-Maud), koja je 1970. podnijela Izvještaj, a 1971. izdana je Bijela knjiga o lokalnoj samoupravi. Bijela knjiga obrađuje i regionalnu samoupravu odnosno gradove kao regije s prijedlogom za promjene. Na temelju Bijele knjige pripremljen je Zakon o lokalnoj samoupravi (Local Government Act, 1972) i donesen 26. listopada 1972, s primjenom od 1. travnja 1974. Slično je i sa Zakonom iz 1985. (Local Government Act, 1985), s primjenom od 1. travnja 1986. Drugi se primjer odnosi na Zakon o Londonu iz 1963. (London Government Act, 1963), koji se primjenjuje od 1965. godine. Oba ta primjera pokazuju kako se temeljito i svestrano politički i stručno priprema područni ustroj i djelokrug jedinica samouprave na svim lokalnim razinama i u decentralizaciji državne uprave radi zakonskih promjena, a nakon donošenja zakona ostavlja se dovoljan vremenski razmak za pripreme u prijelazu na funkcioniranje novog sustava i uspješno djelovanje jedinica samouprave na lokalnoj i regionalnoj razini.

U nas se čini suprotno. Najprije se, primjerice, županije ustavno proglašavaju jedinicama regionalne samouprave, bez minimalnih priprema i rasprava, a ostavljaju se po strani sva pitanja koja se tiču ciljeva koji se žele postići i koji se očekuju takvim promjenama, zadaća i svrhovitosti jedinica regionalne samouprave, njihova ustroja, djelokruga, optimalnih i racionalnih kriterija, ekonomičnosti financiranja i, konačno, cijene i opravdanja promjena. Odgovore na sva pitanja i neizvjesnosti koji su ustavnim promjenama otvoreni treba tek istražiti i pronaći.

Recimo na kraju ovog dijela teksta (2.3) da je možda ipak najbolju pouku iz demokracije dao, svojim primjerom, bivši predsjednik Francuske Republike general Charles de Gaulle podnošenjem ostavke, 28. travnja 1969, nakon što građani na referendumu nisu prihvatili njegov prijedlog o promjenama u teritorijalno-političkom ustroju Francuske. O tom bi primjeru trebali promisliti

i zastupnici u Hrvatskom saboru kad se kao izabrani narodni predstavnici i plaćeni političari upuštaju u užurbane ustavne promjene bez pribavljanja mišljenja građana. To se pojednako tiče i ukidanja Županijskog doma koji je nakon donošenja Promjene Ustava postao predstavničko tijelo regija (županija kao jedinica regionalne samouprave).

3. Paradigma modernog zapadnog regionalizma

3.1. Diskurz o modalitetima modernog zapadnog regionalizma i regionalizma općenito, poglavito o regionalnim područjima velikih gradova, nalazimo u radovima brojnih autora. Predmet njihove rasprave pretežno su političko/politološki aspekti regionalizma u državama Europske unije (Belgija, Danska, Francuska, Grčka, Italija, Irska, Luksemburg, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Španjolska i Velika Britanija). Ovdje se, međutim, daje samo paradigma nekih ustrojstvenih regionalnih realiteta koji su u poredbenom smislu ogleđno značajni za mogućnosti ustrojavanja novih regionalnih područja, pa stoga i za regionalni ustroj Republike Hrvatske. Sustavno se ovdje može dati za tu svrhu samo sažet faktografski prikaz nekih značajnih oblika postojećeg regionalnog ustroja koji su se razvili i odigrali važnu ulogu ili su takvu ulogu tek dobili u sustavima modernih demokratskih država. Unutar tzv. anglosaksonskog područja na prvom se mjestu ističu metropolitanske regije New Yorka i Londona. U romanskoj skupini s jedne se strane primarno ističe Francuska, kao tradicionalno centralistička država, potom se na drugom mjestu nalazi susjedna Italija i, s druge strane, većim dijelom u romanskom kulturološkom krugu moderno regionalno uređena Belgija. Iz germanske skupine interesantna je poglavito regija Stuttgart, susjedni Beč i pretežito germansko područje Švicarske. Švicarska je u najvećem dijelu s germanskim atributima: njemački jezik 64% (francuski 16%, talijanski 12%, retoromanski oko 1%); prostorno u 12 kantona i 6 polukantona stanovništvo je njemačkog entiteta i kreće se od 77% do 96% (stanovništvo francuskog jezika nalazi se u 4 kantona i kreće se između 65% i 74%, jedan kanton sa 86% talijanskog jezika pretežito je talijanski, dva kantona su dvojezična i jedan je trojezičan). Ta se regionalna područja prikazuju ovim redom: Amerika (New York), Engleska (London), Francuska, Italija, Švicarska, Njemačka (Stuttgart), Belgija i Beč u usporedbi sa zagrebačkom

regijom. Polazi se od velikih regionalnih područja unutarnjeg ustrojstva države pa na prvo mjesto dolaze regije metropolitanskih ili velikih gradova uopće, zato što je njihov broj manji, općenito su veliki gradovi poznatiji i stoga lakše oslikavaju ukupnu regionalnu složenost sa svim mogućnostima i ograničenjima. Inače je u ovom dijelu Europe prevladajuće svrstavanje gradova prema broju stanovnika u tri skupine veličina (prema germanskom sustavu): 1. veliki gradovi, 2. srednji gradovi i 3. mali gradovi. Ono o čemu nije bilo dvojbe jest prihvaćanje kriterija (američki, njemački i naši opći standardi) da se velikim gradovima smatraju gradovi koji imaju više od 100.000 stanovnika. Prema tome, u Republici Hrvatskoj velikim gradovima mogu se smatrati: Grad Zagreb (glavni grad), Grad Split, Grad Osijek i Grad Rijeka.

Za hrvatske velike gradove kao regionalna središta i generatore gospodarskog i socijalnog razvitka važi u objektivnom smislu sve ono što vrijedi i za druge znatno veće gradove, ali u manjim veličinama. Regije i regionalni gradovi trebali bi, zapravo, imati integracijsku ulogu prevladavanja administrativnih granica i ograničenja u svrhu slobodnog svestranog razvitka na određenom području.

3.2. Američko megapolitansko područje New York. Primjer velikog grada New Yorka najeklatantnije pokazuje mogućnosti prevladavanja unutarnjih administrativnih granica i ostvarivanja uloge funkcionalne integracije na regionalnoj razini. Grad New York, pravno u sastavu države New York, podijeljen je na 5 gradskih općina (district): 1. Brooklyn - oko 2,3 milijuna stanovnika, 2. Queens - oko 2,0 milijuna, 3. Manhattan - oko 1,5 milijuna 4. Bronx - oko 1,2 milijuna i 5. Staten Island s više od 400 tisuća stanovnika. New York City samo je dio velikog grada New Yorka kao jedinstvene urbane i gospodarske cjeline. Ali taj dio jedinstvenog urbanog velikog grada New Yorka u formalnopravnom i upravnom smislu jest grad New York u užem smislu kao pravna osoba u sastavu države New York, sa svojim statutom koji je usvojen referendumom, sa svojim Gradskim vijećem i gradonačelnikom koje građani neposredno biraju te drugim gradskim tijelima i korporacijama. Drugi dio velikog grada New Yorka obuhvaća sjeveroistočni dio države New Jersey (Northeastern New Jersey) s približno isto toliko stanovnika (područje Jersey City, Newark, Elizabeth i dr.). Konačno, New York kao metropolitanska regija obuhvaća dijelove triju saveznih država (New

York, New Jersey, Connecticut) i ima, prema procjeni, preko 19 (oko 20?) milijuna stanovnika. Grad New York je istodobno i najveća i svekoliko najrazvijenija sastavnica područja američkog megapolisa (konurbacije) koje se proteže od sjeveroistoka prema jugozapadu i zahvaća područje dugo oko 800 km, u širini (u prosjeku) oko 200 km, između gradova Bostona, New Yorka, Philadelphije, Baltimora i Washingtona, na kojem živi više od 50 milijuna stanovnika (ili oko 25% američkog stanovništva na oko 1% američkog prostora). Takve su prostorne veličine američkih megapolitanskih područja uvjetovale nastanak tzv. kooperativnog regionalizma u sustavu američkog upravljanja koji započinje s novom gospodarskom i socijalnom politikom predsjednika Roosvelta sadržanom u New Dealu. Interakcija saveznih, državnih i lokalnih tijela u ostvarivanju New Deala prouzročila je ustavnu krizu (1937) koja je dovela do određenih promjena u pravnim stajalištima Vrhovnog suda SAD u prilog kooperativnog regionalizma i kooperativnog federalizma.

Američka uprava ustrojena je na tri razine: saveznoj, državnoj i lokalnoj. Funkcionalno je ustrojena tako da djeluje dvolinijski: savezna i državna - svaka se ostvaruje zasebno do lokalnih distrikata, a lokalna je samouprava u ingerenciji saveznih država i ustrojena je, u pravilu, dvostupanjski. U svim savezним državama, osim najmanjoj po površini - Rhode Island, lokalna je samouprava dvostupanjska: **općina** (municipality) kao osnovna jedinica i **okrug** (county) kao jedinica drugog stupnja. U SAD ima oko 34.000 općina, od toga njih oko 16.700 jesu gradske općine, a ostalo seoske. U seoskim općinama još je uvijek kao najznačajnije tijelo seoski zbor ili skup svih birača. Inače je zbor birača poznat pod imenom **town meetings** preuzet iz Engleske. Na tom su se zboru okupljali svi punoljetni birači (freedmen) da bi odlučivali o pitanjima lokalnoga značaja. U obavljanju javnih poslova najznačajnija je uloga javnih korporacija pod utjecajem i kontrolom lokalnih, regionalnih i državnih vlasti te neposredno sudjelovanje građana u funkcionalnoj samoupravi (to je onaj oblik participiranja građana u samoupravi koji su neki HDZ-ovci proglašavali "komunjarskim" i "komunističkim"). Središnja uprava (savezna i državna) ostvaruje svoje funkcije na lokalnoj i regionalnoj razini putem različitih programa i financiranjem nekih javnih službi (stanovi, socijalni programi, školstvo, zdravstvo, električna energija, promet, ceste itd.), javnih ustanova i javnih korporacija. U ostvarivanju tih programa od središnjih tijela, i neposrednim uključivanjem građana, nastaje velik broj specijaliziranih

funkcionalnih upravnih jedinica s posebnim ustrojem i različitim teritorijalnim obuhvatom (procjenjuje se da ih ima oko 65.000 na području SAD).

Na koncu se može samo načelno ustvrditi da je u normativnoj insuficijenciji djelovanje regije New York uspješno onoliko kao što je uspješno lokalno i regionalno ustrojstvo Londona bez postojanja pisanog ustava Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske. Nadalje, primjer New Yorka, kao New York Cityja u sastavu države New York i kao velikog grada New Yorka koji obuhvaća i sjevernoistočni dio države New Jersey te, konačno, New Yorka kao metropolitanske regije, interesantan je za usporedbe u pronalaženju optimalnih rješenja regionalnog ustrojstva i Republike Hrvatske. Prostorna usporedba pokazuje da se područje velikog New Yorka proteže između sjeverne i južne granice u dužini koja odgovara u Republici Hrvatskoj dužini od granice s Mađarskom do južnog područja Primorsko-goranske županije (Medimurska županija, Varaždinska županija, Zagrebačka županija i Grad Zagreb, Karlovačka županija, Primorsko-goranska županija), a po površini znatno više od ukupne površine postojećih hrvatskih županija na području usporedbe.

Na temelju tih usporedbi već se sada može postaviti pitanje: Ako se New York kao veliki grad i kao metropolitanska regija može nesmetano širiti i razvijati bez posebne zakonske regulacije izvan savezne države New York, zašto se dosadašnje hrvatske županije nisu povezivale u regionalne funkcionalne gospodarstvene i društvene cjeline u svrhu uspješnijeg razvitka u zajedničkom interesu, iako im je to zakonski omogućeno (članak 11. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi)? O tome poslije.

Nakon New Yorka, kao megapolisa i središta najveće američke i svjetske urbane megapolitanske regije, koja obuhvaća tri kruga (ili razine) veličina područja (area): 1. city area (gradsko područje New Yorka u sastavu države New York), 2. metropolitan area (gradska regija velikog grada New Yorka na području triju saveznih država: New Yorka, New Jerseyja i Connecticuta) i 3. megapolitan area (megapolitanska regija na području od Bostona do Washingtona), dolazimo do prve europske megapolitanske regije koja je po veličini megapolis London (i londonska regija).

3.3. Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske *de facto* je kao unitarna država već po svojoj konstituciji regionalno ustrojeno. Po ustrojstvu te države postoje znatne razlike između Velike Britanije (Engleska, Wels i Škotska) i Sjeverne Irske, a potom između Engleske i Welsa, s jedne strane, i Škotske s druge strane. Sjeverna Irska kao integralni dio Ujedinjenog Kraljevstva i sama ima politički autonomni status (Home Rule), na temelju Zakona iz 1920. godine. Ima Parlament (Senat i Dom komuna), a izvršna vlast pripada monarhu koji osniva vladu od 8 članova. Nakon dugotrajnih političkih tenzija, autonomija je 1972. suspendirana, ali posljednjih godina opet dolazi do konstruktivnih političkih promjena glede autonomije. Sjeverna Irska, pod imenom Ulster, podijeljena je na 6 okruga.

Kao što je već rečeno, na području Velike Britanije postoji razlika u teritorijalnom ustroju između Engleske i Welsa te Škotske. Škotska ima 9 regija sa 53 distrikta i 3 otoka (Insel of Man u Irskom moru te Euernsy i Jersey u kanalu La Manche). Ti otoci imaju autonomni položaj unutar Škotske. S druge strane, Engleska i Wels područno su podijeljeni na metropolitanske grofovije (counties) i nemetropolitanske grofovije (shire), odnosno na metropolitanske (gradske) okruge i nemetropolitanske (obične) okruge. Šest najvećih gradova (osim velikog Londona) s okolicom (Birmingham, Liverpool, Manchester, Leeds, Sheffield i Newcastle), čine metropolitanske okruge odnosno regije i na njihovom području ima 36 distrikta (kotara). Običnih okruga (shire ili nemetropolitanskih grofovija) ima 47 sa 333 distrikta (kotara).

Najznačajniju ulogu u Engleskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu ima londonska regija (The Boraughs of London and the Outer Metropolitan Area), a sastoji se od grada (konurbacije) velikog Londona (Greater London) i vanjskog metropolitanskog područja (Outer Metropolitan Area). Radi se u upravno-političkom smislu o najsložnijoj regionalnoj strukturi koja se po načinu ustroja nalazi između američkog modela (New York) i kontinentalne Europe. Zbog toga valja raščlaniti te strukture u približavanju najmodernijim europskim regionalnim ustrojima (Belgija i Stuttgart)

Londonska se regija u cjelini sastoji, zapravo, od četiri kruga koji se kreću od povijesno-urbanog središta Londona kao najužeg kruga, do vanjskog metropolitanskog područja koje obuhvaća okolne grofovije, kao najšireg kruga. Prema tome velika se londonska regija sastoji najprije od gradskih jedinica

Londona (the Boroughs of London) koje čine tri kruga, a potom i od vanjskog ili četvrtog kruga.

Prvi krug je najuže središte Londona (the City of London) i čini posebnu upravnu jedinicu u sastavu londonske lokalne gradske samouprave. Ona zahvaća oko 2,6 kvadratnih kilometara površine sa oko 5,6 tisuća stanovnika i ima samostalne tradicionalne upravne funkcije (npr. gradska policija).

Drugi krug čine gradske četvrti ili općine u sastavu unutarnjeg Londona (Inner London). Unutarnjih gradskih četvrti (inner boroughs) ima 12 (Hackney, Tower Hamlets, Greenwich, Lewisham, Soutwark, Lambeth, Wandsworth, Hammersmith, Kensington and Chelsea, Westminster, Camdem i Islington). Prvi krug (City) i drugi krug (gradske jedinice u okruženju povijesnog gradskog središta) čine **grad London u užem ili pravom smislu** (Inner London), unutar kojeg se razlikuje upravno središte po ustrojstvu i po funkcijama (the City of London is district in both constitution and functions).

Treći krug je vanjski dio (Outer boroughs) velikog Londona (Outer London) koji čini konurbacija sa 20 općina (Haringey, Enfield, Waltham Forest, Redbridge, Newham, Barking, Havering, Bexley, Bromley, Croydon, Sutton, Merton, Kingston Upon Thames, Richmon Upon Thames, Hounslow, Ealing, Hillindon, Harrow, Brent i Barnet). Dodajmo odmah da su neki dijelovi u sastavu velikog Londona udaljeni i više desetaka kilometara od središta Londona.

Četvrti krug čini okruženje velikog Londona. To je regionalno područje (Outer Metropolitan Area) u kojem se nalazi 20 gradova različite veličine, funkcija i dinamike razvoja (Aulesbury, Basildon, Bletshley, Bracknell, Chamberley and Frimley, Chelmsford, Crawley, Edenbridge, Guildford, Harlow, Hatfield, Hemel Hemstead, Letch Worth, Luton, Maidstone, Reading, Rochester, Southend, Stevenage i Welwyn Garden City).

Područje velikog Londona (Greater London Area) i njegovo regionalno okruženje (Outer Metropolitan Area) razdvojeno je administrativnom granicom u upravnom smislu, tako da veliki London kao metropola i okrug čini samostalno metropolitansko područje, a njegovo regionalno okruženje nalazi se u sastavu područja okolnih (shire) okruga (Essex, Kent, Surrey, Buckinghamshire, Hertfordshire). Ali to nije smetnja regionalnom povezivanju,

već upravo pretpostavka za regionalni ustroj *via facti* i u formalnom smislu na širem području. U tom smislu postoji znatna sličnost Londona i New Yorka. A za eventualne usporedbe Zagreba s Londonom ili, općenito, područja čitave Hrvatske s londonskom regijom, treba najprije skrenuti pozornost na činjenicu da je londonska regija u cjelini po broju stanovnika oko tri puta veća od Hrvatske. Drugo, u vezi s nekim novijim inicijativama za smanjivanje broja malih općina u Republici Hrvatskoj, valja upozoriti da u Engleskoj ima više od 10.000 malih općina (parish) koje imaju oko 200 ili manje stanovnika. Treće, u eventualnoj usporedbi Zagreba i Londona, moglo bi se reći da Gornji grad (ili Gornji i Donji grad zajedno) može imati povijesne attribute Cityja u londonskom smislu, da područje od Gornjeg grada sve do Save i od Maksimira do Črnomerca predstavlja unutarnji dio Grada Zagreba, a područje Dubrave, Sesveta, Novog Zagreba, Jaruna, Španskog i Podsuseda s Gajnicama predstavlja vanjski dio Zagreba. Ostali dio zagrebačkog okruženja ulazi u sastav Zagrebačke županije (bez Grada Zagreba). To je posebno pitanje vrijedno rasprave, a tiče se poglavito grada Zaprešića u sastavu Zagrebačke županije, koji je udaljen oko 15 km od središta Zagreba, od kojeg je administrativno odvojen, a s druge strane je istodobno prirodno, prometno, urbano itd. bez neposrednog dodira s ostalim dijelovima područja Zagrebačke županije.

Engleska lokalna samouprava (local government) i engleski regionalizam (poglavito slučaj Sjeverne Irske s elementima političkog federalizma) odvojeni su i tradicionalno suprotstavljeni središnjoj upravi (central government). Oni označavaju lokalnu "vladavinu" odnosno regionalno upravljanje koje je nezavisno od središnje državne vlasti na svim razinama ustroja. Stoga se pod lokalnom samoupravom razumiju svi oblici upravljanja teritorijalnim sustavima koji nisu neposredno obuhvaćeni upravnim djelovanjem središnjih vlasti.

3.4. U romanskom sustavu na prvom je mjestu Republika Francuska sa svim atributima kao tradicionalno unitarna i centralistička država, ali i s pomacima regionalne modernizacije u posljednjim desetljećima. U njoj se upravni sustav temelji na općinama (commune) kao najnižim i temeljnim prostornim upravno-političkim jedinicama kojih ima oko 36.000, od čega njih gotovo 29.000 ima manje od 1.000 stanovnika (više od 4.000 općina

ima manje od 100 stanovnika). Nakon toga su departmani (département) kao jedinice drugog stupnja. Sada ih u čitavoj Francuskoj ima 96, a najveći departman je Pariz s kojih 2,300.000 stanovnika. Departmani se dijele na po nekoliko arondismana (arrondissements). Departman u prijevodu odgovara okrugu, a arondisman kotaru. Departman Pariz (uže gradsko područje sa 2,3 milijuna stanovnika) podijeljen je na 20 arondismana, a kao aglomeracija Pariz zajedno s okolnim departmanima ima oko 12 milijuna stanovnika. Departman Pariz i 7 susjednih departmana integrirani su teritorijalno-politički u **Region Paris**, kao viši stupanj samouprave odnosno međustupanj između lokalne i središnje uprave. Takve su regije (régions), u francuskom tradicionalnom smislu, javnopravna tijela uspostavljena sa svrhom razrđivanja i provedbe planova gospodarskog razvitka na određenom području, a nastaju ujedinjavanjem određenog broja departmana sukladno središnjim državnim propisima. Valja odmah dodati u svezi s gradskim regijama da su u razvitku regionalizma u Francuskoj posebnim Zakonom iz 1966. osnovane 4 obvezatne gradske zajednice ili urbane zajednice (communautés urbaines) za gradove (broj stanovnika u vrijeme osnivanja): Bordeaux (564.888), Lyon (929.396), Strasbourg (332.285) i Lille - Roubaix - Tourcoing (921.533), koje obuhvaćaju ukupno 199 općina i 2,7 milijuna (precizno: 2.748.102) stanovnika. Predviđeno je također i fakultativno osnivanje gradskih zajednica za svaku urbanu aglomeraciju koja ima više od 50.000 stanovnika. Razvijanjem fakultativnih gradskih zajednica u okolici Pariza, tzv. metropoles d'équilibre, nastojala se stvoriti protuteža pariškoj aglomeraciji kojom bi se smanjio rast broja stanovnika Pariza u korist okolnih gradova. Slična se politika uravnoteženog razvitka velikih gradova i stvaranja mreže većih gradskih sustava u njihovoj okolici vodila na čitavom državnom području. Za raspršenost gradskog stanovništva ostvarila se gospodarska pretpostavka u proizvodnoj dislokaciji. Inače su se francuske regije razvile na podlozi udruživanja općina u oblike koji su bili posebna javnopravna tijela (établissements publics), nastala kao gradski i seoski kotari (districts) s vlastitom imovinom i vlastitim proračunom. Njima su, pak, prethodili sindikati komuna za neku (jednu) određenu svrhu (syndicats de communes à vocation unique) i međuopćinski sindikat komuna za mnogostruke svrhe (syndicats intercommunaux à vocation multiple).

Nakon prvog pokušaja regionalizacije, započetog intenzivnim udruživanjem općina u "sindikate", koji predstavljaju oblik interkomunalne suradnje, te osnivanja parcijalnih regija za pojedine sektore javnih službi u razdoblju nakon II. svjetskog rata (21 regija s ekonomsko-planskim funkcijama, 8 regija s policijskim funkcijama te regije za školstvo, zdravstvo itd.), 1964. godine osnovane su 22 regije, sa subjektivitetom pravne osobe od 1972. godine. Riječ je, zapravo, o regionalnim javnim poduzećima i regionalnim upravama za planiranje i provedbu ekonomske politike, tj. javnim ustanovama i javnim korporacijama, na temelju kojih su definitivno pravno uređene regije 1982. godine, kao međustupanj javne uprave između središnje uprave i dotadašnje lokalne uprave (komune i departmani), tako da Francuska danas ima 22 regije (région). Na te su regije istodobno preneseni neki decentrlizirani poslovi i pretežno gospodarske funkcije s lokalne uprave. Prenošnje nadležnosti izvršeno je od 7. do 22. srpnja 1983, a cjelokupno preustrojstvo provedeno je do 1986. godine. Istovremeno je od 1982. godine i upravljanje regijama prenijeto s regionalnih prefekata, koje je postavljala (imenovala) vlada, na regionalna vijeća, a vođenje regionalnih poslova na predsjednike regionalnih vijeća.

3.5. Na drugom mjestu u romanskom sustavu je Republika Italija. Ustav Republike Italije (glava V, čl. 114 - 133) obuhvaća reguliranje regija (članak 116. i 131), provincija i komuna ili općina. Država je podijeljena na 20 regija, na 102 provincije i 8.000 općina. Od 20 regija 5 ima status regije s posebnom proširenom autonomijom, odnosno autonomijom s posebnim statutom. To su: (1) Sicilia (Sicilija), (2) Sardegna (Sardinija), (3) Friuli-Venezia-Adige (Furlanija-Julijska Krajina), (4) Trentino-Alto Adige (Južni Tirol) i (5) Valle d'Aosta. Regije imaju svoje regionalno vijeće i regionalnu vladu s raznovrsnim upravnim ovlastima u gospodarskoj djelatnosti, socijalnoj skrbi, kulturi i dr. te imaju samostalne prihode u porezima koje ubiru za obavljanje svojih funkcija. Regije su od 1970. dobile niz zakonskih ovlaštenja u području urbane i ruralne politike, zdravstva, obrazovanja i kulture, komunikacija, ekologije, zanatstva i dr. te određeni stupanj kontrole nad sustavom vlasti jedinica lokalne samouprave. Članovi regionalnih vijeća, kao i članovi provincijskih i općinskih vijeća, biraju se neposredno na 4 godine. Regije su podijeljenje odnosno obuhvaćaju provincije s različitim brojem i veličinom. Tako su npr. po broju provincija najmanje regije Valle d'Aosta i

Molise koje imaju po jednu provinciju, odnosno područje regije istodobno je i područje provincije, a najveće su regije Lombardia i Toscana, svaka sa po 9 provincija na svom području. Takva raznolikost proizlazi iz raznovrsnosti strukture talijanskog teritorijalnog upravno-političkog sustava. Regije su u punom smislu jedinice srednje razine između središnjih tijela i tijela lokalne samouprave. One imaju prvenstveno po svojim ovlastima usmjeravajuću plansko-razvojnu ulogu na širem području od jedinica lokalne samouprave, ali u tome može doći do višestruke podudarnosti. Primjerice, grad Rim istodobno je glavni grad Republike Italije i najveća talijanska metropola odnosno metropolsko područje kakvih ima više u Italiji; Rim je istodobno i središte i glavni grad regije Lazio, ali i sam predstavlja sa svojom okolinom provinciju Roma s kojih 4 milijuna stanovnika. Za razliku od regija, lokalnu samoupravu čine općine kao jedinice prvog stupnja i provincije (ili pokrajine) kao jedinice drugog stupnja lokalne samouprave. Metropolitanski gradovi imaju ovlasti provincija. Inače su jedinice lokalne samouprave u talijanskom sustavu uređene Zakonom od 8. lipnja 1990. Tim je zakonom uređen ustroj općina, metropolitanskih područja i brdskih zajednica. Zakonom je određen djelokrug i ustrojstvo svih tipova jedinica lokalne samouprave.

U romanskom sustavu postoji velika sličnost u ustroju regionalnih područja i lokalne samouprave Francuske i Italije. Međutim, u talijanskom je sustavu, sukladno tradiciji i suvremenim zahtjevima, u proteklim desetljećima učinjen veći pomak u prihvaćanju sustava Europske povelje o lokalnoj samoupravi i drugih pravnih akata Vijeća Europe.

3.6. Švicarski regionalizam i sustav lokalne samouprave tradicionalno su najdemokracijski ustroj teritorijalne demokracije u Europi. Švicarska Konfederacija (Confederation Suisse) faktična je federacija koja se sastoji od 26 kantona i polukantona kao federalnih jedinica (3 su od 23 kantona podijeljeni na po 2 polukantona i stoga ima ukupno 26 kantona i polukantona - u nastavku: kantoni). Kantoni su različitih veličina po površini i po broju stanovnika. Tako su npr. najveći kantoni: Zürich (1.178.900 stanovnika), Bern (940.900 stanovnika), Vaud (606.500 stanovnika), Aargau (531.700 stanovnika), Sankt Gallen (443.800 stanovnika). S druge su strane s najmanjim brojem stanovnika sljedeći kantoni: Appenzell-Ausserrhoden (14.800 stanovnika), Obwalden (31.400 stanovnika), Uri (35.900 stanovnika), Nidwalden (36.800 stanovnika), Glarus (39.200 stanovnika). Švicarska na

površini od 41.285 km² ima ukupno 7,081.000 stanovnika, što dakle iznosi 272.350 stanovnika po federalnoj jedinici (kantonu), u prosjeku. Ako se usporedi veličina najmanjih kantona po broju stanovnika s veličinom općina u Švicarskoj, izlazi da su najmanji kantoni po broju stanovnika i do više desetaka puta manji od najvećih općina po broju stanovnika. Primjerice, općina Zürich ima 1,178.000 stanovnika, a najmanji kanton Appenzell-Ausserrhoden ima samo 14.800 stanovnika. Usporedba veličine kantona i veličine općina pokazuje još nešto: prvo, u Švicarskoj ima 3.100 općina s prosječnim brojem od 2.284 stanovnika po općini, što znači da ima 16 kantona koji su po broju stanovnika manji od prosječne općine; drugo, broj općina po kantonima je različit i kreće se od 3 do 409 po kantonu.

U svim kantonima postoji jednostupanjska lokalna samouprava, tj. **općina** (commune, Gemeinde) - jedan tip, jednotipska ili monotipska. Kotarevi postoje u većini kantona, ali oni su samo oblik upravne decentralizacije, dislocirana predstavništva - uredi kantonalnih vlada, na čelu s prefektom, ali bez drugih tijela i drugih samoupravnih ovlasti. U većini općina (2.800) od njih 3.100 najviše tijelo odlučivanja jest skup svih aktivnih građana s pravom glasa, čime dobiva na snazi neposredna demokracija u političkom i pravnom sustavu Švicarske Konfederacije. I u djelovanju saveznih tijela značajne ovlasti imaju kantoni i neposredno građani. Prije svega, svaku promjenu saveznog ustava moraju prihvatiti građani referendumom i kantoni. Nadalje, na saveznoj razini mora se o svakom pitanju odlučivati ako to zahtijeva najmanje 8 kantona ili 50.000 građana. Kantoni imaju svoje ustave i u svemu su samostalni, što nije u suprotnosti sa saveznim ustavom. Svi su kantoni jednakopravni, s tom razlikom da je manja zastupljenost polukantona u zakonodavnom tijelu Konfederacije. Isto su tako i općine sve jednakopravne, neovisno o broju stanovnika i veličini područja.

Sažeto se za Švicarsku može reći da je regionalnost ustrojena demokratski tako da su regije oblikovane kao kantoni i polukantoni s pravima i obvezama federalnih jedinica i da imaju unutar jedinstvenog pravnog poretka sva prava i obveze koji nisu u suprotnosti sa saveznim ustavom.

3.7. U tzv. **germanskom sustavu regionalizma** vodeće mjesto po naravi samog atributa "germanski" ima Savezna Republika Njemačka, a slijede povijesno Austrija, djelomično Švicarska i neke druge države. Suvremena Savezna Republika Njemačka nastala je uključivanjem Demokratske Republike

Njemačke u ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke 30. listopada 1990. (Sporazum o ujedinjenju od 31. kolovoza 1990). Nakon toga današnja Savezna Republika Njemačka nalazi se na području površine 357.022 km², ima 82,148.000 stanovnika (stanje 1997) i sastoji se od 16 saveznih ili federalnih jedinica, tj. država (u nastavku: pokrajina). Najveće pokrajine po broju stanovnika jesu: Sjeverna Rajna-Vestfalija (17,974.500 stanovnika), Bayern (Bavarska) (12,066.400), Baden-Württemberg (10,396.600) itd. Najmanje po broju stanovnika jesu: Bremen (673.900), Sachsen (Saar) (1,080.800), Hamburg (1,704.700) itd. Regionalno ustrojstvo i lokalna samouprava pravne su ingerencije pokrajina. Sukladno toj samostalnosti pokrajina, u Saveznoj Republici Njemačkoj postoji i različit pravni ustroj regionalizma i lokalne samouprave, iako se oni temelje na jedinstvenim načelima. Inače, njemački sustav regionalizma povijesno započinje od ujedinjavanja općina i ima sličan put nastajanja kao i romanski od sindikata općina u Francuskoj, za razliku od švicarske regionalne autonomije u obliku federalnih jedinica konfederativnog podrijetla do čijeg je povezivanja u složenu državu došlo radi očuvanja samostalnosti pojedinih dijelova od Francuske, Njemačke i Italije u specifičnim zemljopisnim uvjetima kroz dulji povijesni proces. Tipičan primjer ujedinjavanja općina i gradova u Njemačkoj predstavlja komunalni savez (Kommunalverbände) odnosno na višoj razini regionalni savez ili zajednica (Regionalverbände), ali različito po funkcijama i opsegu od zemlje do zemlje (Länder). Ta različitost i danas postoji zbog visokog stupnja samostalnosti pokrajina u uređivanju državnog upravnog ustroja na više razina. Najviša je razina **Bundesebene** (savezna razina) u ingerenciji Bundestaga. Niže razine: **Landesebene** (razina federalnih jedinica), **Kreisebene** (razina okruga) i **Gemeideebene** (razina komune, općine) u zakonodovanoj su ingerenciji pokrajina (Bundesland). U Saveznoj Republici Njemačkoj ima 237 okruga (**Landkreis**) i 87 gradova s više od 100.000 stanovnika sa statusom okruga (**Stadtkreis**). Treba zapravo pravilno razlikovati gradske okruge, tj. grad kao okrug (**Stadtkreis**), i zemaljske okruge, tj. okrug kao područje (**Landkreis**) koji ima sjedište u nekom gradu (**Sitz des Landratsamtes**) na svom području. Općina u Njemačkoj ima 8.426. Oko 50% svih općina ima svoje upravne službe (upravu), a drugi dio ima zajedničku upravu sa susjednim općinama. Najmanja općina po broju stanovnika na području pokrajine Baden-Württemberg je općina Böllen u okrugu Lörrach sa 99

stanovnika (stanje 31. prosinca 1992). Između federalne i okružne razine posljednjih se godina pojavila i regionalna razina - *Regionalebene*, kao regija koja obuhvaća više okruga.

Za konkretno promatranje regionalizma u Saveznoj Republici Njemačkoj ovdje se izdvaja kao paradigma **Regija Stuttgart**, a započinje se sa regionalnom strukturom savezne države odnosno pokrajine Baden-Württemberg u kojoj je grad Stuttgart zemaljski glavni grad - *Landeshauptstadt*. Pokrajina Baden-Württemberg kao federalna jedinica, odnosno kao jedna od država Savezne Republike Njemačke, postoji od 1951. godine. Tada je, na temelju članka 118. Ustava (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), područje koje je od 1945. godine obuhvaćalo zemlje kao administrativne jedinice: Baden, Württemberg-Baden i Württemberg-Hohenzolern, spojeno u novoustrojenu Pokrajinu (*Land*) Baden-Württemberg. Spajanje je izvršeno saveznim Zakonom na temelju provedenog referenduma sukladno odredbama članka 29. Ustava. Pokrajina Baden-Württemberg, prema objavljenim podacima u 1994. godini, imala je 31. prosinca 1992. 10,148.708 stanovnika i podijeljena je na 4 pokrajinska upravna područja (*Regierungsbezirk*): Stuttgart (3,807.446 stanovnika), Karlsruhe (2,612.799), Freiburg (2,041.039) i Tübingen (1,687.424). Upravno područje (*Regierungsbezirk*) Stuttgart sastoji se od triju regionalnih zajednica (*Regionalverbände*). To su: Stuttgart (2,558.996 st.), Franken (809.710) i Ostwürttemberg (438.740). Regionalna zajednica Stuttgart prerasla je 1994. godine u Regiju Stuttgart.

Regija Stuttgart obuhvaća područje 179 lokalnih jedinica. Te su lokalne jedinice sljedeće: (a) okrug Stuttgart, koji predstavlja jednu (*Gemeinde*) lokalnu jedinicu, te 5 susjednih okruga: (b) Böblingen - sa 26 općina, (c) Esslingen - sa 44 općine, (d) Göppingen - sa 38 općina, (e) Ludwigsburg - sa 39 općina i (f) Rems-Murr-Kreis - sa 31 općinom. Okrug Göppingen, sa sjedištem u gradu Göppingenu, ima samo još jedan grad na svom području - Geislingen an der Steige. Okrug Esslingen, sa sjedištem u gradu Esslingenu, ima na svom području još ovih 5 gradova: Filderstadt, Kirchheim unter Teck, Leinfelden-Echterdingen, Nürtingen i Ostfildern. Okrug Böblingen, sa sjedištem u gradu Böblingenu, ima na svom području i gradove: Herrenberg, Leonberg i Sindelfingen. Okrug Ludwigsburg, sa sjedištem u gradu Ludwigsburgu, ima na svom području i gradove: Bietigheim-Bissingen, Ditzin-

gen, Kornwestheim i Vaihingen an der Enz. Okrug Rems-Murr-Kreis, sa sjedištem u Waiblingenu, ima na svom području i ove gradove: Backnang, Fellbach, Schorndorf, Weinstadt i Winnenden.

Regija Stuttgart dobila je svoj prvi parlament od 89 izabranih zastupnika koji je preuzeo sve poslove dotadašnje Zajednice Stuttgart na području 179 općina sa 2,6 milijuna stanovnika. Zemaljski ministar - predsjednik Baden Württemberga Erwin Teufel - ocijenio je prvi put 20. lipnja 1994. izabranu i 1. listopada konstituiranu Skupštinu (Parlament) Regije Stuttgart kao "značajni dan za Regiju Stuttgart i za cijeli Baden-Württemberg". Zadaće novoustrojene Regije Stuttgart prvenstveno su razvoj naselja, razvitak regionalnog prometa, unapređenje gospodarstva i turistički marketing. Prilikom osnivanja Regije Stuttgart utvrđeno je da je ta regija najznačajnija gospodarska prostorna jedinica pokrajine Baden-Württemberg, da se u njoj ostvaruje 30% bruto društvenog proizvoda Baden-Württemberga, da je svaki treći radno sposoban stanovnik s područja te regije zaposlen i da se 30% ukupnog izvoza Baden-Württemberga odnosi na Regiju Stuttgart. Isto tako je utvrđeno da je od 1987. do 1993. došlo do gubitka oko 28.000 radnih mjesta, što je bio 4,8 % veći pad broja radnih mjesta u usporedbi s prosjekom Baden-Württemberga, gdje je iznosio 0,8%. Regija Stuttgart i jest ustrojena upravo s prvenstvenom svrhom da se obnovi struktura industrije i ubrza razvoj proizvodnje. U tom je smislu predsjednik novoizabrane skupštine Regije Stuttgart Jochen Henke (ludwigburški gradonačelnik) u svom nastupnom govoru rekao da bi se Regija Stuttgart sada morala primaknuti sama sebi, jer je opterećena mnogim teškoćama, i naći vlastite snage te se djelomično iznova oblikovati kako bi mogla držati korak u nacionalnoj i međunarodnoj konkurenciji. Promatrano u općem kontekstu postojanja regija u Europi, Regija Stuttgart u tom je smislu kao najjače gospodarsko područje Savezne Republike Njemačke postavila svoje ciljeve za ostvarivanje i zadaće djelovanja kojima postiže planiranu realizaciju. Regija Stuttgart zbiljska je paradigma za svrhovitost regionalnog ustroja novih područja, pa s tog stajališta valja procjenjivati i mogućnosti i potrebe regionalnog ustroja Republike Hrvatske.

Na koncu ovog dijela teksta postavlja se i otvoreno pitanje: Može li se Hrvatska "primaknuti" samoj sebi i mogu li hrvatske regije (županije kao jedinice "područne" odnosno "regionalne" samouprave), pa i one čija su središta najveći gradovi, pomaknuti barem približno oživljavanje materijalne

proizvodnje, po uzoru na Regiju Stuttgart, a time i rješavanje nezaposlenosti i svekolikih socijalnih problema društva koji proizlaze iz nezaposlenosti? Stvaranje uvjeta za ostvarivanje prava na rad istovremeno je stvaranje uvjeta za ostvarivanje temeljnog ljudskog prava - prava na egzistenciju, koje se može ostvarivati samo postojanjem mogućnosti na dostojanstveni rad kojim se ostvaruju uvjeti za osobni i obiteljski život.

3.8. **Belgijski regionalizam** predstavlja najviši doseg modernog regionalnog ustroja u Europi. Belgija je, nakon ustavnih promjena od 8. svibnja 1993, po ustrojstvu pravna država, ustavna monarhija i parlamentarna demokracija. Belgija je i federativna država konstituirana od triju zajednica (francuske, flamanske i njemačke) prema jezičnim područjima i od triju regija (Walloon, Flemish i Brussels). Belgijsku federaciju čine savezne jedinice: Bruxelles (Brussel) sa 948.100 stanovnika na površini od 161 km², Flandrija (Flandern) sa 5.884.400 stanovnika na površini od 13.522 km² i Valonija (Wallonie) sa 3.314.600 stanovnika na površini od 16.844 km². Svaka federalna jedinica ima svoj parlament i vladu koju imenuje parlament. Mandatar za sastav vlade imenuje kralj iz stranke koja je na izborima za zastupnički dom dobila najviše glasova. Federalne jedinice zastupljene su u Senatu savezne države na način kojim su zastupljene etničke skupine na području federalnih jedinica. Struktura belgijske federacije nakon ustavne preobrazbe iz unitarne države je sljedeća: prvo, unitarna Belgija je 1831. imala 9 provincija i 2.789 općina. Nakon ustavnih promjena belgijska federacija ima 3 regije, sa 3 etničke zajednice, 10 provincija i 589 općina. Regije su: Flemish Region, Brussels-Capital Region, Walloon Region; etničke zajednice su: French Community, German-speaking Community, Flemish Community. Provincije (10) od kojih se sastoji belgijska federacija jesu ove: West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Antwerpen, Vlaams Brabant, Limburg, Liège, Brabant Walon, Hainaut, Namur, Luxembourg. Od 589 općina 25 općina je unutar Brussels-Capital Region i od tog broja 19 ih je s posebnim statusom unutar glavnog grada Bruxellesa. Inače je određen broj općina posebno oblikovanih prema etničkoj strukturi na području svih triju regija belgijske federacije (zbog opširnosti i složenosti tekst o tome ne spada ovamo).

Belgijske regije kao jedinice belgijske federacije imaju visok stupanj autonomije, počev od zakonodavstva do upravnog ustrojstva i djelovanja u području gospodarstva, prosvjete, kulture itd. Belgijski regionalizam,

stuttgarski regionalizam i regionalno ustrojstvo Švicarske po etničkom sastavu federalnih jedinica, slično belgijskome, najdemokratskije je uređen regionalni ustroj na području Europe. To je prava paradigma suvremenog regionalizma u ustroju moderne države. A sada se posredstvom Austrije i bečke regije približavamo hrvatskom regionalizmu i poglavito Zagrebu kao glavnom gradu i zagrebačkoj regiji.

4. Regionalizam Republike Austrije i regionalni položaj grada Beča

4.1. Austrija je 12. studenoga 1918. proglašena Republikom, umjesto dotadašnje ustavne monarhije, a 1. listopada 1920. usvojen je Savezni ustavni zakon (Ustav) temeljem kojeg je Republika Austrija postala savezna država (federacija). Austrija je federacija 9 zemalja (Länder), od kojih je jedna i Beč, glavni grad Austrije. Ustav iz 1920. razdijelio je federalnu jedinicu Donju Austriju (Niederösterreich) na dva dijela, tako da se unutar nje nalazi Beč s posebnim ustavnim položajem federalne jedinice. Taj je ustav izmijenjen 1929. i uspostavljen nakon II. svjetskog rata 1945, a stvarno je opet stupio na snagu prihvaćenjem Državnog ugovora od strane četiriju sila pobjednica u ratu, 1955. godine. Danas Republika Austrija na površini od 83.859 km² ima 8,070.000 stanovnika. Austrija je podijeljena na federalne jedinice, a federalne jedinice na kotare i općine. Austrija ima 2.300 općina, od čega je 15 općina s posebnim statusom koje su istovremeno i kotari.

U austrijskom regionalizmu federalne jedinice odnosno pokrajine *de facto* su regije, tako da se u stručnoj terminologiji obično govori o austrijskom simboličkom federalizmu, jer su federalne jedinice više regije nego s atributima savezne države. Savezna vlada ima široka ovlaštenja u implementaciji zakona koji se provode na području države odnosno federalnih jedinica. Federalne jedinice nadležne su za provedbu i implementaciju politike stanovanja, radnih odnosa, socijalne skrbi, zdravstvene politike, zemljišta, organizacije pokrajinskih kolegija, obveznog školovanja, dječjih vrtića i drugih predškolskih ustanova, djelovanja gospodarskih komora i korporacija itd.

4.2. Beč/Wien i njegovi društveni okviri. Beč je bio kao glavni grad Austro-Ugarske Monarhije jedan od najvećih europskih gradova i najznačajnijih središta sa 2,031.498 stanovnika 1910. godine. Nakon pada i dezintegracije

Austro-Ugarske Monarhije Austrija je opstala samo kao djelomični ostatak na malom dijelu ranijeg državno-teritorijalnog prostora. Time je i grad Beč dalje opstao samo kao glavni grad Austrije, a izgubio je ugled jednog od najznačajnijih europskih političkih središta. Otada je kroz desetljeća sve donedavno opadao i broj stanovnika grada Beča. Trend opadanja s neznatnim povremenim oscilacijama je sljedeći: Beč je 1910.g. imao 2,031.498 stanovnika, 1923.g. 1,865.780 stanovnika, 1960.g. 1,675.000 stanovnika, 1965.g. 1,640.106 stanovnika, 1981.g. 1,515.666 stanovnika, 1985.g. 1,489.200 stanovnika, 1991.g. 1,533.000 stanovnika. Tek je stanje 1991. sa 1,533.000 stanovnika pokazalo da je zaustavljeno opadanje odnosno da se stabilizirao broj stanovnika s neznatnim odstupanjima, a grad se Beč posljednjih desetljeća postupno ponovno afirmirao kao jedan od europskih središta i središta UN.

4.3. Položaj Beča kao glavnog grada reguliran je samim Ustavom. Po Ustavu Beč ima status općine (Ortsgemeinde), status grada s vlastitim ili posebnim statutom (Stadt mit eigenem Statut) i status federalne jedinice (Land). Gradom upravlja vijeće (Gemeinderat) od 100 članova, gradski senat (Stadtssenat) od 14 članova, izvršno tijelo (Magistrat) i gradonačelnik (Bürgermeister). Grad je podijeljen na 23 kotara (Bezirk), s kotarskim vijećima od 30 članova i kotarskim predstojnicima, ali bez posebne kotarske profesionalne uprave. Kotarska vijeća odnosno vijeća kotareva (Bezirke) obavljaju samo neke poslove lokalnog interesa koji su im delegirani statutom, a stručne i administrativne poslove za njih obavljaju se u okviru Magistrata. Samo periferni kotari mogu imati, zbog udaljenosti od Magistrata, po kojeg službenika.

Općinsko se vijeće (Gemeinderat) bira na pet godina. Vijeće bira na isti mandat gradonačelnika, Gradski senat i predstojnike upravnih odjela. Gradonačelnik s predstojnicima upravnih odjela i upravnim direktorom (Magistratsdirektor) čine gradsku upravu (Magistrat). Gradski senat je glavni izvršni organ Općinskog vijeća i u njemu su zastupljene razne stranke razmjerno svojoj brojnosti u Općinskom vijeću. Općinsko vijeće Beča djeluje u isti mah, ali na posebnim sjednicama, kao Zemaljska skupština Beča. Gradonačelnik, koji je ujedno i predsjednik Općinskog vijeća, ne obavlja tu funkciju u Zemaljskoj skupštini Beča kao federalnoj jedinici gdje se bira posebni predsjednik, ali ima funkciju zemaljskog načelnika (Landeshauptmann),

glavnog izvršnog funkcionara federalne jedinice - zemlje, a Gradski senat je u istih mah Zemaljska vlada federalne jedinice - zemlje. Savezni nadzor odnosno nadzor središnje vlasti nad općinama, u slučaju Beča, sastoji se u tome što savezna vlada ima pravo pokrenuti postupak protiv gradskih funkcionara pred Ustavnim sudom. Beč se kao grad i kao zemlja financira iz jedinstvenog proračuna.

U okviru Magistrata postoji magistratska ili upravna direkcija (Magistratsdirektion), na čelu s magistratskim ili upravnim direktorom (Magistratsdirektor), i upravni odjeli i odjeljenja. U magistratskoj direkciji postoji ured direkcije (Büro der Magistratsdirektion), predsjednički ured (Präsidiälbüro), službena ili upravna inspekcija (Amtsinspektion), stenografski ured, personalni ured i svi drugi tzv. zajednički poslovi. Upravni se poslovi obavljaju u specijaliziranim upravnim odjeljenjima (Magistratsobteilung) s brojnom oznakom (1-70) prema jedinstvenoj nomenklaturi, a svrstani su u sedam skupina poslova (Geschäftgruppe), što u našem smislu odgovara upravnim odjelima (odnosno nekadašnjim sekretarijatima ili sektorima).

4.4. Radi usporedbe Beča s Gradom Zagrebom i Zagrebačkom županijom za kraj su ovog teksta o Beču ostavljeni podaci iz arhivskog materijala 50-ih godina. Prema tim podacima veliki je Beč (Groß Wien), koji je postojao od 1939. do 1944. godine, poslije II. svjetskog rata reduciran na sadašnje područje Beča sa 23 bezirka i na 1/3 ranijeg teritorija. Veliki se Beč (1939 - 1944) nalazio na području koje je obuhvaćalo površinu 121.541 hektra (1,215,41 km²) i bio je podijeljen na 26 bezirka. Nakon toga je Beč reduciran na uže današnje područje koje obuhvaća površinu od 41.409 ha (414,09 km²). Od Beča su odvojeni prijašnji rubni kotari Großenzersdorf, Mödling, Klosterneuburg i Schwechat, ukupne površine 80.132 ha (801,32 km²), s tadašnjih 149.977 stanovnika. Tako je od dotadašnjeg velikog Beča odvojeno 2/3 teritorija i oko 10% ukupnog stanovništva koje je živjelo na tom području. Nakon odvajanja tih četiriju kotareva od Beča unutarnjim je teritorijalnim preustrojavanjem Beča nastao novi kotar Donaustadt. Tako Beč otada ima 23 kotara, uz kasnije promjene i dotjerivanje veličina pojedinih kotara.

5. Županijski ustroj Republike Hrvatske

5.1. Republika Hrvatska područno je ustrojena na županije, gradove i općine. Županijski ustroj sadrži 20 županija i Grad Zagreb kao glavni grad Hrvatske s položajem županije. Republika Hrvatska prema popisu iz 1991. godine ima 4,784.265 stanovnika na površini od 56.542 km². Prosječna veličina hrvatske županije prema broju stanovnika, uključujući i Grad Zagreb, jest 227.822 stanovnika po županiji prosječno, a prosječna veličina bez Grada Zagreba iznosi 200.321 stanovnik prosječno po županiji. Prosječna veličina županije prema površini područja, uključujući i Grad Zagreb, iznosi 2.692 km² po županiji prosječno, a prosječna veličina bez Grada Zagreba iznosi 2.795 km² po županiji prosječno.

5.2. Hrvatska je iz starog sustava naslijedila 102 općine (Grad Zagreb postao je jedinstvena općina od 1. siječnja 1991), a od 1. siječnja 1993. stupio je na snagu novi ustroj lokalne samouprave i uprave. Broj općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave danas je veći za više od pet puta nego što je bio u prijašnjem sustavu. Županije kao jedinice uprave i samouprave postale su istodobno i svojevrsne regije, iako njihov broj i područno oblikovanje nisu primjereni zemljopisnim uvjetima i hrvatskoj teritorijalno-političkoj tradiciji. Prema stavovima stručnjaka okupljenih u Europskom pokretu Hrvatske sadašnji broj županija, pogotovo njihov neprirodni oblik, ne može se poistovjetiti s idejom regija i regionalne samouprave, već odgovara definiciji subregija. U političkom se smislu ističe da je institucija županija poslužila centralizaciji hrvatske države. Zbog takvih kritičkih konstatacija u Hrvatskoj su ustavnim promjenama koncem 2000. godine postojeće županije utvrđene jedinicama područne (regionalne) samouprave, a zakonodavcu je prepušteno da utvrdi njihov broj, područja i ovlasti djelovanja. Izneseno je mišljenje da bi najniže jedinice lokalne samouprave trebale biti gradske i seoske općine, srednje jedinice gradovi s više od 10.000 stanovnika, više jedinice gradovi s više od 100.000 stanovnika, a da bi najviše jedinice trebale biti županije. Takvo se stanje upravo preispituje radi eventualnih promjena sustava lokalne samouprave, poglavito županija kao jedinica regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

5.3. U preispitivanju mogućnosti i potreba novog ustroja dalje se uspoređuju gradovi Beč i Zagreb. Na osnovi takve usporedbe zadržano je 1995. godine

ustrojstvo Grada Zagreba izvan Zagrebačke županije, odnosno izvan Zagrebačke regije koju *de facto* čine Grad Zagreb i Zagrebačka županija.

6. Usporedba Beča i Zagreba

6.1. Radi usporedbe Beča i Zagreba potrebno je Grad Zagreb u njegovu okruženju, u sastavu zagrebačke regije, barem približno dimenzionirati. Zagrebačka regija (Grad Zagreb i Zagrebačka županija) faktična je prostorna, gospodarska, prometna i demografska činjenica, iako nije pravno uspostavljena i institucionalizirana, nego se u pravnoustrojstvenom smislu sastoji od dviju teritorijalno-upravnih cjelina.

Glavni dijelovi zagrebačke regije (stanje 1995. prije područnih promjena)

Dijelovi	Naselje	Površina, u km ²	Stanovništvo
1. Grad Zagreb	176	1.291	867.717
- Naselje Zagreb	1	290	706.770
- Ostali dio Grada	175	1.001	160.947
2. Zagrebačka županija	563	2.076	167.145
- zapadni dio	320	1.127	102.226
- istočni dio	243	949	64.919
3. Zagrebačka regija (1. + 2.)	739	3.367	1,034.862

Kasnijim područnim preustrojem (1995/1997) izdvojena su područja Velike Gorice i Zaprešića u samostalne gradove. Zato je u odgovarajućim veličinama smanjen broj naselja, površina i broj stanovnika Grada Zagreba. Stoga Grad Zagreb na koncu 2000. godine u radijusu od 10 km od središta glavnog statističkog naselja s ostalim naseljima u kružnom području (bez naselja Sesvete sa 35.337 stanovnika) ima 718.000 stanovnika, a zajedno s naseljem Sesvete (35.337) 753.337 stanovnika (prema popisu 1991. g.), što čini 72,79% od ukupno 1,034.862 stanovnika zagrebačke regije (Grad Zagreb i Zagrebačka županija).

6.2. Usporedbe Beča sa Zagrebom odnosno s pojedinim dijelovima zagrebačke regije ili zagrebačkom regijom u cjelini pokazuje, ako se Beč uzme za uzor zagrebačke razvojne teritorijalno-upravne orijentacije, koje su mogućnosti konzistentne ili, s druge strane, koji su disparatni ili ograničavajući čimbenici. Kako bi se izbjegla nepotrebna analitička opširnost, valja se držati na razini pojednostavljenih načelnih konstatacija.

Prvo, ako se usporedi bivši veliki Beč (Groß Wien) sa sadašnjim Zagrebom, pokazuje se visok stupanj podudarnosti prostorne veličine: veliki je Beč imao površinu od 1.215 km², a Grad Zagreb ima površinu od 1.291 km². Glede broja stanovnika pozitivna je razlika u korist Beča: veliki je Beč imao 1944. godine 1.766.102 stanovnika, a Grad Zagreb imao je 1995. godine 867.717 stanovnika, dakle oko 50% manje od velikog Beča, na površini koja je po veličini slična.

Drugo, ako se usporedi sadašnji Beč sa sadašnjim Gradom Zagrebom, proizlazi da je Grad Zagreb s površinom od 1.291 km² tri puta veći od grada Beča s površinom od 414 km², dok je istodobno s brojem od 867.717 stanovnika 50% manji od Beča koji ima 1.533.102 stanovnika.

Treće, ako se usporedi sadašnji grad Beč sa zagrebačkom regijom (Grad Zagreb i Zagrebačka županija), proistječe da je zagrebačka regija s ukupnom površinom od 3.367 km² četiri puta veća od površine Beča sa 414 km² a po broju od 1.034.862 stanovnika ima tek 2/3 broja stanovnika Beča koji ih ima 1.533.000 (u 1991. godini).

Četvrto, konačno, usporedba bivšeg velikog Beča i zagrebačke regije pokazuje da je veliki Beč svojom površinom od 1.215 km² tek 1/3 površine zagrebačke regije sa 3.367 km², a po broju stanovnika veći je samo 50% od zagrebačke regije. Ta kvantitativna različitost upućuje na oprez, pogotovo zbog različitog stupnja gospodarske razvijenosti i ekonomskih mogućnosti.

Ovo kvantitativno uspoređivanje Grada Zagreba, bilo samostalno ili zajedno sa Zagrebačkom županijom kao jedinstvenom zagrebačkom regijom, s jedne strane, i Beča, s druge strane, pokazuje da ne postoji minimalna dovoljna konzistentnost koja bi upućivala i opravdavala mogućnost ujedinjavanja Grada Zagreba i Zagrebačke županije u jedinstvenu teritorijalno-upravnu cjelinu po uzoru na Beč, već da postoje samo određene varijante za stvaranje novog modela ustroja sličnog bečkom uzoru, ali koji će uvažiti sve specifič-

nosti zagrebačke regije i biti prilagođen sadašnjim i razvojnim gospodarskim, prometnim, urbanim, demografskim i povijesnim uvjetima Grada Zagreba i Zagrebačke županije. Tu je tvrdnju autor postavio 1995. godine, protivu se spajanja Grada Zagreba i Zagrebačke županije, jer je tada Grad Zagreb imao Ustavom utvrđen poseban samostalni status kao glavni grad Hrvatske. U usporedbi s Bečom mora se voditi računa o sasvim konkretnim činjenicama. Prije svega, za razliku od Grada Zagreba i Zagrebačke županije između kojih ne postoji potrebna i dovoljna suradnja u ostvarivanju zajedničkih dodirnih, isprepletenih, komplementarnih i međuovisnih interesa, Beč je prema svojoj okolini u drugačijem kvalitativnom odnosu. Beč je okružen područjem federalne jedinice Donje Austrije (Niederösterreich) u sastavu koje se nalaze i općine Großenzerdoft, Klosterneuburg, Schwechat i Mödling, koje su zajedno po površini tri puta veće od područja Beča i najvećim ga dijelom okružuju, a prije su se izdvojile od Beča u kojem su imale status kotareva. Između Beča kao federalne jedinice i Donje Austrije kao federalne jedinice postoji visok stupanj suradnje, posebno zato što je Beč glavni grad i svekoliko središte Republike Austrije. Visok stupanj svestrane kooperativnosti između Beča kao općine i grada, s jedne strane, i općina u njegovu okruženju, s druge strane, koje se nalaze u sastavu federalne jedinice Donja Austrija, omogućava urbani i drugi razvitak. Tako se npr. dijelovi Mödlinga, Schwechta i Großenzerdorfa ne samo nadovezuju nego se inkorporiraju u urbani sustav Beča, a na području Schwechta nalazi se i jedan od bečkih aerodroma - Wien Schwechat.

Bečki primjer pokazuje da je moguć svestrani razvitak velikog grada bez učestalog upletanja i dominacije administrativnih vlasti, uz omogućavanje slobodne suradnje u zajedničkom interesu. Tek odnos grada Beča i njegova okruženja omogućuje nastajanje urbane aglomeracije koja je približna veličini područja zagrebačke regije (Grad Zagreb i Zagrebačka županija).

6.3. Od 1995. godine do konca 2000. godine praksa je pokazala i na primjeru Zagreba i Zagrebačke županije ono što je općepoznato: zatvoreni sustavi bez dovoljne interakcije s okolinom atrofiraju i zaostaju u usporedbi s otvorenim sustavima. Primjerice, grad Stuttgart kao regionalno središte poduzeo je ustrojstvene mjere radi uklanjanja uzroka koji su doveli do opadanja broja radnih mjesta za 28.000 u vremenu od 1987. do 1993. godine. Na primjeru interakcije Grada Zagreba i Zagrebačke županije, iako se radi u realnom

smislu o jedinstvenoj zagrebačkoj regiji, s visokim stupnjem dnevne migracije u oba smjera, a naročito radne migracije prema Gradu Zagrebu, pokazalo se da postojeća administrativna granica između Grada Zagreba i Zagrebačke županije u našim uvjetima shvaćanja takvih granica predstavlja znatnu teškoću u gospodarskom razvitku Grada Zagreba i njegove okolice. Sada je došlo vrijeme novih mogućnosti za preispitivanje potrebnih promjena. To naročito nakon što je prestala postojati ustavna odredba kojom je Grad Zagreb bio utvrđen kao posebna jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina, kojoj se ustrojstvo uređuje zakonom (članak 13. Ustava Republike Hrvatske). Nakon promjena, Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst, objavljen u Narodnim novinama, broj 124/2000), sadrži u članku 13. stavku 2. samo odredbu da se zakonom uređuje položaj, djelokrug i ustroj glavnoga Grada Zagreba. Nakon te ustavne promjene postoji široka mogućnost za zakonsko uređivanje položaja Grada Zagreba unutar zagrebačke regije.

Inače je ustrojstvo bivše Gradske zajednice općina Zagreb bilo bliže faktičnoj situaciji i potrebi nego položaj Grada Zagreba kao jedinstvene teritorijalne i upravne cjeline do posljednjih ustavnih promjena. Prema popisu stanovništva iz 1991. godine bivša Gradska zajednica općina Zagreb, s ukupno 933.914 stanovnika, sastojala se od ovih općina: Centar (51.810 stanovnik), Črnomerec (51.753 stanovnika), Dubrava (86.241 stanovnika), Maksimir (61.242 stanovnika), Medveščak (47.648 stanovnika), Novi Zagreb (125.910 stanovnika), Peščenica (53.715 stanovnika), Samobor (47.743 stanovnika), Sesvete (51.128 stanovnika), Susedgrad (72.413 stanovnika), Trešnjevka (127.645 stanovnika), Trnje (51.090 stanovnika), Velika Gorica (63.494 stanovnika) i Zaprešić (42.082 stanovnika). Takvo ustrojstvo Grada Zagreba kao cjeline s okolnom aglomeracijom bilo je blisko velikom broju područno moderno ustrojenim europskih gradova.

6.4. Zaključno se glede Grada Zagreba i Zagrebačke županije poglavito ističe da je u 1992. godini zagrebačka regija sudjelovala u BDP Hrvatske sa oko 33%, od čega se na Grad Zagreb odnosilo oko 30%, a na Zagrebačku županiju oko 3%. Riječ je, dakle, o gospodarski, regionalno i lokalno najznačajnijem području Republike Hrvatske čiji bi ustroj valjalo u novim uvjetima preispitati radi uspješnijeg upravljanja razvitkom zagrebačke regije na dulji rok.

7. Parametri ustrojstvenih promjena

7.1. Iznesene paradigme u ovom tekstu pokazuju stanje regionalnog ustroja u svijetu, naročito u europskim državama, i to u načinu zadržavanja tradicionalnih modela koji se moderniziraju i prilagođavaju novim potrebama (Francuska, Italija), održavanje regionalne strukture sa slobodnim urbanim razvitkom bez velikih državnih intervencija (regija New York kao primjer u SAD te londonska regija u Velikoj Britaniji), demokratska tradicija regionalizma i lokalne samouprave (Švicarska) i nove promjene u demokratizaciji i traženju uspješnosti (Belgija, Stuttgart), pokazuju nov trend kojim bi mogla i trebala ići Republika Hrvatska u uključivanju u europske demokratske procese. Način regionalnog ustroja Republike Hrvatske trebao bi ići po dva kolosijeka i uz uvažavanje dvaju kriterija. Dva kolosijeka su **upravni i samoupravni**, a dva kriterija su **racionalnost i ekonomičnost**.

7.2. Ustrojstvo upravnog djelovanja može se i treba preispitati s obzirom na postojeće kritike glede uspješnosti i racionalnosti kao javne službe koja mora djelovati zakonito u interesu i za potrebe građana. U tom smislu valjalo bi uspostaviti vertikalnu mrežu institucija državne uprave na temelju precizno stručno postavljenih kriterija te utvrditi koji će se upravni poslovi obavljati na kojoj razini. Sa stajališta samoupravnosti valja procijeniti i odlučiti o uspostavljanju takve mreže državne uprave koja će biti u neposrednoj službi i pod kontrolom građana, s ostvarenim drugostupanjskim djelovanjem u jednom središtu ili na više mjesta niže odnosno regionalne razine.

7.3. Po kriterijama racionalnosti i ekonomičnosti valja voditi brigu o dva aspekta: 1. da pogon (metaforički rečeno) ne bude skuplji od proizvoda, što praktično znači da troškovi državne uprave moraju biti primjereni potrebama i mogućnostima kojima se pridonosi društvenom razvitku, a ne zbog ekonomskog opterećenja zadržavanju napretka; 2. preustroj državne uprave i javne uprave općenito mora se promatrati u okviru tehnoloških mogućnosti informatičkog društva kojima se povećaju troškovi tehnologije, a smanjuju troškovi ljudskog (živog) rada. Glede toga valja se poslužiti analizama i rezultatima istraživanja u svijetu.

7.4. Kapaciteti informatičke tehnologije omogućavaju široku aplikaciju u upravnom djelovanju i koncentraciju stručnih usluga visoke kvalitete na jednom mjestu, s disperzijom korisnika na širokom području. Zbog toga ne

postoji potreba za eventualnim ukidanjem malih jedinica lokalne samouprave u kojima se građanima omogućava neposredno upravljanje društvenim poslovima u njihovu i općem interesu, ali i politička kontrola djelovanja koje se ostvaruje posredstvom izabраних predstavnika i od ovlaštenih tijela središnje vlasti. Moderna informatička tehnologija omogućava da stručne i upravne službe budu koncentrirane na manje mjesta te da s manjim brojem izvršitelja i uz racionalno korištenje informatičke tehnologije daju stručne usluge većem broju korisnika, a da se istodobno nalaze pod njihovom demokratskom kontrolom kao korisnika usluga. Načine takvih modernih demokratskih i racionalnih promjena trebalo bi bez odgađanja preispitati i potom ih preusmjeriti u praksi.

7.5. U tim okvirima valjalo bi pronaći optimalne modele ustroja drugostupanjske samouprave koja se u Ustavu Republike Hrvatske nakon provedenih promjena naziva "područna (regionalna) samouprava". Regionalna samouprava trebala bi po svojoj naravi obuhvatiti područja koja odgovaraju povijesnim, gospodarskim, prometnim i drugim suvremenim uvjetima povezivanja općina kao temeljnih jedinica lokalne samouprave. Taj kolosijek - samoupravni, treba promatrati paralelno s preispitivanjem i uspostavom mogućnosti djelovanja po upravnom kolosijeku u ostvarivanju zakonitosti i uspješnosti, ali i procijeniti koje se ovlasti upravnog djelovanja mogu ili trebaju prenijeti na samoupravne jedinice s obzirom na njihovu veličinu izraženu brojem stanovnika, veličinom područja, financijskim mogućnostima te primjereno prometnoj i svekolikoj gospodarskoj infrastrukturi, ali i tradiciji i ustaljenim običajima na tim područjima.

8. Implementacija kooperativnog regionalizma

8.1. Kooperativni regionalizam je način rješavanja raznih regionalnih problema odnosno ostvarivanja različitih zajedničkih ciljeva koji su istodobno važni za lokalne jedinice, nadlokalnu odnosno širu ili srednju područnu razinu i za središnju državnu vlast kad djeluje u interesu države kao cjeline ili pojedinog državnog sektora, primjenom suradnje (kooperacija), nasuprot prijašnjoj dualnosti središnjih i lokalnih vlasti koja se temeljila na supremaciji državne vlasti nad lokalnom. Kooperativni regionalizam u funkcionalnom i ustrojstvenom smislu postigao je najviši doseg u SAD, Engleskoj i Austriji, a

prekogranična regionalna suradnja postala je i službeni dio politike Vijeća Europe. Začeci novog kooperativnog regionalizma pojavljuju se i u Hrvatskoj. Međutim, kontroverznost temeljnih odredaba u članku 4. Ustava Republike Hrvatske (pročišćeni tekst - Narodne novine, broj 124/2000), unesenih u Ustav Promjenom 9. studenoga 2000. (Narodne novine, broj 113/2000), nema nikakvih dodirnih točaka s oblicima kooperativnog regionalizma u zapadnim demokracijama koje se temelje na sustavu vladavine prava, a niti s rudimentarnim začecima kooperativnog regionalizma u Hrvatskoj. To implicira nužnost dodatnog preciziranja i objašnjenja oblika "međusobne suradnje" državnih vlasti koji kao zajamčeno pravo na "lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu" ograničavaju diobu vlasti iz članka 4. Ustava Republike Hrvatske, s jedne strane, i sažet prikaz temeljnih oblika kooperativnog regionalizma u državama zapadne demokracije, s druge strane. Ovdje se, dakako, ne može upuštati u specijaliziranu ustavnopravnu interpretaciju odredaba članka 4. Ustava Republike Hrvatske. Ali, s druge strane, moguće je i potrebno naznačiti barem temeljne orijentire funkcionalnog kooperativnog regionalizma, poglavito u SAD i Republici Austriji.

8.2. Kooperativni regionalizam u SAD razvio se više kao reakcija na probleme upravljanja razvitkom megapolitanskih područja, kao što je primjerice New York Megapolis (točka 3.2), u okviru kooperativnog federalizma, s obzirom na protezanje megapolitanskih cjelina preko područja više federalnih jedinica. Zbog toga u teorijskim raspravama o američkom kooperativnom federalizmu uvijek nalazimo i rasprave o američkom kooperativnom regionalizmu. Što više, može se ustvrditi da se američki kooperativni federalizam i razvio jednim dijelom na temelju kooperativnog regionalizma. Kao jedan od prvih međudržavnih ugovora te vrste s punim djelovanjem federacije i federalnih jedinica kojim se rješava neko šire regionalno pitanje bio je ugovor Delaware River Compact, zaključen 16. rujna 1961. između federacije i država Delaware, New Jersey, New York i Pennsylvania. Vode, plin, zaštita zraka, zbrinjavanje otpada, promet itd. važni za šire područje sve više postaju predmetom kooperativne regulacije. U Austriji, kao i u Engleskoj, poznata je autonomija teritorijalnih jedinica kao javnih korporacija u sklapanju ugovora za ostvarivanje programa zajedničkoga interesa. U Beču je npr. kooperativnim ugovorima u suradnji s federacijom i susjednim jedinicama osigurano proširenje gradske prometne mreže izgradnjom podzemne željeznice,

zatim izgradnja sustava za upozorenje i uzbunjivanje, osnovano je zajedničko poduzeće sa susjednim područjima za uklanjanje i iskorištavanje otpada, osnovana je zajednica za planiranje "Istok", Udruženje prometa istočne regije itd. Naime, specifičnost je Austrije da se više radi o simboličnom federalizmu, a o stvarnom regionalizmu, što proizlazi iz niza odredbi saveznog Ustava. Naznačajnija dopuna Ustava za regionalizam jest odredba koja se odnosi na sklapanje ugovora između federacije i federalnih jedinica (članak 15a), financijska nagodba uređena posebnim ustavnim zakonom i niz drugih specifičnosti koje spadaju u područje ustavnog prava.

8.3. Oblici i instrumenti kooperativnog regionalizma kreću se od neformalne suradnje i rješavanja problema *ad hoc* do zakonodavne suradnje, uključujući i ovlaštenje za određivanje nadležnosti, kao što je npr. "Kompetenz-Kompetenz" u Austriji. Načelno je koncepcija kooperativnog regionalizma takva da kao pragmatična metoda rješavanja konkretnih problema od slučaja do slučaja ima dovoljnu širinu mogućnosti, s jedne strane, i sigurnost djelovanja u okviru očuvanja ustavnog poretka, s druge strane. Oblici neformalne suradnje započinju već na razini razmjene iskustva i stručnih mišljenja u profesionalnim udrugama (professional associations) te izrade naputaka, prijedloga i sugestija neformalne fakultativne naravi. Zatim je na raspolaganju besplatna razmjena obavijesti, pomoćnih sredstava, osoblja i dr. (services-in-aid). Neformalna suradnja uključuje i privremeno pozajmljivanje stručnih eksperata i drugog osoblja (temporary loan of personal). Poseban oblik suradnje su tzv. "mješovite uprave" koje zajednički osnivaju i plaćaju središnje i lokalne vlasti za neka zajednička pitanja, programe, slučajeve i druga djelovanja. U takvim se situacijama unaprijed pismenim ugovorom ili sporazumom reguliraju ovlaštenja službenika (commissioning, deputysing), zatim pitanja koja se tiču vremena obavljanja određenih poslova ili dužnosti i subjekata koji su obveznici plaćanja nagrade (naknade). Za kooperativni regionalizam naročito značenje ima zakonodavna kooperacija u području tzv. međuzavisnog prava i uprave (interdependent law and administration), tj. suradnja u zakonodavnoj nadležnosti koja se sastoji u izradi nacрта odnosno prijedloga zakona u postupku inciranjia i donošenja. Suradnja u području zakonodavstva odvija se već u postupku planiranja projekata, pri čemu se pored uobičajenih vladinih potkomiteta i povjerenstava posebno angažiraju i *ad hoc* stručna kolegijalna tijela i pojedini eksperti za određena područja.

Stoga je kooperativni regionalizam u sadržajnom smislu prvenstveno suradnja u usklađenom gospodarskom, urbanom, prometnom i socijalnom razvitku i rješavanju konkretnih problema na određenom području srednjeg reda koje obuhvaća više lokalnih jedinica, a u pravnom smislu značajno je što se ostvaruje u okviru ustava i pravnog poretka. Zbog toga je pravno najznačajnija politička kooperacija koja omogućava donošenje i mijenjanje ustava i zakona u demokratskom postupku na način kojim se mogu artikulirati svi interesi građana, društvenih grupa te lokalnih i regionalnih tijela glede prava i obveza u razvitku mogućnosti za zadovoljavanje životnih potreba. Zato zakonodavac kroz različite oblike kooperativnog regionalizma treba svojim programima manje s pravnog, a više s političkog, gospodarskog i poslovnog stajališta stvarati uvjete suradnje i napretka.

8.4. Uloga zakonodavca u kooperativnom regionalizmu ostvaruje se posredstvom političkog predstavništva određenog područja u zakonodavnom tijelu, neovisno radi li se o federalnim jedinicama ili samo o regionalnom području unitarne države. U SAD se, primjerice, ta suradnja ostvaruje između Kongresa i ovlaštenih tijela federalnih jedinica (država - članica), u Francuskoj je Senat prvenstveno predstavništvo departmana, Švicarska ima Vijeće kantona, Austrija ima Savezno vijeće, Belgija ima Senat itd. Predstavničko tijelo regija uvijek ima određene gospodarske i socijalne funkcije koje se odnose na razvitak i funkcioniranje regionalnog gospodarstva, socijalnih službi i drugih djelatnosti značajnih za određeno područje. U Hrvatskoj je otvoreno pitanje postojanja regionalnog predstavništva *de lege ferenda*, nakon ukidanja Županijskog doma Hrvatskog sabora koji je po Ustavu Republike Hrvatske, nakon ustavnih promjena u 2000. godini, dobio i kratko vrijeme imao ulogu regionalnog predstavništva odnosno predstavništva županija kao jedinica "područne (regionalne) samouprave".

8.5. Posebnu ulogu u funkcioniranju kooperativnog regionalizma imaju veliki gradovi (s više od 100.000 stanovnika), a u sadašnjim normativnim uvjetima (*de lege lata*) i veći gradovi. Prema Europskoj povelji o gradu (The European Urban Charter) grad i okolica u međuzavisnoj su interakciji. Granice grada nikada nisu granice urbanog društva. Grad treba svoju okolicu zbog djelatnosti koje su često veliki korisnici zemljišta, recimo za razna naselja za stanovnike grada i rekreaciju na otvorenome. I obrnuto, regija treba grad zbog usluga koje on pruža (kulturnih, medicinskih, trgovačkih) i zbog mo-

gućnosti zaposlenja. "Uprave gradova i prigradskih naselja koje su previše sebične uzrokuju: - neravnotežu, npr. skupe komunalne usluge koja su teoretski na raspolaganju svima u gradskoj aglomeraciji uglavnom plaća grad koji je često siromašniji od okolnih prigradskih područja; - niski troškovi uređenja prigradskih područja sprječavaju grad da razvija svoje mogućnosti; - grad troši prirodne izvore okolnih područja (energiju i vodu), a vraća im otpad i zagađenje". Europska povelja o gradu upravo postavlja regionalnu kooperaciju grada i okoline kao *raison d'être* politike razvoja grada. To je poglavito sadržano u sljedećem tekstu: "Imajući u vidu stvarnu činjenicu da gradovi igraju temeljnu ulogu u regionalnom, nacionalnom, europskom i svjetskom razvoju, bitno je da se oni uključe u mreže suradnje i razmjene na regionalnim, nacionalnim i međunarodnim razinama povezivanjem, ugovorima, članstvom u međunarodnim udruženjima i nevladinim organizacijama" (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 1993).

9. Zaključni dio

Promatranje regije kao područja srednjeg reda između nižeg područja, koje obuhvaća jedinice lokalne samouprave, i područja višeg reda, koje se u našim prilikama odnosi na državno područje u cjelini, pokazuje da je ustroj regija planski-razvojno, gospodarski i socijalno gotovo nužna pretpostavka za demokratski i gospodarski uspješan razvitak Republike Hrvatske i njezino uspješno funkcioniranje. To je kompatibilno s regionalnim sustavima država Vijeća Europe, država Europske unije i u svjetskim kretanjima. Analitički pokazatelji, usporedbe i rezultati izloženi u ovom tekstu pokazuju da regija ima značajnu koordinirajuću ulogu u ustroju modernih država. Teorijska, znanstvena i stručna analiza kriterija i uvjeta ustrojavanja regija u Republici Hrvatskoj te eventualna izrada optimalnih modela kao predložaka za tu svrhu može biti samo podloga za uspješno političko odlučivanje ovlaštenih državnih tijela. Svrha je ovog članka da pridonese ostvarivanju tog cilja.

Pravni izvori

- Costituzione della Repubblica Italiana, Edizione speciale promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il 40^a della promulgazione della Costituzione Italiana (1948 - 1988), 1988.
- Die Landkreisordnung für Baden-Württemberg (LKRÖ), in der Fassung vom 19. Juni 1987 (GBl. S. 289), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. November 1993 (GBl. S. 658)
- European Charter of Local self-government (15.X.1985), Council of Europe, Strasbourg, Edition February 1991.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 25. Mai 1949 (Bundesgesetzblatt Nr. 1, 1949), Stand: Oktober 1993, Herausgegeben von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Stuttgart, 1993.
- Hauptsatzung der Landeshauptstadt Stuttgart, Dienstvorschriften der Stadt Stuttgart, 5. Erg. - Lig. (März 1992), Stuttgart, 1992.
- La Constitution Belge (17. 2.1994), u: Alen, A. and Ergec, R., (1998), La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'Etat de 1993, Textes & Documents du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, F/98/1. Odluka o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 72/2000).
- Odluka o utvrđivanju Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 101/2000)
- Promjena Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 113/2000)
- Savezni ustav Švicarske Konfederacije 1874. (s izmjenama i dopunama od 1. travnja 1983), u: Jovičić, M., (1984), Veliki ustavni sistemi, Beograd, 1984.
- The European Urban Charter, Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Council of Europe, Strasbourg, 1993.
- Ustav Republike Francuske, Panliber, Osijek, 1995.
- Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), Narodne novine, broj 8/98.
- Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), Narodne novine, broj 124/2000.
- Ustav Sjedinjenih Američkih Država, Panliber, Osijek, 1994.
- Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung - WStV), Herausgeber: Stadt Wien, Magistratsdirektion, Wien, 1994.
- Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Stand: Oktober 1993), Herausgegeben von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Stuttgart, 1993.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, broj 10/97, 124/97, 68/98, 22/99, 44/00 i 129/00)

Literatura

- Alen, A. and Ergec, R., *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'Etat de 1993, Textes & Documents du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, F/98/1, Bruxelles, 1998.*
- Boston to Washinton, Megapolis (MAP with text), National Geographic Society, Washinton, 1994.
- Božičević, J., (ur.), *Grad kao složen sustav (grupa autora), Hrvatsko društvo za sustave i Nakladni zavod Matice hrvatske, Zagreb, 1995.*
- Clark, J. P., *The Rise of a New Federalism, New York, 1965.*
- Ehringhaus, H., *Der kooperative Föderalismus in den Vereingten Staaten von Amerika, Frankfurt am Main, 1971.*
- Elazaer, D., *American Federalism, New York, 1984.*
- Encyclopedia of the Social Sciences, New York, 1953.*
- Goldstein, I., Grgin, B., Močanin, N., Potreblica, F., Pavličević, D., Vranješ-Šoljan, B., Kolar-Dimitrijević, M., Klemenčić, M., Rogić, V., *Hrvatske županije kroz stoljeća, Školska knjiga, Zagreb, 1996.*
- Hrženjak, J., *Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj, Informator, Zagreb, 1994.*
- Jeffrey, H., *Public Policy and Federalism, New York, 1985.*
- Ježić, Mislav, *Nešto kulturoloških razmišljanja o regionalizmu u Hrvatskoj i Europi, Društvena istraživanja, broj 1/1992, Zagreb, 1992.*
- Jovičić, M., *Veliki ustavni sistemi (poglavito dijelovi: Ustavni sistem Ujedinjenog Kraljevstva, Ustavni sistem Sjedinjenih Američkih Država, Ustavni sistem Francuske i Ustavni sistem Švicarske), Beograd, 1984.*
- Jurić, D., Vrbošić, J., *Lokalna i regionalna demokracija, Demokratske slobode u Hrvatskoj (prilog raspravi), Europski pokret Hrvatska, Zagreb, 1995.*
- Katunarić, V., *Centar, periferija i regionalizam: "tvrda" europska postmoderna, Društvena istraživanja, broj 1/1992, Zagreb, 1992.*
- Lettmayer, F., (hrsg.), *Wien um die mitte des XX jahrhunderts, Bundeshauptstadt Wien, Wien, 1992.*
- Marinović-Uzelac, A., *Regionalizacija iz vidokruga prostornog planiranja, Društvena istraživanja, broj 1/1992, Zagreb, 1992.*
- Martin, E. A., ed., *A Dictionary of Law, Oxford University Press, Oxford - New York, 1994.*
- Milardović, A., (ur.), *Regionalizam kao europski izazov (grupa autora: Sturm, R., Seidel, B., Engel, C., Gerdes, D., Lübbe, H., Ježić, M., Rogić, I.), Panliber, Osijek, 1995.*
- Milardović, A., (ur.), *Regionalizam, autonomaštvo, federalizam ili separatizam, Panliber, Osijek, 1996.*
- Milardović, A., (ur.), *Politički sustav Austrije, Panliber, Osijek, 1998.*
- Oscar, W. G. (hrsg.), *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung (grupa*

- autora: Schmidt-Eichstaedt, G., Schäfer, R., Joachim-Stricker, H., Kunz, V., Schneider, H., Oscar, W.G., Engel, A., Nassmacher, H., Gipp, W., Wehling H.-G., Windhoff-Héritier, A., Zapf-Schramm, T., Klein, A.), Beiträge zur Kommunalwissenschaft 29, Studies in Local Government and Politics, Minerva publikation, München, 1989.
- Palmer, K., State Politics in the United States, New York, 1977.
- Petak, Z., Fiskalna decentralizacija i regionalni razvoj Hrvatske, Društvena istraživanja, broj 1/1992, Zagreb, 1992.
- Pusić, E., Komuna i općina, Informator, Zagreb, 1981.
- Ramljak, M., Centralna i lokalna uprava u razvoju, Pravni fakultet, Zagreb, 1982.
- Region Stuttgart erhält ein eigenes Parlament, Jahresspiegel des Landtags von Baden-Württemberg, Stuttgart, 1994.
- Rimac, I., Rihtar, S., Oliveira-Roca, M., Multivarijanta klasifikacija općina Hrvatske kao moguća metoda regionalizacije Republike, Društvena istraživanja, broj 1/1992, Zagreb, 1992.
- Rogić, I., Hrvatska i njezine regije, Društvena istraživanja, broj 1/1992, Zagreb, 1992.
- Starc, N., Otoci, regije i razvojna politika, Društvena istraživanja, broj 1/1992, Zagreb, 1992.
- Šimunović, I., Regionalni koncept razvitka Hrvatske (kritički osvrt i mišljenja), Društvena istraživanja, broj 1/1992, Zagreb, 1992.
- Šimunović, I., Grad u regiji i regionalni grad, Logos, Split, 1996.
- Šterc, S., Prostorni i demografski aspekti revitalizacije ruralnih naselja u Hrvatskoj, Društvena istraživanja, broj 1/1992, Zagreb, 1992.
- The Encyclopedia Americana, International Edition: London (Volume 17, str. 702-721, Cop. 1991); Paris (Volume 21, str. 430-451, Cop. 1991); New York (Volume 20, str. 228b-244, Cop. 1991)
- The New Encyclopaedia Britannica (Macropaedia): London (Volume 23, str. 291-306, Cop. 1986); Paris (Volume 25, str. 429-444, Cop. 1986); New York (Volume 24, str. 865-879, Cop. 1986)
- The United States, National Geographic Society, Washinton, 1993.
- Vile, M. J. C., The Structure of American Federalism, London, 1961.
- Vrbošić, J., Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj, Društvena istraživanja, broj 1/1992, Zagreb, 1992.
- Wehling, H.-G., (red.), Taschenbuch Baden-Württemberg: Gesetze-Daten-Analysen (grupa autora: Schneider, H., Wehling, H.-G., Nesper, K.H., Schiele, S., Mann, H.-J., Petri, R./Werner, J., Weinacht, H.A.), Herausgegeben von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Neuauflage 1994., W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart, 1994.

GENERAL LEGAL AND POLITICAL QUESTIONS OF REGIONAL ORGANIZATION OF THE REPUBLIC OF CROATIA

(A contribution to administering the development of local and regional self-government in the Republic of Croatia)

Summary

The text deals with the definition of the notion of the region as an intermediate level territory, between local and state territories. Certain problems of legality and legitimacy in constitutional and legal anticipation of regions in the Republic of Croatia are pointed out. Paradigms from Anglo-Saxon, Roman and German systems are presented. In particular, a comparison of the city of Vienna with Zagreb has been made. The presentation of the organization of the Republic of Croatia into counties indicates unitary attributes of the Croatian counties (de lege lata) and opinions on the establishment of regions as a form of an intermediate level of the organization of the state. For the purposes of organizational changes, parameters for reconsideration are established. Within the framework of cooperative regionalism, giving the examples of the USA and Austria, forms and instruments of cooperation in the fields of legislative and executive powers are shown, particularly the significance of regional developmental and other programs as well as informal activities. In the successful functioning of regions, especially in the realization of horizontal and vertical cooperation, representations of certain territories in the state legislature have an important role.

Key words: regional organization, region, regionalization, country