

*Teritorijalna osnova lokalne samouprave
– opća načela teritorijalne podjele
te uvjeti i faktori
koji je determiniraju*

*Stjepan Ivanišević**

UDK 352/353.01

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno 26. 10. 2006.

Prihvaćeno 23. 2. 2007.

U radu se izlaže prvi dio prijedloga analitičkog okvira za opće razmatranje teritorijalne osnove lokalne samouprave. Obradene su dvije sastavnice tog okvira: 1. opća načela na kojima se treba zasnivati podjela teritorija na lokalne samoupravne jedinice i 2. uvjeti koji ograničavaju odnosno faktori koji utječu na teritorijalnu podjelu. Valjanost analitičkog instrumentarija provjerava se na komparativnom materijalu.

Ključne riječi: lokalna samouprava, teritorijalna podjela, lokalne samoupravne jedinice

* Prof. dr. sc. Stjepan Ivanišević, umirovljeni redovni profesor upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (retired professor of administrative science)

1. Uvod

Lokalna samouprava¹ po definiciji je teritorijalna pojava,² jer je djelovanje njezinih institucija i organizacija ograničeno samo na jedan, uži dio državnog teritorija. Stoga se prije svake analize funkcioniranja lokalnih samoupravnih institucija i organizacija postavlja niz pitanja koja se odnose na njihov teritorijalni okvir. Koliki dio teritorija i populacije treba obuhvaćati pojedina jedinica lokalne samouprave? Na temelju kojih ih kriterija valja odrediti? Koji faktori određuju odnosno ograničavaju teritorijalnu podjelu? Na temelju kojih načela valja koncipirati čitavu mrežu lokalnih jedinica?

Na ta pitanja moglo bi se pokušati odgovoriti polazeći od ciljeva koji se lokalnom samoupravom žele ostvariti te iz njih izvedenih načela teritorijalne organizacije. Drugim riječima, mogla bi se pokušati formulirati jedna opća, u osnovi normativna, teorija o teritorijalnoj podjeli. Na temelju takve teorije bilo bi onda moguće ocijeniti koliko je teritorijalna podjela u nekoj zemlji u skladu s temeljnim teorijskim postulatima odnosno koliko je adekvatna s gledišta postizavanja onih ciljeva koje bi lokalna samouprava trebala ostvarivati.

Takve opće teorije teritorijalne podjele zasad nema,³ a veliko je pitanje bilo ona u takvom apodiktičkom obliku bila uopće moguća i poželjna. Nai-

¹ U ovom ću radu izrazom *lokalna samouprava* označavati sve oblike teritorijalne samouprave, lokalne i regionalne, a pod izrazom *lokalna jedinica* podrazumijevat ću lokalne i regionalne jedinice. Iako regionalna samouprava ima svoje specifične probleme, opća pitanja teritorijalne podjele kojima ću se ovdje prvenstveno baviti odnose se na lokalnu i regionalnu samoupravu. Utoliko je ovo terminološko pojednostavnjenje opravdano.

² Pojmovno određenje lokalne samouprave složen je teorijski problem kojim se u ovom radu neću baviti. Polazim od pretpostavke da je nesporno da se radi o oblicima samouprave koji funkcioniraju na užim dijelovima državnog teritorija pa se u tom smislu u prvi plan stavlja teritorijalna dimenzija pojave. To ne znači da se lokalna samouprava može ili treba razumjeti samo kao teritorijalni fenomen.

³ U vrlo opsežnoj literaturi o lokalnoj samoupravi relativno je malo radova koji se isključivo bave teritorijalnom podjelom, već se problemi teritorijalne podjele najčešće tretiraju u sklopu opće problematike lokalne samouprave. Pa i rijetke specijalizirane studije koje se bave teritorijalnim aspektom lokalne samouprave nisu dosegle onu razinu teorijske elaboracije da bismo mogli govoriti o nekoj cjelovitoj i konzistentnoj teoriji o teritorijalnoj podjeli.

Zanimljivi prilozi o odnosu teritorija, vlasti i organizacije mogu se naći u knjizi *Arthur Maas (ed.): Area and Power – A Theory of Local Government*, Glencoe, Ill., The Free Press, 1959, posebno u prilogu *Paula Yvisakera: Some Criteria for a »Proper« Areal Division and Government Power*. Problemom međuzavisnosti veličine populacije i stupnja političke participacije u lokalnoj zajednici bavili su se poznati američki politolozi, ali s proturječnim rezultatima (v. *Verba, S. i N.H. Nie: Participation in America, Political Democracy and Social Equity*, New

me, ciljevi odnosno funkcije lokalne samouprave nisu jednoznačni. Stoga bi iz njih bilo vrlo teško deduktivnim putem izvesti konzistentni skup temeljnih načela na kojima bi se trebala zasnivati teritorijalna podjela. Brzo bi se pokazalo da iz raznih ciljeva proizlaze zahtjevi koji su međusobno proturječni, ili barem vode prema različitim organizacijskim rješenjima.

Osim toga, konkretni se sustavi lokalne samouprave u svojoj teritorijalnoj dimenziji veoma razlikuju, možda čak i više nego u njihovoj institucionalnoj strukturi. To posebno vrijedi za razvijene europske zemlje. Iako se zadnjih desetljeća, osobito pod djelovanjem Vijeća Europe,⁴ počinje postupno izgrađivati manje-više jedinstvena doktrina o lokalnoj samoupravi

York: Harper & Row, 1972., te Dabl, R. i E. R. Tuft: *Size and Democracy*, Stanford: Stanford University Press, 1973.). Britanski istraživač King izložio je zanimljivu ekonomsku analizu optimalne veličine jedinice lokalne samouprave u kojoj je ustanovio da za lokalne službe vrijedi zakon ekonomije razmjera (*economy of scale*) (v. King, D. S.: *Fiscal Tiers – The Economy of Multi-Level Government*, London: Allen & Unwin, 1984.). Njegov sunarodnjak Keating zalaže se pak za to da se u raspravu o optimalnoj veličini lokalne jedinice uključe četiri dimenzije: ekonomska efikasnost lokalnih službi, efektivnost demokratske kontrole građana, pravičnost u korištenju usluga lokalnih službi i snošenju poreznih tereta te promicanje ekonomskog razvoja (v. Keating, M.: *Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice*, u knjizi Judge, D., Stoker, G. i Wollmann, H. (eds.): *Theories of Urban Politics*, London-Thousand Oaks-New Delhi, Sage, 1995).

Za komparativni prikaz lokalne samouprave u razvijenim demokratskim zemljama v.: Humes, S. i E. Martin: *The Structure of Local Government*, The Hague. IULA, 1969; Rowat, D. C. (ed.): *International Handbook on Local Government – Contemporary Developments*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1980; Norton, A.: *Handbook of Local and Regional Government – A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot, Engl., Edward Elgar, 1994. Za prikaz pak organizacije lokalne samouprave u europskim tranzicijskim zemljama v.: Horváth, Tamás M. (ed.): *Decentralization – Experiments and Reforms*, Budapest, OSI/LGI, 2000; Kandeva, Emilia (ed.): *Stabilization of Local Governments*, Budapest, OSI/LGI, 2001; Swianiewicz, Pawel (ed.): *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest, OSI/LGI, 2002.

Od radova na našem jeziku v. posebno neobjavljenu disertaciju Inge Perko-Šeparović: *Veličina lokalne jedinice*, Pravni fakultet u Zagrebu, 1965. Problematika teritorijalne podjele u stanovitoj mjeri obrađuje se u sljedećim monografijama: Pusić, E.: *Lokalna zajednica*, Zagreb, Narodne novine, 1963; Jovičić, M.: *Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u europskim zemljama*, Beograd, *Savremena administracija*, 1974; Pusić, E.: *Komuna i općina*, Zagreb, *Informator*, 1981; Perko-Šeparović, I. i J. Hrženjak: *Organizacija teritorija i samoupravljanje – faktori i razvoj administrativno-teritorijalne podjele u Jugoslaviji*, Zagreb, *Informator*, 1982.

⁴ Počevši s publikacijom pod naslovom *Conditions of Local Democracy and Citizen Participation in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 1978, Vijeće Europe do kraja 1990-ih objavilo je tridesetak izvještaja o raznim aspektima lokalne samouprave, kroz koje se naziru obrisi jedinstvene europske doktrine o lokalnoj samoupravi. Normativni izraz te doktrine je Povelja o lokalnoj samoupravi koju je Vijeće donijelo 1985, a stupila je na snagu 1989. Vijeće Europe nešto se detaljnije bavilo teritorijalnim aspektima lokalne samouprave svojih članica u izvještaju iz 1995. (v. *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, Local and Regional Authorities in Europe*, Strasbourg: Council of Europe, 1995).

kao bitnoj sastavnici demokratskog poretka, ipak se može konstatirati da što se tiče teritorijalne organizacije lokalne samouprave još uvijek postoje značajne razlike među pojedinim razvijenim europskim zemljama. Stoga bi bilo vrlo teško iz pojedinih konkretnih sustava europske lokalne samouprave izvesti neka načela teritorijalne podjele koja bi se onda u stanovitom smislu smatrala općevažećima. To se zasad i ne pokušava.⁵

Konačno, čini se da protiv jedinstvenog, normativnog modela teritorijalne podjele govori sistemsko svojstvo ekvifinaliteta.⁶ Naime, pojedini sustavi lokalne samouprave uspjeli su postići približno isti stupanj razvoja polazeći od različitih početnih uvjeta, a jedan je od njih i teritorijalni okvir. Ako se približno isti stupanj razvijenosti lokalne samouprave može postići polazeći od bitno različite teritorijalne osnove, nema mjesta razmišljanju o nekom idealnom modelu po kojem bi se mogla i trebala oblikovati teritorijalna podjela.

Sve to ipak ne znači da pri razmatranju teritorijalne osnove lokalne samouprave valja ostati na pukoj deskripciji pojedinih sustava te njihovoj čisto formalnoj usporedbi. Opis postojećeg stanja važan je prvi korak u analizi, ali se na tome analiza ne može zaustaviti. A poznato je da komparacije po formalnoj sličnosti mogu rezultirati posve pogrešnim zaključcima. Ako se želi doći do dubljih uvida u problematiku teritorijalne podjele, valjalo bi pokušati učiniti korak dalje.

Uza svu svoju pojavnu raznolikost, pojedini razvijeni sustavi lokalne samouprave morali su na neki način riješiti određeni broj problema koji su povezani s njihovom teritorijalnom strukturom, a za njihovo rješavanje

⁵ Povelja o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe posvećuje problematici teritorijalne podjele samo čl. 5. pod značajnim naslovom: Zaštita granica lokalne jedinice, a u njemu je stipulirana obveza nacionalnih zakonodavaca da prilikom promjene područja lokalne jedinice zatraže prethodno mišljenje te jedinice, po mogućnosti putem lokalnog referenduma, ako takav referendum predviđa zakonodavstvo te države (v. *European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, Council of Europe, 1985*, te hrvatski prijevod objavljen u *Narodnim novinama – Međunarodni ugovori* br. 14/1997).

⁶ Pojam ekvifinaliteta izražava svojstvo otvorenih sistema da polazeći od različitih početnih uvjeta, različitim putovima dođu do približno istog konačnog stanja. To svojstvo nemaju zatvoreni sistemi, jer su u njima intrasistemski odnosi fiksni i temelje se na uzročno-posljedičnim relacijama, tako da iz istih početnih uvjeta uvijek proizlazi isti konačni rezultat, a ako su početni uvjeti različiti, tada će i rezultat biti različit. Suprotno tome otvoreni sistemi, a među njih pripadaju i sve društvene tvorevine, imaju fleksibilne intrasistemske relacije, što im omogućuje da postignu slično željeno stanje polazeći od različitih početnih pozicija, slijedeći različite trajektorije i koristeći se različitim metodama i sredstvima. O pojmu ekvifinaliteta u sistemskoj teoriji v.: Bertalanffy, Ludvig v.: *General System Theory, New York, G. Braziller, 1968*; Miller, James: *Living Systems, New York, McGraw-Hill, 1978*.

imali su na raspolaganju samo određeni, ograničeni broj mogućnosti. Pri tome su morali voditi računa o nekim općim načelima koja se postavljaju pred svaki sustav lokalne samouprave, kao i o zadanostima prostora i vremena u kojima se ta načela trebaju ostvariti. U tom se smislu teritorijalna osnova pojedinih sustava lokalne samouprave može i treba uspoređivati s gledišta ostvarivanja tih općih načela, kao i na temelju prosudbe pojedinih funkcionalnih ekvivalenata pomoću kojih se ta načela u danim uvjetima ostvaruju. Time bi se analiza teritorijalnog okvira lokalne samouprave uzdigla iznad puke deskripcije i izbjegla zamke komparacije po formalnim kriterijima. Ona, doduše, još ne bi bila cjelovita, koherentna i empirijski provjerljiva teorija o teritorijalnoj osnovi lokalne samouprave, ali bi mogla poslužiti kao polazište za njezino buduće utemeljenje.

Slijedeći taj srednji put, pokušat ću izložiti neka opća teorijska pitanja koja se odnose na teritorijalnu osnovu lokalne samouprave, i to:

1. Koja su to opća načela kojima treba udovoljiti teritorijalna podjela u svakom iole razvijenom sustavu lokalne samouprave?
2. S kojim zadanostima i ograničenjima i u kojoj mjeri valja računati prilikom određivanja i mijenjanja teritorijalnog okvira lokalne samouprave?
3. Koji se temeljni problemi postavljaju pred svaku teritorijalnu podjelu te koja su moguća rješenja tih problema?⁷

2. Opća načela na kojima se treba temeljiti teritorijalna osnova lokalne samouprave

Svaki iole razvijeni sustav lokalne samouprave treba u određenoj mjeri udovoljiti stanovitom broju općih načela⁸ koja se odnose na njegovu teritorijal-

⁷ Prva dva pitanja obrađujem u ovom članku, dok ću treće pitanje, zbog opsežnosti teksta, obraditi u posebnom radu koji će, nadam se, biti objavljen u jednom od sljedećih brojeva *Hrvatske javne uprave*.

⁸ Na temelju dosadašnjeg iskustva mogu se ustanoviti neke pravilnosti u provođenju teritorijalne podjele. Te pravilnosti zasad još nije moguće izraziti kao znanstveno spoznate zakonitosti, jer njihove verifikacije nisu sasvim pouzdane, najčešće zbog toga što se nije uspjelo isključiti djelovanje niza slučajnih faktora koji variraju od zemlje do zemlje. Stoga se mogu formulirati kao idealni ciljevi kojima treba težiti pri provedbi teritorijalne podjele. Međutim,

nu osnovu. Među njima se razlikuju dvije skupine: u prvoj su načela koja se odnose na teritorijalnu osnovu cjelokupnog sustava lokalne samouprave, a u drugoj su načela koja se odnose na određivanje teritorija pojedinih lokalnih samoupravnih jedinica, tj. dijelova tog sustava. To je razlikovanje potrebno zbog toga što se kriteriji relevantnosti tih načela kao i razlozi koji ih opravdavaju međusobno uvelike razlikuju. Postavljanje i ispunjenje prve skupine načela prosuđuje se s gledišta funkcioniranja sustava kao cjeline, dok se opravdanje i udovoljavanje načelima druge skupine ocjenjuje s aspekta djelovanja pojedinih lokalnih jedinica.

2.1. Opća načela koja se odnose na teritorijalnu podjelu u cjelini

2.1.1. Obuhvatnost teritorijalne podjele

Mreža lokalnih jedinica u idealnom bi slučaju trebala obuhvatiti čitav državni teritorij bez ostatka.⁹ Izvan teritorijalne podjele ne bi smjelo ostati nijedno područje, ma koliko bilo rijetko naseljeno.

da ih se ne bi brkalo s ciljevima koji se u pojedinim slučajevima žele ostvariti teritorijalnom podjelom, smatrao sam uputnijim označiti ih kao opća načela koja se postavljaju pred svaku teritorijalnu podjelu, bez obzira na to kojim će se ciljevima u nekoj konkretnoj podjeli dati prednost. Kriterij za prosuđivanje njihove opće valjanosti bilo je to da se mogu argumentirati kako sa stajališta interesa središnje državne vlasti, tako s gledišta lokalne autonomije i interesa građana. Ipak, otvoreno je pitanje zavređuju li sva načela koja predlažem da ih se smatra općevažećima, kao i to bi li ih trebalo dopuniti ili zamijeniti nekim drugima. Posebni je pak problem, na koji kasnije upozoravam u tekstu, u kojoj se mjeri može udovoljiti pojedinom načelu u svakom konkretnom slučaju. Naposljetku, valja istaknuti da neka od tih načela nisu međusobno posve kompatibilna pa potpuno udovoljavanje jednom može dovesti u pitanje ostvarivanje drugog.

Koliko mi je poznato, neka od tih načela prvi je formulirao *Eugen Pusić*, s time da ih je označio kao uvjete odnosno kriterije teritorijalne podjele, što mi se čini neprikladnim, jer ti termini impliciraju apodiktičnost, a iskustvo pokazuje da se nekima od tih načela ne može u potpunosti udovoljiti. *Pusić* smatra da podjela teritorija države na uže, regionalne i lokalne, jedinice treba zadovoljiti četiri uvjeta odnosno kriterija: 1. obuhvatiti čitav državni teritorij bez ostatka; 2. približiti se što većoj jednakosti, po veličini i položaju, između jedinica iste vrste i razine; 3. postići što veću ekonomsko-financijsku samodovoljnost svih jedinica; 4. omogućiti što lakši pristup stanovništvu lokalnim organima i službama (usp. *Pusić, E., S. Ivanišević, Ž. Pavić i M. Ramljak: Upravni sistemi, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1983, 262*; kao i *Pusić, E.: Upravni sistemi, knjiga I, Zagreb, Grafički zavod Hrvatske, 1985, 328*). *Pusić* ih pobliže ne objašnjava, vjerojatno zato što ih smatra samorazumljivima, niti razlikuje one koji se odnose na teritorijalnu podjelu sustava lokalne samouprave kao cjeline od onih koji se odnose na lokalne jedinice kao jedinice tog sustava.

⁹ Na isti način taj je zahtjev formulirao *Pusić* (l. c.).

Taj se zahtjev postavlja u prvom redu zbog toga što lokalne jedinice u velikoj mjeri predstavljaju instrument ostvarivanja određenih državnih funkcija. Čitav niz aktivnosti od interesa za središnje državne organe, od prikupljanja poreza do zaštite okoliša, ostvaruje se na terenu putem organa jedinica lokalne samouprave. Stoga, radi osiguranja da će se ti poslovi obavljati na čitavom državnom teritoriju, potrebno je izvršiti potpunu teritorijalnu podjelu.¹⁰

Nadalje, postoje javni poslovi koji su isključivo lokalnog značenja, kao što su npr. razni komunalni poslovi, pa je prirodno da ih u interesu mjesnog stanovništva obavljaju lokalne samoupravne jedinice. Stoga je radi njihova obavljanja potrebno formirati lokalne samoupravne jedinice u svim nastanjenim područjima.¹¹

Naposljetku, načelo obuhvatnosti teritorijalne podjele proizlazi i iz demokratskog političkog načela da svim građanima u nekoj zemlji valja omogućiti ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu. Ne smije netko zbog toga što živi u teško pristupačnom ili udaljenom području države biti uskraćen u tom pravu. A to onda znači da lokalne jedinice treba formirati tako da se njima obuhvati čitavo stanovništvo.

Ma koliko na prvi pogled bilo logično i opravdano, načelu obuhvatnosti teritorijalne podjele ipak u praksi objektivno nije moguće svugdje udovoljiti, posebno u onim zemljama teritorij kojih obuhvaća velik dio vrlo rijetko naseljenog i teško pristupačnog područja, kao na primjer u Kanadi i Austr-

¹⁰ Doduše, postoji mogućnost da neke od tih poslova obavljaju terenske ekspoziture središnje državne uprave, a ne lokalne samoupravne jedinice. Tom se mogućnošću u nekim zemljama još uvijek obilato koriste, ali pod cijenu nastanka paralelnih upravnih struktura na istom području i svih negativnih posljedica koje iz toga proizlaze (porast broja sukoba nadležnosti, nedovoljna iskorištenost upravnih kapaciteta, povećavanje troškova i tsl.) te na uštrb autonomije lokalnih samoupravnih jedinica.

¹¹ I za obavljanje tih poslova postoje druge mogućnosti, bilo da se prepuste svakom domaćinstvu da ih ono za sebe obavlja kako najbolje zna i umije, ili pak da se daje koncesija privatniku koji bi te poslove obavljao za svoj račun, ali u javnom interesu. S razvojem naselja, urbanizacijom te porastom kvalitete života prva mogućnost sve više otpada, jer se, na primjer, vodoopskrba u gradu ne može, kao na selu, prepustiti snalaženju pojedinih domaćinstava. A s druge strane, većina takvih poslova nije zanimljiva privatnim poduzetnicim, jer u pravilu traže velika početna ulaganja, a donose relativno malu dobit. Naime, budući da se te djelatnosti obavljaju u javnom interesu, ne smije se dopustiti da privatnik, koristeći se monopolnim položajem, nabija cijene usluga radi stjecanja veće dobiti. Zato te djelatnosti najčešće obavljaju lokalne samoupravne jedinice u svojoj režiji.

liji.¹² Da se i takav prostor ipak može uspješno integrirati u sustav lokalne samouprave, pokazuje primjer Švedske.¹³

Ponekad se tom načelu ne može udovoljiti iz drugih, najčešće političkih i vojnih, razloga.¹⁴

2.1.2. Stabilnost teritorijalne podjele

Teritorijalna osnova lokalne samouprave trebala bi biti relativno trajna i stabilna. Granice između lokalnih jedinica ne bi se smjele olako i često mi-

¹² Više od 40% državnog teritorija Kanade takvo je rijetko naseljeno i nepristupačno područje koje je administrativno podijeljeno na dva, prostorno nejednaka, dijela. Jedno su Sjeverozapadni teritoriji (*Northwest Territories*) s površinom od 3,4 milijuna km² i sa svega 52.000 stanovnika, a drugo je *Yucón*, administrativno područje uz granicu s Aljaskom, koje ima površinu od preko pola milijuna km² i oko 25.000 stanovnika. Iako nemaju status federalnih jedinica, stanovništvo tih teritorija bira dva odnosno jednog predstavnika u donji dom kanadskog parlamenta. Budući da je riječ o ogromnom i uglavnom nenaseljenom području, ti se teritoriji nalaze pod izravnom upravom savezne vlade Kanade koje u tim područjima imenuje svoje povjerenike. Lokalnom, pretežno domorodačkom, indijanskom stanovništvu omogućeno je da bira svoje predstavnike u savjetodavna tijela koja djeluju uz vladine povjerenike (v. *Norton* (1994), 433, 439).

Takvih rijetko naseljenih i nepristupačnih područja ima vrlo mnogo u raznim dijelovima Australije. Najveće od njih, *Northern Territory*, s površinom od 1,3 milijuna km² i oko 50 tisuća stanovnika, nalazi se pod izravnom upravom savezne vlade i tek je 1978. otvorena mogućnost da se u naseljenim dijelovima tog područja uspostave jedinice lokalne samouprave. U federalnim jedinicama *Western Australia* (2,5 milijuna km² i oko milijun stanovnika) i *Queensland* (1,7 milijuna km² i oko 2 milijuna stanovnika), na teritoriju kojih se također nalaze velika nenaseljena područja, jedinice lokalne samouprave postoje još od osnutka australske federacije 1901, ali samo u naseljenim dijelovima (*Wettenhall, Roger L.: Australia*, u knjizi *D. C. Rowat (ed.)*, 1988, 22–24 i 26).

¹³ Sa svojih 450.000 km² površine Švedska je po veličini državnog teritorija, iza Francuske i Španjolske, treća zapadnoeuropska zemlja. S druge strane, njezino stanovništvo broji oko devet milijuna. Stoga je gustoća naseljenosti vrlo niska te iznosi 20 stanovnika po km², s time da je stanovništvo koncentrirano u južnoj polovini države u kojoj živi sedam osmina švedske populacije, a svega jedna osmina živi na hladnijem i slabo pristupačnom sjevernom dijelu. No čak i u takvim uvjetima švedski se sustav lokalne samouprave proteže na čitavo državno područje. Ali zbog toga su švedske komune, s prosječnom površinom od oko 1.500 km², po teritoriju daleko najveće lokalne jedinice među europskim zemljama. Prostorna najveća komuna *Kiruna* obuhvaća blizu 20.000 km² i nalazi se na krajnjem sjeveru zemlje, dok je najmanja komuna *Sundbyberg* sa svega 9 km² predgrade švedske metropole (*Hägroth, S., K. Kromvall, C. Riberdahl i K. Rudebeck: Swedish Local Government – Tradition and Reforms, Stockholm, Svenska Institutet*, 1999, 17).

¹⁴ Novije primjere takve vrste bilježimo u *Hrvatskoj* i *Moldaviji*. Hrvatska je svoj zakon o teritorijalnoj osnovi lokalne samouprave donijela krajem 1992, ali ga nije mogla u potpunosti primijeniti gotovo tri godine jer je oko trećina državnog teritorija bila okupirana. Moldavija pak dugo nije mogla provesti potpunu teritorijalnu podjelu zbog neriješenog statusa istočne, transdnjestarske regije u kojoj žive brojna ruska i ukrajinska manjina (14% odnosno 13% moldavske populacije). Nakon stjecanja nezavisnosti Moldavije 1991. te su manjine pokazale vrlo jake iredentističke i separatističke težnje, bilo je čak i oružanih sukoba, ali je zajedničkim memorandumom središnje vlasti i regionalnog vodstva 1997. spriječena šira eskalacija sukoba (*Chiriac, L., I. Munteanu, V. Popa i V. Mocanu: Local Government in Moldova*, u knjizi *Kandeva, E. (ed.)*, 2001, 302–303, 313–315).

jenjati, bilo proizvoljnim odlukama centralne vlasti ili pak na temelju momentalnog raspoloženja lokalnog stanovništva. Stoga se područje lokalnih jedinica u pravilu utvrđuje aktima zakonodavne, a ne odlukama izvršne vlasti. Da bi se donekle izašlo ususret lokalnim interesima, u pripremi zakona kojim se regulira teritorijalna podjela može se provesti lokalni referendum ili drugi oblik konzultiranja lokalnog stanovništva, ali ta mišljenja u načelu ne obvezuju zakonodavca.

Stabilnost teritorijalne podjele potrebna je zato što se samo u takvim uvjetima može očekivati određen stupanj identifikacije lokalnog stanovništva s njihovom lokalnom jedinicom, a to je jedna od pretpostavki njihova aktivnog sudjelovanja u upravljanju lokalnim poslovima. Ako se teritorijalna podjela često mijenja, vrlo je vjerojatno da mjesno stanovništvo neće lokalnu jedinicu doživljavati kao svoju te da će njegova participacija u lokalnom upravljanju biti relativno niska, a zbog toga se može očekivati da će stupanj birokratizacije u djelovanju lokalnih struktura biti relativno visok.¹⁵

Osim toga, relativna trajnost teritorijalne podjele osigurava potrebnu mjeru pouzdanosti i predvidivosti u djelovanju lokalnih organa vlasti i uprave, a ona je važna s gledišta odnosa između lokalnih tijela i građana. Učestale promjene granica lokalnih jedinica kojima se mijenja mjesna nadležnost lokalnih tijela unose među građane nesigurnost te istodobno destabiliziraju lokalne upravne strukture i loše djeluju na njihov stručni rad. A time se povećava opasnost od voluntarizma i arbitrarnosti u postupanju lokalnih organa.

Nadalje, stabilnost teritorijalne podjele važna je i s gledišta uspostave uravnoteženih odnosa centralne i lokalne vlasti u demokratskom političkom poretku. Povijest pruža mnogobrojne primjere u kojima su se česte i radikalne teritorijalne promjene pokazale prokušanim sredstvom za jačanje centralizma i apsolutizma u državi. Tim su se metodama, na primjer, služili apsolutistički vladari kasnofeudalnih monarhija te su na taj način onemogućivali stabiliziranje lokalnih struktura i sprečavali pojavu bilo kakvog otpora lokalnih tijela prema odlukama središnje vlasti.¹⁶ A obilato su se njima koristili totalitarni režimi raznih provenijencija.

¹⁵ Primjer takvih učestalih, integralnih promjena teritorijalne podjele možemo naći u našoj nedavnoj prošlosti. U razdoblju od 1946. do 1962. FNRJ je gotovo svake treće godine, uoči lokalnih izbora, kompletno mijenjala svoju teritorijalnu podjelu. Bilo je to vrijeme administrativnog upravljanja privredom i društvom u kojemu je prvenstveni zadatak lokalnih organa bilo provođenje direktiva viših državnih tijela. Lokalni izbori nisu bili kompetitivni, a utjecaj lokalnog stanovništva na izabranu tijela bio je neznatan. Po ondašnjoj političkoj ocjeni, glavno obilježje tog sustava upravljanja bilo je birokratizam. Detaljan prikaz promjena administrativno-teritorijalne podjele u tom razdoblju v. u: *Perko-Šeparović, I. i J. Hrženjak* (1982), 73–80.

¹⁶ U tom smislu ilustrativne su učestale administrativno-teritorijalne promjene koje su provedene u Hrvatskoj za vrijeme Bachova apsolutizma od 1849. do 1859. a i za vrijeme

Naposljetku, stabilnost teritorijalne podjele osigurava kontinuitet i zaštitu lokalne imovine. Lokalne jedinice raspolažu vlastitim nekretninama i drugom imovinom, pa kad se granice među njima mijenjaju, dolazi do velikih problema u vezi s pravnim sljedništvom te imovine, što dodatno povećava pravnu nesigurnost.¹⁷

Načelu stabilnosti teritorijalne podjele teško je udovoljiti u uvjetima stalnih i brzih promjena u suvremenom društvu. Velike migracije stanovništva, napose iz seoskih u gradska područja, brz razvoj prometnih sredstava i infrastrukture, naglo širenje mreža komunikacija te razni drugi procesi u modernim društvima, nalažu stalno prilagođivanje teritorijalne podjele, a to znači da granice između lokalnih jedinica silom prilika postaju u stanovitoj mjeri privremene. Razne zemlje na različite načine reagiraju na taj imperativ promjene. Neke su, kao na primjer Švedska¹⁸ i Austrija,¹⁹ prihvatile model postupne adaptacije svoje teritorijalne podjele na temelju dugoročnog plana. Druge su se pak, kao na primjer Velika Britanija,²⁰ opredijelile za

banovanja Khuena-Héderváryja od 1883. do 1903. Detaljnije o tim promjenama v. u: *Beuc, Ivan: Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1985, 257–275.*

¹⁷ Možda je upravo to bio jedan od glavnih razloga otporu teritorijalnim promjenama u Francuskoj. Francuske općine (*communes*), naime, raspolažu znatnim komunalnim dobrima (*biens communaux*) u koja ulaze vrlo vrijedne nekretnine, a ta dobra imaju posebni pravni status, različit od državnog i privatnog vlasništva. One općine kojima je stanovništvo zbog procesa depopulacije bitno smanjeno, nastojale su pod svaku cijenu sačuvati pravo raspolaganja tim dobrima. To je čak išlo dotle da je jedno vrijeme bilo desetak općina koje su bile službeno proglašene nenastanjenima, ali nisu izgubile svoj status lokalne jedinice niti svoja komunalna dobra (v. *Chapman, Brian: L'administration locale en France, Paris, Armand Colin, 1955, 15 i dalje.*)

¹⁸ Švedska je svoju teritorijalnu reformu u drugoj polovini 20. stoljeća provodila postupno, tijekom dvadesetak godina, i to na temelju dugoročnog projekta koji je prihvaćen početkom 1950-ih. Iako je provedena po modelu postupne adaptacije, švedska reforma bila je duboka i korjenita. Napušteno je razlikovanje između gradskih i seoskih lokalnih jedinica, a broj osnovnih jedinica (*kommuner*) smanjen je na jednu devetinu (od 2.498 u 1951. na 278 u 1974.). Poslije je broj komuna neznatno povećan, jer su se neke amalgamacije pokazale neuspješnima, tako da je krajem stoljeća u Švedskoj bilo 289 općina. Detaljnije o reformi švedske lokalne samouprave v. u: *Strömberg, Lars: Local Government Reform in Sweden, Warsaw, International Conference IULA, 1974; Gustafsson, Gunnel: Local Government Reform in Sweden, u knjizi Gunlicks, A.B. (ed.): Local Government Reform and Reorganization, Port Washington, Kennikat Press, 1981. O učincima te reforme v. u: Holmgren, Kurt: Sweden, u: Rowat, D. C. (1985.), 151–158, te u: Norton, A. (1994), 296–300.*

¹⁹ Teritorijalna reforma u Austriji bila je i po zamisli i po rezultatima mnogo skromnija od švedske. U razdoblju od 1951. do 1973. smanjen je broj općina za oko polovinu (od 4.039 na 2.304), ali su se te promjene provodile postupno, polazeći od definiranog minimalnog standarda općine. Po tom standardu svaka bi općina trebala imati najmanje 1.500 stanovnika, liječnika, osnovnu školu, poštu, vjersku župu, objekte za razonodu, ispostavu banke, ured udruženja poljoprivrednika, prodavaonicu voća i povrća, mesnicu te, naravno, posebni općinski ured (*Melichar, Erwin i Harald Rossmann: Austrian Report, Warsaw, International Conference IULA, 1974.*)

²⁰ Nakon gotovo stotinu godina postojanja manje-više nepromijenjenog teritorijalnog okvira lokalne samouprave u *Engleskoj* i *Walesu*, početkom sedamdesetih godina provede-

jednokratnu, ali korjenitu teritorijalnu reformu. Treće su se, kao na primjer Francuska,²¹ adaptirale tako da su na manje-više nepromijenjenu teritorijalnu osnovu dograđivale nove oblike lokalnih organizacija.

Ne ulazeći ovdje u širu raspravu o tome koji je od navedenih pristupa bolji, produktivniji ili ekonomičniji, možemo konstatirati da se načelo stabilnosti teritorijalne podjele u razvijenom i dinamičnom suvremenom društvu postavlja u nešto modificiranom obliku: potrebno je osigurati postojanost teritorijalne podjele, a time i stabilnost sustava lokalne samouprave, vodeći pri tome računa o potrebi njezine prilagodbe društvenim promjenama.

2.1.3. Racionalnost teritorijalne podjele

U svojim *Esejima – moralnim, političkim i književnim*, prvi put objavljenim 1742, britanski filozof *David Hume* (1711–1776) opisuje idealnu političku zajednicu (*a perfect commonwealth*) koje bi teritorijalna struktura izgledala ovako: čitav teritorij države trebalo bi podijeliti na 100 okruga (*counties*), a svaki okrug na 100 župa (*parishes*), što znači da bi ukupno u državi bilo

na je radikalna reforma kojom su tradicionalne, još iz feudalnog doba naslijeđene, lokalne strukture zamijenjene modernijim, visoko urbaniziranom društvu primjerenijim, lokalnim jedinicama. Umjesto dotadašnja četiri tipa, uvedena su samo dva tipa lokalnih jedinica koje se osnivaju ovisno o stupnju urbanizacije područja. Broj osnovnih lokalnih jedinica (*districts*) smanjen je gotovo četiri puta tako da su engleske lokalne jedinice s prosječno 127.000 stanovnika danas među najvećima u svijetu. Oko šest najvećih gradova, izuzimajući London za koji je predviđen posebni oblik metropolitanske uprave, formirani su metropolitanski okruzi (*metropolitan counties*) sa širokim samoupravnim djelokrugom. Premda je u svojem konačnom rezultatu teritorijalna reforma lokalne samouprave u Engleskoj i Walesu bila vrlo radikalna te je provedena jednokratno, ipak valja naglasiti da je ona pripremana temeljito i pažljivo kroz razdoblje od deset godina. Detaljnije o reformi v. u: *Norton, Alan i Peter N. Mawhood: British Local Government – The Reforms of 1974 and Their Background, Warsaw, International Conference IULA, 1974*, a o učincima reforme v. u: *Norton, A. (1994), 355–366.*

²¹ Kroz gotovo dva stoljeća Francuska nije značajnije mijenjala svoju teritorijalnu podjelu i po nekima baš je ta postojanost jedna od glavnih odlika francuske lokalne samouprave (tako npr. *Moreau, Jacques: Revolucija 1789. godine i lokalne zajednice – kontinuitet ili prekid*, u: *Pusić, Eugen (ed.): Upravna znanost, Zagreb, Naprijed, 1995, 105–122*). Ipak može se konstatirati nekoliko značajnih inovacija kojima se tijekom druge polovine 20. stoljeća u osnovi dograđivao teritorijalni sustav u toj zemlji. 1960-ih su godina u oko četiri velika grada, među kojima nije bio Pariz, jer je prijestolnica tada još bila bez samouprave, uspostavljene gradske zajednice (*communités urbaines*) u koje su obvezatno ulazile okolne komune, čime je donekle ublažen nedostatak monotipske organizacije francuske samouprave koji je stavljao formalne zapreke upravljanju metropolitanskim područjem. 1970-ih broj takvih, obvezatnih gradskih zajednica povećan je na devet. 1980-ih su godina pak, u Francuskoj osnovane 22 regije kao samoupravne jedinice trećeg stupnja. Nakon više od stotinu godina Parizu je vraćena samouprava, a i u ostalim velikim gradovima uspostavljena je samouprava u gradskim četvrtima. Detaljnije o reformi francuske lokalne samouprave 1980-ih v. u: *Norton, A. (1994), 124–128.*

10.000 župa kao osnovnih lokalnih jedinica. Takvu teritorijalnu podjelu *Hume* predlaže za Veliku Britaniju i Irsku, odnosno bilo koji teritorij približno istih dimenzija (oko 300.000 km²). Ako zemlja ima manju površinu, predlaže formiranje manjeg broja okruga, s time da njihov broj ne bi smio biti manji od 30. Ako je pak riječ o većem području, preporučuje proširenje teritorija župa iznad prosječne veličine od 30 km² ili formiranje više od 100 župa u pojedinom okrugu, a kategorički je protiv povećanja broja okruga.²² Takva bi podjela, po njegovu mišljenju, bila adekvatna i racionalna teritorijalna osnova za uspostavu organizacije vlasti i uprave u idealnoj političkoj zajednici, koju u nastavku svog eseja vrlo detaljno opisuje.²³

Oprilike u isto doba predložio je francuski ekonomist i državnik *Robert J. Turgot* (1727–1781) u svojem memorandumu francuskom kralju Luju XVI, pod naslovom *Mémoires sur le municipalités*, novu teritorijalnu organizaciju francuskog kraljevstva kojom se raskida s dotadašnjom feudalnom teritorijalnom strukturom. Po njegovu prijedlogu, čitavo bi kraljevstvo trebalo biti podijeljeno na oko 30.000 malih općina s oko 15 km² površine kojima bi upravljali vlasnici nekretnina na njihovu području. Trideset takvih malih općina, u radijusu od otprilike 15 kilometara, činile bi jednu provinciju, a 30 provincija činilo bi jednu »veliku opću jedinicu kraljevstva«. Tridesetak takvih jedinica trećeg stupnja bilo bi izravno podređeno središnjoj državnoj upravi.²⁴

Premda ti projekti teritorijalne organizacije s današnje točke gledišta djeluju kao puke konstrukcije, naveo sam ih iz dva razloga. Prvo, zbog toga što su nastali u vrijeme oblikovanja moderne državne organizacije, kad se

²² *Hume, David: Idea of a Perfect Commonwealth – Essay XVI.*, u: *Watkins, F. (ed.): Hume – Theory of Politics*, New York, Nelson, 1951, 230. Zanimljivo je da je, na tragu *Humeove* zamisli, na području Engleske u 19. stoljeću doista bilo uspostavljeno oko 10.000 župa kao najnižih lokalnih jedinica.

²³ *Ibidem*, 231–244.

²⁴ *Vigreux, Pierre (red.): Turgot (1727–1781)*, Paris, Dalloz, 1947, 362–363. *Turgot* je svoj projekt teritorijalne organizacije moderne države izradio imajući na umu tadašnje dimenzije Francuske (oko 500.000 km²), kao i tadašnje prometne mogućnosti, pa je zbog toga i predlagao mnogo veći broj jedinica prvoga stupnja. Osim toga, budući da je imao neposrednog iskustva u vođenju državne uprave koje je stekao kao *Contrôleur Général*, tj. ministar financija, *Turgot* je bio, u usporedbi s filozofom *Humeom*, u dimenzioniranju teritorijalne strukture mnogo realniji te je pošao od toga da bi optimalni raspon nadzora viših nad nižim jedinicama trebao biti 30, a ne 100 kao što je predlagao *Hume*. Konzekvenca toga bio je prijedlog da se uspostavi trostupanjska organizacija područne uprave. Unatoč tome, Louis XVI. nije prihvatio njegov projekt nove teritorijalne organizacije francuske države, ocjenjujući ga previše radikalnim. Ali *Turgotove* ideje, posebno zamisao da se cijeli sustav treba temeljiti na malim, međusobno pravno izjednačenim, općinama s površinom od oko 15 km², imale su znatnog utjecaja na oblikovanje teritorijalne organizacije postrevolucionarne Francuske, a time i na aktualnu teritorijalnu podjelu u toj zemlji.

u te dvije velike europske zemlje tragalo za adekvatnim oblicima organizacije koji bi zamijenili staru feudalnu strukturu. U tom su smislu zanimljivo svjedočanstvo kako se o teritorijalnoj podjeli tada razmišljalo. I drugo, zato što u čistom obliku izražavaju zahtjev da teritorijalna podjela bude jednostavna, pregledna i uređena, ukratko da bude racionalna.

U modernoj državnoj organizaciji središnja državna vlast više ne može i ne želi naprosto preuzimati i sankcionirati zatečene oblike lokalnog upravljanja koji su se razvili tijekom feudalizma, već ih nastoji regulirati i integrirati u cjelokupnu državnu organizaciju. U tom smislu lokalna samouprava postaje sastavnim dijelom državne organizacije, a njezina teritorijalna osnova, o kojoj odlučuje središnja zakonodavna vlast, treba biti napravljena tako da unosi više reda u tu organizaciju.

To prije svega znači da valja smanjiti na podnošljivu mjeru raznovrsnost lokalnih oblika, preklapanje nadležnosti, paralelizam upravnih struktura te uopće nejasnost i zamršenost upravnih komunikacija i procedura.²⁵ U jednostavnijoj, transparentnijoj i racionalnijoj teritorijalnoj organizaciji građani se mogu lakše snaći, bolje ostvariti odnosno zaštititi svoja prava i interese te bolje naučiti upravljati zajedničkim poslovima.

Zatim, jednostavna i racionalna teritorijalna organizacija omogućuje lakšu integraciju sustava lokalne samouprave, posebno tamo gdje je taj sustav izgrađen u dva stupnja ili u više stupnjeva. Što je taj sustav kompliciraniji i nepregledniji, to će ga biti teže povezati u cjelinu radi ostvarivanja zadataka koji su zajednički te će se više sredstava, energije i vremena trošiti na unutarnje povezivanje, čime će se smanjiti njegova efektivnost i ekonomičnost.

²⁵ Analizirajući stanje lokalne uprave u Engleskoj u razdoblju od 1689. do 1835, *Sidney* i *Beatrice Webb*, autori impozantnog historijskog djela o engleskoj lokalnoj upravi u devet svezaka, zaključuju da tijekom tih sto pedeset godina zapravo nije ni postojao neki sistem lokalne uprave u suvremenom značenju te riječi. »Postojao je«, kažu oni, »konfuzni splet lokalnih običaja i *common law*, kanonskog prava i kraljevskih dekreta i povelja, tu i tamo prošaran s prigodnim i nesistematskim zakonima Parlamenta. Iz toga konfuznog i inkonzistentnog spleta normi proizašle su četiri lokalne institucije: župa (*parish*), grofovija (*county*), plemićko dobro (*manor*) i gradska samouprava (*municipal corporation*), kojima je, tijekom osamnaestog stoljeća, dodan nov tip lokalne jedinice za posebne namjene (*statutory authorities for special purposes*). Ti različiti organi lokalne uprave nadograđivali su se jedan iznad drugoga u raznim povijesnim razdobljima, s različitim svrhama, na osnovi raznih pravnih instrumenata i s različitim sankcijama. Slični po podrijetlu i teritoriju, strukturi i ovlastima, oni su međusobno nerazmrsivo isprepleteni. Jedino im je zajedničko bilo to što niti jedan od njih nije bio, a niti se smatrao, sistemom lokalne samouprave« (*Webb, Sidney i Beatrice: The Development of English Local Government 1689–1835, London, Oxford University Press, 1963, 5–6*). Taj opis kasnofeudalne engleske lokalne uprave dobro ilustrira stanje neracionalnosti koje bi se modernom teritorijalnom organizacijom trebalo prevladati.

Naposljetku, u uređenom i preglednom teritorijalnom sustavu olakšat će se nadzor središnjih državnih organa nad lokalnim tijelima, osobito u onim poslovima koje lokalne jedinice obavljaju za račun države (tzv. poslovi prenesenog djelokruga). A taj je nadzor potreban i koristan ne samo radi osiguranja ujednačene primjene zakona na području cijele države nego i radi ostvarivanja jednake razine kvalitete pojedinih službi kojima se zadovoljavaju potrebe svih građana (npr. osnovnog školovanja, primarne zdravstvene zaštite).

U stvarnosti su, međutim, teritorijalne podjele pojedinih zemalja prilično daleko od tog ideala jednostavnosti i racionalnosti. Često su pojedina rješenja više izraz konkretnih političkih interesa, odnosa političkih snaga u danom trenutku te niza drugih slučajnih okolnosti nego što su rezultat primjene nekog unaprijed pripremljenog i obrazloženog racionalnog plana.

Pa i sam zahtjev racionalnosti nije sasvim jednoznačan. Je li neko teritorijalno rješenje racionalno, ovisit će o svrsi koja se želi postići. Ako je primarna svrha teritorijalnog ustrojstva postići što obuhvatniji i potpuniji nadzor središnjih državnih organa nad lokalnim elementima sustava, teritorijalna podjela imat će drugačiji izgled od one kakva je u sustavima koji u prvi plan stavljaju jačanje autonomije lokalnih samoupravnih jedinica.

Uza sve to, danas je mali broj zemalja s razvijenom lokalnom samoupravom u kojima teritorijalna podjela nije bila predmetom racionalne rasprave i argumentacije. U tom smislu i načelo racionalnosti teritorijalne podjele valja donekle modificirati. Prije svega, potrebno je jasno i eksplicitno formulirati ciljeve koji se žele postići teritorijalnom podjelom. Budući da ti ciljevi mogu biti različiti, čak i suprotni, potrebno je među njima odrediti rang prioriteta, jer će tek tada biti moguće u razmatranju pojedinih problema odabrati ona rješenja koja su s gledišta ostvarivanja tih ciljeva najprihvatljivija. Konačno, poželjno je da se teritorijalna podjela regulira i mijenja na temelju unaprijed formuliranog, obrazloženog i u javnoj raspravi prihvaćenog projekta, a ne da se to čini brzopleto, stihijski, pod pritiskom okolnosti ili konkretnih političkih interesa.

2.1.4. Organizacijska adekvatnost teritorijalne podjele

U izravnoj vezi s načelom racionalnosti postavlja se zahtjev da teritorijalna podjela bude adekvatna s organizacijske točke gledišta. Budući da je državna organizacija hijerarhijski strukturirani sustav, organizacijska adekvatnost teritorijalne podjele podrazumijeva jasno teritorijalno razgraničenje

između lokalnih jedinica, jasno uspostavljanje linija vertikalnog povezivanja te optimalni raspon kontakta i raspon vertikalne veze.²⁶

Prije svega, područja lokalnih jedinica treba jasno međusobno razgraničiti tako da ne bi dolazilo do toga da dio teritorija istovremeno svojataju dvije jedinice ili više njih, ili pak da neki dio teritorija ne ulazi u sastav nijedne lokalne jedinice. To je potrebno ponajprije zato što teritorij lokalne jedinice predstavlja područje jurisdikcije njezinih organa pa bi u slučaju nejasnoća u pogledu teritorijalnog razgraničenja dolazilo do sukoba mjesne nadležnosti. Osim toga, nejasno razgraničenje može prouzročiti imovinske i financijske sporove među lokalnim jedinicama, posebno o tome kome pripadaju porezi i pristojbe koji se ubiru na takvom graničnom području. Konačno, u prilog jasnom razgraničenju teritorija govori i argument odgovornosti za upotrebu i korištenje prostora. Mora se znati za koji prostor pojedina lokalna jedinica snosi odgovornost, posebno danas kad se sve češće javljaju problemi zagađivanja i devastacije prostora.

U državi koja ima relativno dobro uređenu katastarsku službu ispunjenje tog zahtjeva nije veći problem. Granice među lokalnim jedinicama određuju se prema katastarskim mapama, obično na temelju granica katastarskih općina. Ipak valja reći da se i tada mogu pojaviti praktične poteškoće u razgraničenju na terenu, posebno kad se radi o diobi pripadajućih dijelova unutarnjih voda (jezera i rijeka) te priobalja i otoka.²⁷

Ako je sustav lokalne samouprave u nekoj zemlji izgrađen u dva stupnja ili u više stupnjeva, pored zahtjeva za teritorijalnim razgraničenjem između lokalnih jedinica iste razine, postavlja se i zahtjev za vertikalnim povezivanjem između lokalnih jedinica koje djeluju na različitim razinama sustava kao i sa središnjom državnom upravom. Naime, u takvom sustavu središnja državna uprava u pravilu ne kontaktira izravno s osnovnim lokalnim jedinicama, već se vertikalna komunikacija između središnjih izvršnih i upravnih tijela i osnovnih jedinica lokalne samouprave odvija preko svih međustupnjeva. Na taj se način pojednostavnjuje i pojeftinjuje proces vertikalne integracije sustava. Šire lokalne samoupravne jedinice pomažu, usmjeruju i nadziru samo one uže lokalne jedinice koje se nalaze na njihovu

²⁶ O načelima hijerarhijskog organiziranja v.: Pusić, E.: *Nauka o upravi*, Zagreb, *Školska knjiga*, 1996, 156–163.

²⁷ Iz naše novije povijesti poznat je spor između bivših općina Zadar i Šibenik oko diobe kornatskog arhipelaga nakon reorganizacije Uprave nacionalnog parka Kornati i njezina preseljenja u Šibenik. U novije vrijeme vođeni su sporovi o razgraničenju između grada Rijeke i općine Kostrena u vezi s granicom u uvali Martinščica te sporovi na otoku Korčuli između općine Blato, s jedne, te općina Smokvica i Vela Luka, s druge strane, oko priobalnih područja, atraktivnih za izgradnju vikendica.

području, dok središnja državna uprava u pravilu izravno kontaktira samo s lokalnim jedinicama drugog ili pak trećeg stupnja. Teritorijalna podjela treba biti provedena tako da omogući uspješno funkcioniranje tog vertikalnog povezivanja.

U praksi je prihvaćeno načelo da se područje drugostupanjske jedinice određuje prema vanjskim granicama jedinica prvog stupnja koje su ušle u njezin sastav. No ima zemalja u kojima se za pojedine dijelove tako zaokruženog teritorija jedinice drugog stupnja, obično za veće gradove na njezinu području, propisuje poseban status pa se ti dijelovi kao samostalne teritorijalne jedinice, makar se nalaze usred teritorija drugostupanjske jedinice, izuzimaju ispod njezine jurisdikcije i izravno se podređuju središnjoj upravi.²⁸ U tim slučajevima potrebno je provesti unutarnje razgraničenje, što uz stalnu ekspanziju gradskog područja može postati ozbiljan praktični problem.

Dodatne komplikacije u teritorijalnom razgraničenju i vertikalnom povezivanju nastaju pri određivanju tzv. metropolitanskog područja u visoko urbaniziranim prostorima razvijenih zemalja. Takvo područje obično obuhvaća veći broj gradova i suburbanih jedinica te često prelazi i presijeca granice više drugostupanjskih jedinica, pa čak i granice federalnih jedinica u savezним državama, kao što je to u SAD i Njemačkoj.²⁹

Možda je problem teritorijalnog razgraničenja i vertikalnog povezivanja najslabiji u onima zemljama u kojima, pored mreže općih lokalnih jedinica, postoje različiti tipovi specijalnih lokalnih jedinica, kao u SAD i

²⁸ Tako je, na primjer, u Njemačkoj niz gradova izuzet ispod jurisdikcije okruga (*Landkreise*) i neposredno podređen zemaljskim vlastima. Manji dio ima naziv okružnog grada (*Stadtkreis*), dok većina ima status gradova izvan sastava okruga (*Kreisfreie Städte*). Takvih je gradova 1966. bilo 141, da bi se do 1985. njihov broj smanjio na 91, uglavnom zbog podizanja granice minimalnog broja stanovnika za stjecanje takva statusa na 100.000 (*Siedentopf, Heinrich: West Germany*, u: Rowat, Donald C. (ed.), 1988, 321–323). Norton pak u novijem pregledu administrativne podjele u Njemačkoj nakon ujedinjenja navodi da takav status ima 117 gradova (v. Norton, A., 1994, 251–252).

²⁹ Prema podacima statističke službe SAD, bilo je 1989. u čitavoj zemlji 35 metropolitanskih zona (*CSMA – Consolidated Statistical Metropolitan Area*) s preko milijun stanovnika, od toga je 12 zona imalo više od 2,5 milijuna stanovnika. Svaka takva zona, osim središnjeg grada, obuhvaća velik broj okolnih, suburbanih naselja, a obično se proteže na područje dvaju ili više okruga (*counties*) (Norton, A., 1994, 428–429).

Neka metropolitanska područja u Njemačkoj protežu se preko granica pojedinih federalnih jedinica. Tako, na primjer, metropolitansko područje Hamburga, osim središnjeg grada koji ima status federalne jedinice, obuhvaća i lokalne jedinice dviju susjednih federalnih jedinica, *Niedersachsen* i *Schleswig-Holstein* (Norton, A., 1994, 286).

Kanadi.³⁰ Područje tih specijalnih jedinica određuje se po logici službe za koju se organiziraju, bez obzira na granice općih lokalnih jedinica. Zbog toga, područja općih i specijalnih jedinica rijetko se podudaraju, već teritorij jedne specijalne jedinice u pravilu obuhvaća dijelove većeg broja općih jedinica. Tako nastaje vrlo složena mreža lokalnih jedinica u kojoj eksponencijalno raste broj problema u vezi s razgraničenjem nadležnosti i organizacijom nadzora.

Posebni pokazatelji organizacijske adekvatnosti teritorijalne podjele u državama s višeslojnom hijerarhijskom strukturom jesu raspon kontakata i raspon vertikalne veze. Raspon kontakata u nekoj široj lokalnoj jedinici određen je brojem užih lokalnih jedinica na njezinu području djelovanje kojih ta šira lokalna jedinica treba pomagati, povezivati, usklađivati, usmjeravati i nadzirati. Što je taj raspon veći, to je manja vjerojatnost da će šira lokalna jedinica biti uspješna u obavljanju tih svojih funkcija. Isto tako, teritorijalna podjela bit će organizacijski neadekvatna ako je taj raspon preuzak, jer se tada postavlja pitanje opravdanosti uspostave takvih širih lokalnih samoupravnih jedinica. Koliki je optimalni raspon kontakata, ovisit će, dakako, o sadržaju funkcija i mjeri ingerencija koje šira lokalna jedinica ima u odnosu prema užim lokalnim jedinicama te se stoga može utvrditi samo ako se uzme u obzir specifično uređenje svake konkretne zemlje. Ali to ne znači da se ne može utvrditi donja i gornja granica tog raspona o kojima valja voditi računa ako se želi postići koliko-toliko organizacijski adekvatna teritorijalna podjela.

S druge strane, raspon vertikalne veze pokazuje granicu broja stupnjeva u nekom hijerarhijski organiziranom sustavu, a ta je određena mogućnošću da se održava efektivna vertikalna veza u tom sustavu, ne mimoilazeći načelno nijedan međustupanj. Ako je raspon vertikalne veze u nekom sustavu veći, tada će komunikacija između vrha i baze sustava teći sporije i češće će dolaziti do iskrivljavanja informacija, a time će biti smanjena učinkovitost vertikalnog povezivanja u upravno-teritorijalnom sustavu. Dosadašnja iskustva razvijenih zemalja pokazuju da vertikalna struktura sustava lokalne samouprave ne bi smjela imati više od tri stupnja.

Između raspona kontakata i raspona vertikalne veze postoji međuzavisnost. Pod uvjetom približno iste veličine upravno-teritorijalnog sustava, što je veći

³⁰ Početkom 1990-ih godina bilo je u SAD više od 43.000 raznih specijalnih lokalnih jedinica, od čega blizu 15.000 školskih distrikta, koje se svojim područjem uopće ne podudaraju s osnovnom teritorijalnom podjelom na mjesta, gradove i okruge (*Hardy, Richard J.: Government in America, Boston, Houghton & Mifflin, 1992, 691*). U Kanadi je broj takvih posebnih jedinica znatno manji i iznosi oko 2.000 (*Norton, A., 1994, 439*).

raspon kontakta, to je manji raspon vertikalne veze, i obrnuto. Drugim riječima, neka manja država može imati manji raspon kontakta unutar svojih teritorijalnih jedinica, a da pritom ne poveća broj vertikalnih stupnjeva u svojem upravno-teritorijalnom sustavu, dok su velike države prisiljene znatno povećati broj osnovnih lokalnih jedinica u sastavu drugostupanjskih jedinica da bi se koliko-toliko održao adekvatni raspon vertikalne veze.³¹

2.2. Načela koja se odnose na lokalne samoupravne jedinice

2.2.1. Cjelovitost lokalne jedinice

Granice teritorija lokalne jedinice treba povući tako da ona bude cjelina, različita od ostalih lokalnih jedinica u svom okruženju. Ispunjenje zahtjeva za cjelovitošću, a preko toga i za identitetom lokalne jedinice, potrebno je najprije zbog toga što će se tako stvoriti osnova da građani koji žive na tom području percipiraju i osjećaju lokalnu jedinicu kao svoju te da se u stanovitoj mjeri identificiraju s njome. Samo ako postoji takva kognitivno-afektivna veza između lokalnog stanovništva i lokalne jedinice, moguće

³¹ Navedene tvrdnje ilustrirat ću na dvije zemlje, *Francuskoj* i *Grčkoj*, koje imaju vrlo sličan teritorijalni ustroj (Grčka je, naime, svoju teritorijalnu podjelu izgradila po francuskom uzoru), ali se uvelike razlikuju po veličini populacije i teritorija. *Francuska* u svom kontinentalnom dijelu na prvom stupnju ima oko 36.600 vrlo malih komuna (prosječni broj stanovnika u komuni je oko 1.600, a 79% komuna ima ispod tisuću stanovnika), a na drugom stupnju 95 departmana (prosječno imaju oko 580.000 stanovnika i 5.500 km²). To znači da se u prosjeku u jednom departmanu nalazi 385 komuna, što je za departmansku upravu ogroman raspon kontakta. Da bi se taj problem donekle ublažio, u departmanima je uspostavljena mreža užih administrativnih jedinica koja se sastoji od 337 kotara i 3.838 kantona. Upravna tijela tih jedinica prvenstveno djeluju kao terenski organi središnje uprave, ali također pomažu departmanskoj upravi u skrbi i nadzoru nad komunama. Kao što sam već naveo (v. bilješku 19), takva se teritorijalna osnova francuske lokalne samouprave održala gotovo dvjesto godina. Tek su osamdesetih godina prošlog stoljeća u toj zemlji uspostavljene 22 regije kao samoupravne jedinice trećeg stupnja (prosječna populacija oko 2,5 milijuna, a površina oko 30.000 km²), s time da je teritorijalni ustroj na nižim razinama u osnovi ostao nepromijenjen. Stoga se u regijama u prosjeku nalazi 4–5 departmana, što je, moglo bi se reći, neracionalno mali raspon kontakta. (Norton, A., 1994, 40–41, 46, 141–145.)

Prvi stupanj lokalne samouprave u *Grčkoj* također predstavljaju vrlo male lokalne jedinice kojih ima 6.022 (prosječna populacija je oko 1.800, s time da 81% tih jedinica ima manje od tisuću stanovnika). Na drugom stupnju djeluje 51 prefektura (prosječno imaju oko 220.000 stanovnika i 2.500 km²), tako da u njima ima u prosjeku 118 osnovnih lokalnih jedinica. To znači da je prosječni raspon kontakta između drugostupanjske jedinice i osnovnih lokalnih jedinica u njezinu sastavu više od tri puta manji nego u *Francuskoj*, iako je još, uspoređujući s drugim zemljama, vrlo velik. Povodeći se za francuskim uzorom, Grčka je čak osnovala devet planskih regija, ali one zasad nisu postale samoupravne jedinice trećeg stupnja pa tako grčka lokalna samouprava i dalje ima dvostupanjsku strukturu (Norton, A., 1994, 40–41; Smidovnik, J.: *Lokalna samouprava, Ljubljana, Cankarjeva založba*, 1995, 108–109).

je očekivati aktivnije stajalište građana prema javnim lokalnim problemima. Nadalje, ako lokalna jedinica predstavlja cjelinu, može se postići veći stupanj podudarnosti i usklađenosti potreba i interesa lokalnog stanovništva, a to znači da će biti lakše prevladati eventualne razlike i donositi odluke od zajedničkog interesa. Konačno, u takvoj lokalnoj jedinici može se očekivati veći stupanj sudjelovanja građana u radu lokalnih samoupravnih institucija, što je pretpostavka za razvoj demokratskog procesa u lokalnoj samoupravi.

Kad je riječ o osnovnim jedinicama lokalne samouprave, najprirodniji i najjednostavniji način da se tom načelu udovolji bio bi da se granice lokalne jedinice povuku tako da ona obuhvati jedno naselje odnosno jednu lokalnu zajednicu koja je nastala kao oblik neposredne međusobne povezanosti ljudi na temelju prostorne bliskosti, zajedničkog stanovanja i života u istom naselju. Po toj logici jedno naselje i njemu pripadajuće okolno zemljište činilo bi jednu osnovnu lokalnu jedinicu.

S obzirom na to da postoje ogromne razlike u veličini naselja i gustoći naseljenosti pojedinih dijelova države, načelo jedno naselje – jedna općina vrlo je teško dosljedno provesti. Čak i zemlje koje su to načelo prihvatile kao polaznu osnovu za svoju teritorijalnu podjelu, kao što je to učinila Francuska, morale su u stanovitoj mjeri od njega odstupiti kad se radilo o područjima koja su rijetko naseljena i u kojima naselja imaju vrlo mali broj stanovnika. U takvim slučajevima područje jedne lokalne jedinice čini više međusobno povezanih naselja, pri čemu se od slučaja do slučaja ocjenjuje koliko takvih malih naselja treba obuhvatiti jednom lokalnom jedinicom i koja mjera povezanosti treba postojati među njima.

S druge strane, primjena načela jedno naselje – jedna općina pokazuje se sasvim neprikladnom kad je riječ o velikim gradovima kojih su uži dijelovi vrlo često *de facto* zasebna naselja i posebne lokalne zajednice, sa svojim specifičnim interesima i potrebama, a često i s posebnim urbanim, kulturnim, etničkim ili drugim identitetom. U uvjetima ubrzane urbanizacije sve je više takvih situacija u kojima je, bilo zbog depopulacije ruralnih područja, bilo zbog naglog porasta i širenja gradskih aglomeracija, teško i u krajnjoj liniji kontraproduktivno inzistirati na načelu jedno naselje – jedna općina te su ga razvijene europske zemlje, uz rijetke iznimke,³² sasvim napustile.

³² Od razvijenih europskih zemalja to su *Francuska*, *Švicarska* i *Grčka*, no ni u njima nije dosljedno provedeno načelo jedno naselje – jedna komuna. Među tranzicijskim europskim zemljama to su načelo najdosljednije primijenile *Češka* i *Slovačka*. *Češka* je po načelu jedno naselje – jedna općina formirala 6.230 osnovnih lokalnih samoupravnih jedinica od kojih 27% ima manje od 200, 33% ima od 200–500, 20% od 500–1.000, 10% od 1.000–2.000, 6% od 2.000–5.000, a samo 4% ima preko 5.000 stanovnika (*Lacina, Karel i Zdena Vajdova: Local Government in the Czech Republic*, u knjizi: *Horváth, T. M. (ed.)*, 2000, 290). Slično je

Umjesto toga cjelovitost osnovne lokalne jedinice pokušava se postići i opravdati primjenom drugih, u osnovi artifičijelnih, kriterija.³³ Jedan od njih je kriterij homogenosti, a po njemu lokalna jedinica treba obuhvatiti područje koje predstavlja prirodnu, gospodarsku, društvenu ili na neki drugi način definiranu homogenu cjelinu. U smislu prirodne homogenosti neki bi otok, premda na njemu postoji više naselja, bio jedna osnovna lokalna jedinica jer predstavlja prirodnu cjelinu, jasno razgraničenu od drugih dijelova teritorija. Pritom se polazi od pretpostavke da zbog činjenice života na istom otoku postoje neki zajednički interesi koji nadilaze posebne interese pojedinih naselja. Ili se jednom osnovnom lokalnom jedinicom obuhvaća više naselja u kojima se ljudi pretežno bave istom privrednom aktivnošću, na primjer poljoprivredom. I tu se pretpostavlja da će homogenost temeljne privredne aktivnosti uvjetovati slične zajedničke interese. U etnički miješanim područjima u jednu osnovnu lokalnu jedinicu uvrstila bi se ona naselja u kojima pretežno žive pripadnici iste etničke skupine, računajući na to da će tako socijalna distancija među njima biti manja pa stoga neće dolaziti do rascjepa i sukoba unutar lokalne populacije.

Drugi je kriterij gravitacije po kojem bi se područje lokalne jedinice trebalo formirati tako da se jednom, u pravilu gradskom, središtu priključe okolna naselja koja mu u ekonomskom, kulturnom i društvenom smislu gravitiraju. Taj se kriterij temelji na pretpostavci da će se povezivanjem u istu lokalnu jedinicu jednog razvijenog gradskog središta i njegove slabije razvijene ruralne okolice povećati izgledi za brži razvoj ruralnog područja. Problemi u njegovoj primjeni proizlaze, s jedne strane, u poteškoćama da se pouzdano odredi granica gravitacijskog područja nekog gradskog središta, a s druge strane iz činjenice paralelnog djelovanja više takvih središta s različitom privlačnom snagom.

Kriterij komplementarnosti polazi od pretpostavke koja je u izravnoj opreci s onima na kojima se zasniva kriterij homogenosti. Po njemu cjelina lokalne jedinice trebala bi proizaći iz kombinacije različitih prirodnih,

postupila Slovačka koja ima 2.875 naselja i isto toliko osnovnih jedinica lokalne samouprave, od kojih 41% ima manje od 500 stanovnika, 27% ima od 500–1.000, 19% od 1.000–2.000, 9% od 2.000–5.000, a samo 4% više od 5.000 stanovnika. Kuriozitet je svakako najmanja općina Prikra koja ima samo dva stanovnika. (Kling, Jaroslav, Viktor Nižňanský i Jaroslav Pilát: *Separate Existences Above All Else – Local Self-Governments and Service Delivery in Slovakia*, u knjizi: Swianiewicz, P. (ed.), 2002, 113–114).

³³ Pusić razlikuje četiri takva kriterija: homogenost, gravitaciju, komplementarnost i ekonomsko-financijski kapacitet (vidi поближе Pusić, E.: *Upravni sistemi*, knjiga I, 1985, 328–330). Financijski kapacitet i samostalnost po mojem mišljenju pripada kategoriji općih načela kojima treba udovoljiti prilikom određivanja teritorija lokalnih jedinica, bez obzira na to kako je uspostavljena njihova cjelovitost.

ekonomskih i društvenih faktora koji se međusobno nadopunjuju. U tom smislu u teritorij lokalne jedinice valjalo bi uključiti različita, međusobno komplementarna područja kako bi se omogućilo što cjelovitije i potpunije zadovoljavanje potreba ljudi koji će u toj lokalnoj jedinici živjeti. Primjena tog kriterija u geografskom aspektu značila bi, primjerice, povezivanje priobalja s njegovim zaleđem, u ekonomskom pogledu nadopunjavanje prirodnih izvora i proizvodnih kapaciteta, a u društvenom aspektu kombinaciju raznih društvenih djelatnosti koje bi osiguravale kompletno zadovoljavanje životnih potreba stanovništva, od obrazovanja i zdravstva do sporta i rekreacije. Taj se kriterij rjeđe koristi pri određivanju područja osnovnih lokalnih jedinica, i to ponajprije u graničnim situacijama, gustim urbanim aglomeracijama i izoliranim područjima. Mnogo se češće primjenjuje pri formiranju lokalnih samoupravnih jedinica drugog i trećeg stupnja.

Tako postavljeni kriteriji za postizanje cjelovitosti lokalne jedinice mnogo su elastičniji pa se mogu prilagoditi različitim uvjetima na terenu i tako prevladati ograničenja koja nameće mreža i struktura naselja u nekoj zemlji. Ali valja imati na umu da se oni zasnivaju na određenim pretpostavkama koje moraju biti ispunjene da bi se ostvario očekivani učinak. Ako u konkretnom slučaju te pretpostavke nisu ispunjene, ti se kriteriji u praktičnoj primjeni mogu zloupotrijebiti.

Načelu cjelovitosti trebaju udovoljiti i lokalne samoupravne jedinice drugog i trećeg stupnja, s time da po prirodi stvari kod njih jedino dolazi u obzir primjena nekog od navedenih kriterija. Bez obzira na to koji su kriteriji primijenjeni, vrlo su rijetki slučajevi u kojima se lokalne jedinice drugog ili trećeg stupnja sastoje od dvaju ili više teritorijalno nepovezanih dijelova.³⁴

³⁴ Primjere takvih necjelovitih drugostupanskih jedinica nalazimo u *Hrvatskoj, Moldaviji i Španjolskoj*. Već kod prve teritorijalne podjele u *Hrvatskoj* 1992. uspostavljene su dvije županije koje nisu imale teritorijalnu cjelovitost. Jedna je bila Zagrebačka županija, koju je područje Grada Zagreba podijelilo da dva nepovezana dijela, a druga, Dubrovačko-neretvanska županija, kopneni kontinuitet koje je presijecao bosansko-hercegovački teritorij u području Neuma. Prva je anomalija otklonjena revizijom teritorijalne podjele iz 1997, dok je druga ostala do danas.

U *Moldaviji* je do slične pojave došlo zbog uvažavanja autonomije nacionalnih manjina. Naime, u južnom dijelu te države žive pripadnici turske (Gagauzi) i bugarske manjine koje u moldavskoj populaciji čine 3,5% odnosno 2%. Te su manjine dobile svoje autonomne lokalne jedinice, ali kako su područja s njihovom koncentracijom međusobno ispremiješana, njihove se autonomne jedinice sastoje od dvaju i više dijelova. Konkretno, autonomna jedinica Bugara (Taraclia) sastoji se od dva, a autonomna jedinica Gagauza (Utag) sastoji se od četiri dijela (*Chiriac, L. i dr.: op. cit., 313–315, 345*).

2.2.2. Izjednačenost lokalnih jedinica

U idealnom slučaju lokalne bi jedinice trebale biti što je moguće više međusobno izjednačene, kako u pogledu veličine, tako i u pogledu njihova statusa.³⁵ To znači da bi lokalne jedinice trebale imati približno jednak broj stanovnika i obuhvaćati teritorij približno istih dimenzija. To također znači da bi lokalne jedinice trebale imati jednaka prava, obveze i odgovornosti, jednak djelokrug poslova i iste ovlasti. Taj se zahtjev, dakako, može postaviti i odnositi samo na lokalne jedinice koje djeluju na istoj razini sustava odnosno na lokalne jedinice iste vrste.

Zahtjev da lokalne jedinice budu izjednačene, prije svega, proizlazi iz općeg načela jednakosti i ravnopravnosti koje je jedno od temeljnih načela demokratskog političkog i pravnog poretka. Ako su lokalne jedinice iste vrste i razine međusobno izjednačene, građani će u načelu imati jednaka prava i odgovornosti u lokalnom upravljanju, bez obzira na to u kojoj sredini djeluju i žive. Ujedno se može pretpostaviti da će građani u jedinicama približno iste veličine, pod ostalim jednakim uvjetima, imati i jednake faktične izgleda da ta svoja prava i odgovornosti ostvaruju.³⁶

Nadalje, izjednačenost lokalnih jedinica u neku je ruku pretpostavka pravičnoj distribuciji lokalnih službi i poreznih opterećenja građana. Ako su lokalne jedinice međusobno izjednačene, može se očekivati da će građani u cijeloj državi dobivati usluge lokalnih službi približno iste kvalitete i pod jednakim uvjetima. A to znači i da će porezi i druge dažbine iz kojih se financiraju te službe biti otprilike jednako raspoređene u čitavoj populaciji.

Konačno, izjednačenost lokalnih jedinica poželjna je i s gledišta odnosa državnih organa i lokalnih samoupravnih jedinica. U situaciji kad su lokalne jedinice izjednačene, zakonska regulacija lokalne samouprave bit će jednostavnija i preglednija. Državni će organi biti dužni prema svim

Kao relikv iz imperijalnog razdoblja u sklopu lokalne samouprave kontinentalnog dijela Španjolske nalaze se i dva veća lučka grada na marokanskoj obali Sredozemnog mora, Ceuta i Melila. Još od 1950-ih Ceuta je sastavni dio pokrajine Cadiz, a Melila je u sastavu pokrajine Malaga (*Lopez Rodó, Laureano: Spanish Local Government, Public Administration, London, Vol. 37, 1959, 153–163*).

³⁵ Na sličan je način taj zahtjev formulirao *Pusić* (v. *Pusić* (1985), 328).

³⁶ Faktični izgledi da će građani ostvariti svoja prava i odgovornosti u lokalnom upravljanju ne ovise samo, pa možda čak ni prvenstveno, o formalno-pravnoj izjednačenosti lokalnih jedinica, već i o količini njihove društvene moći, a ona je pak rezultat djelovanja niza čimbenika, od socijalno-ekonomskog položaja do osobnog ugleda. Utoliko je u toj pretpostavci nužna klauzula *ceteris paribus*. Stoga se može zaključiti da je formalno-pravna izjednačenost lokalnih jedinica nuždan, ali ne i dovoljan uvjet faktične jednakosti građana u lokalnom upravljanju.

jedinicama iste vrste i razine postupati na jednak način te se koristiti istim nadzornim ovlastima pa će tako mjera samostalnosti lokalnih jedinica u cijeloj državi biti približno jednaka.

Kao uvijek kad se postavlja zahtjev za jednakošću, mnogo je teže ostvariti faktičnu od formalne izjednačenosti lokalnih jedinica. Mnogobrojni faktori o kojima će biti govora kasnije, u velikoj mjeri ograničuju mogućnost izjednačivanja lokalnih jedinica po dimenziji njihove veličine. Premda je veličina jedinice vrlo važna za postizanje približno jednakih uvjeta za sudjelovanje građana u lokalnom upravljanju te za pravičnu distribuciju službi i tereta, pojedini se sustavi lokalne samouprave obično zadovoljavaju samo time da određuju donju granicu veličine, izraženu brojem stanovnika, koju mora imati neka vrsta lokalne jedinice.³⁷ Za dobivanje statusa gradske lokalne jedinice pored minimalnog broja stanovnika ponegdje se postavljaju i drugi uvjeti.³⁸

Zato što u načelu ovisi samo o volji zakonodavca, formalna se izjednačenost lokalnih jedinica postiže mnogo lakše, i to tako da se svim jedinicama na istoj razini, bez obzira na faktične razlike među njima, zakonom utvrdi isti status. Najranije i najdosljednije takvu je formalnu jednakost svojih lokalnih jedinica provela Francuska. Od vremena Revolucije 1789. sve francuske komune, od one koja je ograničena na malo planinsko selo do one koja obuhvaća milijunski grad, imaju isti status, jednaka prava, dužnosti i odgovornosti. Taj su francuski uzor, prije ili kasnije, manje ili više konzekventno, slijedile i druge zapadnoeuropske zemlje (Švicarska, Belgija, Nizozemska, Italija, Španjolska i Portugal te kasnije Švedska, Danska, Norveška i Finska).

Ako takvu formalnu jednakost prati koliko-toliko faktično izjednačivanje lokalnih jedinica, tada ona postiže svoju svrhu. Ali ako se iza takve formalne jednakosti nalaze velike faktične razlike, kao što je to u francuskom sustavu lokalne samouprave, to može biti dodatni izvor problema i poteškoća. Kako god se dimenzionirale ovlasti i odgovornosti lokalnih jedinica, one će biti neka vrsta Prokrustova kreveta: malim i slabim seoskim jedinicama bit će preširoke, a velikim i razvijenim gradskim jedinicama preuske.

³⁷ Tako, na primjer, prema projektu reforme lokalne samouprave u Švedskoj s početka 1960-ih, komuna je trebala imati najmanje 8.000 stanovnika (*Holmgren, K., op. cit., 151*). Donja granica veličine austrijskih općina određena je mnogo niže te je iznosila 1.500 stanovnika (*Rossmann, Harald: Austria, u: Rowat, D. C. (ed.). International Handbook on Local Government – Contemporary Developments, Westport, Conn., Greenwood Press, 1980, 256*).

³⁸ U Japanu status grada može dobiti naselje koje ima najmanje 50.000 stanovnika, 60% kuća u okviru uže urbane jezgre i 60% stanovništva koje je zaposleno u industriji, trgovini i drugim nepoljoprivrednim djelatnostima (*Norton, A., 1994, 463*).

Razlike u formalnom statusu lokalnih jedinica češće se pojavljuju u zemljama s federativnim državnim uređenjem u kojima je zakonodavstvo o lokalnoj samoupravi, u većoj ili manjoj mjeri, prepušteno federalnim članicama, kao što je to u SAD, Kanadi, Australiji, Austriji i Njemačkoj. No i u njima se, zahvaljujući općim načelima saveznog ustava (Njemačka), faktičnom usklađivanju pokrajinskog zakonodavstva (Njemačka i Kanada) ili pak naprosto imitacijom zakonskih rješenja onih federalnih članica koje su imale veću tradiciju i bolju razvijenost lokalne samouprave (SAD), u praksi postigla znatna mjera ujednačivanja formalnog statusa lokalnih jedinica.

Možda je najizrazitiji primjer odstupanja od načela formalne izjednačenosti osnovnih lokalnih jedinica bio prijašnji sustav lokalne samouprave u Velikoj Britaniji zbog prakse Parlamenta da svojim individualnim zakonima (*private bills*) pojedinim lokalnim jedinicama, na njihov zahtjev, podjeljuje ovlasti za obavljanje pojedinih poslova. Ta je praksa dovela do toga da je 1950-ih bilo teško naći dvije lokalne jedinice, istog stupnja i iste vrste, koje su imale jednak djelokrug poslova.³⁹

2.2.3. *Financijski kapacitet i samostalnost lokalnih jedinica*

Područje lokalne jedinice trebalo bi odrediti tako da ona može raspolagati dostatnim vlastitim sredstvima za financiranje svojih programa, aktivnosti i institucija.⁴⁰ To podrazumijeva postojanje izdašnih izvora vlastitih prihoda, formalnih ovlasti da se oni zahvate lokalnim odlukama te financijske samostalnosti u raspolaganju tim sredstvima, uključujući proračunsko pravo, pravo uzimanja kredita i zajmova te druge financijske ovlasti. Ukratko, svaka bi lokalna jedinica trebala biti kadra sama sebe uzdržavati i što manje ovisiti o financijskoj pomoći države.

Ostvarenje tog zahtjeva podjednako je važno s gledišta lokalnih jedinica i njihove autonomije kao i s gledišta države i njezinih obveza prema vlastitoj lokalnoj samoupravi. Ne treba posebno obrazlagati tvrdnju da bez financijske samostalnosti nema autonomije lokalnih jedinica. Potpuna financijska samostalnost postoji tek onda kad lokalna jedinica raspolaže vlastitim izvorima prihoda i kad njima može u cijelosti pokriti svoje rashode. Ako je lokalnoj jedinici za uravnoteženje proračunske bilance potrebna državna pomoć, tada će njezina financijska samostalnost biti u značajnoj mjeri

³⁹ Jackson, Eric W.: *The Structure of Local Government in England and Wales*, London, Longmans, 1960, 151–152.

⁴⁰ Na sličan način taj je zahtjev formulirao i Pusić (1985), l. c.

sužena, jer će ovisiti o toj pomoći, a država će, sasvim prirodno, tražiti uvid u to na što se i kako se ta pomoć troši. Bez obzira na to koliko su široke formalne financijske ovlasti lokalne jedinice, što je državna financijska pomoć toj jedinici veća, to će njezina faktična financijska samostalnost biti manja, a to znači da će biti manja i njezina autonomija.

S druge strane, država je zainteresirana za to da, ako ne sve, a onda barem većina lokalnih jedinica može pokriti svoje rashode vlastitim prihodima, jer će se na taj način smanjiti lokalni pritisak na državni proračun, a sredstva koja bi inače morala dati u obliku dotacija lokalnoj samoupravi moći će se upotrijebiti za ostvarenje drugih državnih programa i zadataka. Čak i uz visok stupanj financijske samodovoljnosti lokalnih jedinica ostat će državi i nadalje obveza da jedan dio svojih sredstava usmjeri u lokalne proračune kao nadoknadu za obavljanje onih poslova koje lokalne jedinice obavljaju za račun države, odnosno kao pomoć radi harmonizacije prihoda lokalnih proračuna.

Iz onog što je dosad rečeno proizlazi da su teškoće u ostvarivanju tog zahtjeva mnogo manje formalne naravi, premda ni njih ne treba podcijeniti, a mnogo više posljedica faktične nemogućnosti lokalnih jedinica da financijski sastave kraj s krajem. Realni financijski kapacitet lokalne jedinice ovisi u prvom redu o stupnju njezine ekonomske razvijenosti. Što je lokalna jedinica ekonomski snažnija, njezina privreda razvijenija i stvoreni dohodak veći, to će se više sredstava moći izdvojiti za javne potrebe, a da se pri tome ne ugrozi njezin ekonomski prosperitet. Ukratko, razvijenije i bogatije jedinice, pod ostalim jednakim uvjetima, imat će veću financijsku samostalnost i manje će ovisiti o državnoj pomoći.

Osim toga, financijski kapacitet lokalnih jedinica ovisi i o njihovoj veličini. Pod uvjetom približno istog stupnja ekonomske razvijenosti, jedna će lokalna jedinica imati veći financijski kapacitet od druge ako obuhvaća veći teritorij, više stanovnika odnosno veći broj poreznih obveznika. Njezini javni prihodi u ukupnoj masi bit će veći, moći će racionalnije i ekonomičnije upotrijebiti financijska sredstva te će biti kadra postići svrhe koje mala, ali jednako razvijena, lokalna jedinica teško može ili uopće ne može ostvariti. Naime, i u financiranju lokalnih službi vrijede, u nešto modificiranom obliku, zakonitosti ekonomije razmjera (*economy of scale*).⁴¹

Stoga, ako žele imati financijski jake i samostalne lokalne jedinice koje mogu preuzeti obavljanje financijski zahtjevnih lokalnih službi i uzdržavati se vlastitim prihodima, sustavi lokalne samouprave pokazivat će tendenciju

⁴¹ Vidi King, D. S.: *op. cit.*, 1984.

širenja teritorija svojih osnovnih jedinica i povećavanja njihove populacije, a posljedica toga je smanjenje njihova broja. Teritorijalne promjene u lokalnoj samoupravi razvijenih zapadnoeuropskih zemalja tijekom druge polovine 20. stoljeća bjelodano pokazuju postojanje takve tendencije.⁴²

2.2.4. Demokracija u lokalnom upravljanju

Lokalna samouprava, među ostalim, postoji radi toga da se građanima omogući sudjelovanje i utjecaj u procesu upravljanja lokalnim poslovima. Stoga teritorij lokalne jedinice treba biti određen tako da se što bolje pos-

⁴² Poslije Drugog svjetskog rata u nizu zapadnoeuropskih zemalja provedene su teritorijalne reforme u kojima je povećana prosječna veličina osnovnih lokalnih jedinica te ujedno smanjen njihov broj. U *Njemačkoj* je u razdoblju od 1966. do 1985. broj općina smanjen za gotovo dvije trećine (od 24.444 na 8.506), a slijedom toga broj okruga gotovo je prepolovljen (od 425 na 237) (*Siedentopf, H.*, op. cit., 322, 327). U *Austriji* je broj općina smanjen od 4.309 u 1951., na 2.327 u 1973. Od te godine broj općina održava se manje-više na toj razini (1989. iznosio je 2.304). Uza sve to još vrlo velik broj austrijskih općina ima manje od traženog minimalnog broja stanovnika (*Melichar, E. i H. Rossmann*, op. cit., 3–4). U razdoblju od 1960. do 1985. *Belgija* je broj svojih općina smanjila na četvrtinu (od oko 2.500 na oko 600) (*Moliitor, André: Belgium*, u: *Rowat, D. C. (ed.)*, 1988, 223). *Nizozemska* je prije započela s procesom okrupnjavanja i postupno je smanjivala broj svojih općina, uglavnom pripajanjem manjih općina većima. U razdoblju od 1851. do 1974. broj općina je smanjen 30%, od 1.209 na 842. Nakon toga proces okrupnjavanja općina nešto je ubrzan, vrijeme za pregrupiranje smanjeno je od 10 na 5 godina, a traženi minimalni broj stanovnika povećan je na 10.000. Početkom 1990-ih bilo je u Nizozemskoj 714 općina (*Kooiman, Jan i Jaap Breunese: The Netherlands*, u: *Rowat, D. C. (ed.)*, 1988, 240–242; *Norton, A.*, 1994, 35).

Značajnije teritorijalne zahvate radi povećanja svojih osnovnih lokalnih jedinica učinile su i nordijske zemlje. *Danska* je 1967. imala 1.075 komuna, od kojih su 85 bile urbane, a 989 ruralne komune. Nakon prihvatanja plana reforme lokalne samouprave početkom 1970-ih godina, napušteno je razlikovanje između urbanih i ruralnih komuna i otpočeo je proces okrupnjavanja općina tako da je do kraja 1980-ih broj komuna smanjen na 273 (*Mohring-Andersen, S.: Local Government Reform in Denmark, Studies in Comparative Local Government, Vol. 7. (1973), No. 2*, 48–60; *Bogason, Peter: Denmark*, u: *Rowat, D. C.*, 1988, 136–137; *Norton, A.*, 1994, 327–329). U *Švedskoj* je broj komuna reduciran na jednu devetinu, od 2.498 (1951) na 278 (1974). Kasnije je broj komuna nešto povećan, jer su se neke integracije pokazale neuspješnima, tako da ih danas ima 289 (*Strömberg, L.*, op. cit., 4; *Häggoth, S.*, *K. Kronwall, C. Riberdahl i K. Rudebeck: op. cit.*, 14). *Norveška* je također znatno smanjila broj svojih općina, od 1.044 (1960) na 448 (1985) (*Humes, S. i E. Martin: op. cit.*, 2 i 4; *Norton, A.*, 1994, 40). U usporedbi s ostalim nordijskim zemljama *Finska* je znatno sporije smanjivala broj svojih osnovnih lokalnih jedinica, od 550 (1960) na 450 (1985) (*Vartola, Juha: Finland*, u: *Rowat, D. C. (ed.)*, 1988, 123).

Kao što sam već naveo (v. bilješku 17), teritorijalnom reformom iz 1974. broj osnovnih lokalnih jedinica u *Engleskoj* i *Walesu* smanjen je gotovo četiri puta. Neke države, kao npr. *Irska* i *Portugal*, nisu imale potrebe za okrupnjavanjem svojih osnovnih lokalnih jedinica, jer su im te jedinice već na početku poratnog razdoblja bile vrlo velike. Naime, prosječni broj stanovnika irskih osnovnih lokalnih jedinica iznosio je 1960-ih oko 40.000, a portugalskih oko 34.000 stanovnika (*Humes, S. i E. Martin*, 1969, 594).

tigne ta svrha, tj. da građani mogu sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, utjecati na formuliranje lokalne politike i provoditi demokratsku kontrolu nad djelovanjem lokalnih organa vlasti.⁴³ Jednom riječi, područje lokalne jedinice treba odrediti po mjeri utjecaja građana.

Ako se želi udovoljiti zahtjevu za efektivnim sudjelovanjem građana u lokalnom upravljanju te za demokratskom kontrolom i odgovornošću lokalne vlasti, lokalna jedinica ne bi smjela biti prevelika, preciznije rečeno, ne bi smjela obuhvaćati velik broj stanovnika.⁴⁴ Naime, što je veći broj stanovnika neke lokalne jedinice, to su manji izgledi da pojedini građanin efektivno utječe na proces lokalnog odlučivanja. Tako, primjerice, glas stanovnika milijunskog grada na izborima za lokalno vijeće ima mnogo manju specifičnu težinu od glasa stanovnika općine koja broji tisuću stanovnika. Pa i šansa da pojedini građanin bude izabran u lokalno predstavničko tijelo u velikoj lokalnoj jedinici znatno je manja nego pri izboru tog tijela u malim jedinicama.

⁴³ Na sličan je način taj zahtjev formulirao i Pusić, ali ga je povezo sa zahtjevom dostupnosti lokalnih službi građanima, što je po mom mišljenju posve drugi problem (vidi: *Pusić, E., 1985, str. 328*).

⁴⁴ Problem optimalne veličine političke zajednice u kojoj će građani moći neposredno sudjelovati u upravljanju i efektivno kontrolirati vlast predmetom je filozofsko-političkih rasprava od helenskih vremena do danas. Tako je *Platon* u petoj knjizi svojih *Zakona* predlagao da grad-država obuhvaća 5.040 građana koji su posjednici zemljišta dostatnog za prehranu stanovništva, ali istodobno i branitelji tako određenog gradskog područja. Očito fasciniran magičnošću brojeva, *Platon* je do tog broja došao umnoškom brojeva od 1 do 7 (7 faktoriyel). Po njegovu mišljenju taj je broj pogodan jer je djeljiv sa svim brojevima od 1 do 10 i dopušta neprekidni niz od 59 dioba te tako omogućuje mnogostruku podjelu ratnih poslova, ugovora i obveza u miru, poreza, dodjela zemljišta i dr. (v. *Platon: Zakoni, Zagreb, Naprijed, 1974, 182–184*).

Na sasvim drugačijoj osnovi odredio je veličinu osnovne teritorijalne jedinice (falange) francuski socijal-utopist *Fourier*, polazeći od analize 12 osnovnih ljudskih strasti na temelju kojih je kombinacijom dobio 810 karakteroloških tipova ljudi. Budući da bi u falangama svatko trebao naći zanimanje prema svojoj sklonosti, radi postizanja maksimalne raznovrsnosti falanga bi morala imati dva puta više osoba nego što ima tipova karaktera, dakle 1.620 ili 2.000 (*Fourier, Charles: Le Nouveau Monde industriel et sociétaire, 1829, citirano prema: Kolkowski, Leszek: Glavni tokovi marksizma, Beograd: BIGZ, 1980, tom I., 236*).

Danas se na to pitanje nastoji odgovoriti na temelju empirijskih istraživanja o odnosu između veličine lokalne populacije i stupnja političke participacije u lokalnoj jedinici. Rezultati tih istraživanja upućuju na zaključak da je taj problem mnogo složeniji no što se mislilo te da stupanj participacije građana u lokalnom upravljanju ovisi ne samo o veličini lokalne populacije nego i o širini djelokruga lokalnih samoupravnih jedinica (v. pregled teorijskih stajališta i rezultata empirijskih istraživanja o tom problemu u: *Swianiewicz, P.: Size of Local Government, Local Democracy, and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework, u knjizi: Swianiewicz, P. (ed.), 2001, 8–11*).

Osim toga, u manjim lokalnim samoupravnim jedinicama građani su više međusobno povezani i bolje se poznaju pa se stoga povjerenje prema izabranim predstavnicima u većoj mjeri zasniva na neposrednim osobnim kontaktima. Najčešće uz to ide i veća homogenost interesa te se prilikom odlučivanja može udovoljiti interesima većeg dijela lokalne populacije. Zbog toga upravljanje u manjim lokalnim samoupravnim jedinicama pokazuje znatno manje otuđenosti i drugih obilježja birokratskog upravljanja.

Naposljetku, u manjim je lokalnim jedinicama lakše, jednostavnije i jeftinije organizirati oblike neposrednog izjašnjavanja građana, bilo da je riječ o donošenju konkretnih odluka ili pak o izboru ili opozivu lokalnih dužnosnika.

To su neki od razloga zbog kojih su pojedine razvijene zemlje, kao na primjer Francuska i Švicarska, uporno ustrajale na održanju velikog broja svojih vrlo malih lokalnih jedinica. Gotovo četiri petine francuskih komuna ima manje od tisuću stanovnika, ali baš je to, po mišljenju francuskih stručnjaka, njihova glavna prednost.⁴⁵ U švicarskim komunama, koje su u prosjeku nešto veće od francuskih,⁴⁶ postoji dodatni razlog u prilog malih komuna. U njima je, naime, glavni organ lokalnog odlučivanja, uz malo-brojne iznimke,⁴⁷ skupština svih građana komune. A takve je skupštine jedino i moguće održavati u vrlo malim lokalnim jedinicama.

⁴⁵ U izvještaju pod naslovom *Vivre Ensemble*, poznatijem kao *Guichardov* izvještaj, koji je 1976. pripremila posebna komisija francuske vlade, a odnosio se na pitanja reforme lokalne samouprave, a i teritorijalne reforme, nalaze se sljedeće ocjene o francuskim komunama: »Svaka je od francuskih komuna nezamjenjiva. Kad naše komune ne bi postojale, trebalo bi ih izmisliti. U komunama se osigurava da demokracija bude najbliže narodu i njegovim problemima: iako rješenja tih problema gotovo uvijek i svugdje prelaze lokalne mogućnosti, ipak je izvjesno da se na njihovoj razini prepoznaju i izražavaju potrebe te osjećaju i ocjenjuju učinci tih rješenja pa se stoga tamo moraju formulirati problemi i one koji su odgovorni za njihovo rješavanje podvrgnuti sankciji biračkog prava... Stoga se ne smije razmišljati ni o kakvom autoritativnom ukidanju komuna. Jedan od ciljeva kojemu trebamo težiti jest kako participaciju građana učiniti aktivnijom i efektivnijom.« (*Vivre Ensemble – Guichard Report, La Documentation française, Paris, 1976*; citirano prema: Norton, A., 1994, 143).

⁴⁶ Kao što sam već naveo (v. bilješku 29), francuske komune imaju u prosjeku oko 1.600 stanovnika, dok prosječna švicarska komuna ima oko 2.100 stanovnika. Gotovo 80% francuskih komuna ima manje od tisuću stanovnika, a tako malih komuna u Švicarskoj je oko 60% (Norton, A., 1994, 35, 40).

⁴⁷ Opće skupštine građana nisu uopće predviđene kao lokalne institucije u 45 komuna ženevskog kantona, već je u njima funkcija odlučivanja povjerena lokalnom predstavničkom tijelu koje čine vijećnici izabrani u pravilu na četiri godine. No pored toga, takve se skupštine, premda su formalno predviđene, ne održavaju u većim, gradskim komunama koje broje više od 5.000 stanovnika, u Švicarskoj oko 250. Iz organizacijsko-tehničkih razloga u njima se također odlučivanje povjerava izabranom lokalnom predstavničkom tijelu, a važnije odluke u kojima trebaju sudjelovati svi građani donose se na lokalnom referendumu. Na

S druge strane, pokazalo se da je motiviranost građana da sudjeluju u lokalnom upravljanju veća u sjevernoeuropskim zemljama koje imaju krupnije osnovne lokalne jedinice (Švedskoj, Norveškoj, Danskoj i Nizozemskoj) nego u južnoeuropskim državama s manjim osnovnim lokalnim jedinicama (Francuskoj, Španjolskoj, Italiji i Grčkoj), i to ponajprije zbog šireg djelokruga poslova i većih ovlasti u odlučivanju.⁴⁸ U navedenim sjevernoeuropskim zemljama građani u pravilu pokazuju veći interes za lokalnu politiku, u većoj mjeri izlaze na lokalne izbore te su općenito više motivirani da sudjeluju u obnašanju lokalnih funkcija.

S obzirom na to moglo bi se reći da implikacije zahtjeva za demokratskičnošću lokalnog upravljanja s obzirom na veličinu populacije osnovne lokalne samoupravne lokalne jedinice valja donekle redefinirati. Demokratskičnost u lokalnom upravljanju bolje se ostvaruje u lokalnim jedinicama sa širokim djelokrugom poslova, pri čemu veličina lokalne populacije djeluje kao ograničavajući faktor u oba smjera. Na jednom su ekstremu vrlo male lokalne jedinice koje u pravilu ne mogu imati širi djelokrug poslova pa je zbog toga u njima motivacija za sudjelovanje u lokalnom upravljanju razmjerno slaba, iako su uvjeti za participaciju povoljniji. A na drugom su ekstremu vrlo velike lokalne jedinice u kojima su, unatoč tome što imaju širok djelokrug poslova, uvjeti za participaciju nepovoljniji, motivacija za sudjelovanje je slabija i stupanj povjerenja u lokalnu vlast je niži.⁴⁹

2.2.5. Dostupnost lokalnih službi korisnicima

Lokalna samouprava ima i svrhu da putem lokalnih službi zadovoljava potrebe lokalnog stanovništva. Stoga teritorij lokalne samoupravne jedinice treba biti određen tako da lokalne službe budu dostupne stanovnicima te

kraju valja reći da tih oko 300 komuna u kojima ne djeluju opće skupštine građana čini svega 10% ukupnog broja švicarskih komuna (Meylan, Jean: *Switzerland*, u: Rowat, D. C. (ed.), 1980, 72–84).

⁴⁸ Vidi: Nielsen, H. J. *Size and Evaluation in Government: Danish Attitudes towards Politics at Multiple Levels of Government*, *European Journal of Political Research*, Vol. 9, 1982; Page, E. i M. Goldsmith (eds.): *Central and Local Government Relations*, London, Sage, 1987, te Bours, A.: *Management, Tiers, Size, and Amalgamations of Local Government*, u knjizi: Bennett, R. J. (ed.): *Local Government in the New Europe*, London–New York, Belhaven Press, 1993.

⁴⁹ Na takav zaključak upućuju i rezultati zanimljivog istraživanja koje je u Danskoj proveo Mouritzen. On je ustanovio da je najniži stupanj povjerenja u lokalnu vlast u velikim gradovima s populacijom većom od 100.000 te da je stupanj povjerenja najviši u lokalnim jedinicama s populacijom od 15.000 do 20.000 (v. Mouritzen, P. E.: *City Size and Citizens' Satisfaction – Two Competing Theories Revisited*, *European Journal of Political Research*, Vol. 17, 1989).

jedinice. To znači da bi te službe, posebno one koje prilikom pružanja usluga pretpostavljaju neposredni kontakt s korisnicima, trebale biti locirane što bliže korisnicima kako bi se oni što lakše i brže te uz manje troškova mogli koristiti njihovim uslugama. Što je frekvencija interakcije između korisnika i službe učestalija, to bi lokacija službi trebala biti bliža.

Načelo dostupnosti lokalnih službi korisnicima donekle upućuje u istom smjeru kao i načelo demokratičnosti u lokalnom upravljanju, samo s tom razlikom da nalaže prostorno ograničenje osnovnih lokalnih jedinica. Ako se želi udovoljiti zahtjevu dostupnosti lokalnim službama, tada osnovna lokalna jedinica ne bi smjela biti prostorno prevelika. A ako već iz objektivnih razloga (npr. rijetke naseljenosti) mora obuhvatiti širi prostor, tada treba osigurati dobre prometne veze između mjesta stanovanja korisnika i mjesta na kojima se obavljaju službe.

Doduše, danas više nema onih prometnih ograničenja zbog kojih je svojedobno *Turgot* savjetovao da provincijsko sjedište ne bi smjelo biti udaljeno od rubnih sela više od 15 kilometara i koji su motivirali pionire američkog Zapada da područje okruga odrede tako kako bi se kolima s konjskom zapregom moglo s njegova ruba dovesti do okružnog sjedišta, tamo obaviti poslove i za vidjela se vratiti kući. Uz suvremena prijevozna sredstava i prometnice, danas je prostorna udaljenost mnogo manji problem.

Ali s druge strane, mnogobrojne suvremene službe (prosvjetne, zdravstvene, socijalne i dr.) pretpostavljaju i nalažu učestale neposredne kontakte s korisnicima. Stoga ustanove koje te službe obavljaju moraju biti smještene što bliže svojim korisnicima. Ako je korisnika više, a udaljenost od sjedišta ustanove velika, tada je potrebno formirati ispostave izvan sjedišta lokalne jedinice kako bi se povećala dostupnost službi korisnicima.

Ponegdje je ostvarenje tog zahtjeva ozbiljniji problem koji izravno utječe na određivanje teritorija osnovnih lokalnih jedinica, posebno tamo gdje je gustoća naseljenosti vrlo niska, kao na primjer na Islandu i u Letoniji.⁵⁰

⁵⁰ Naseljeni dio *Islanda*, koji čini samo oko 40% državnog teritorija, podijeljen je na 222 lokalne samoupravne jedinice od kojih su 23 gradske i 199 seoskih. Zbog vrlo niske gustoće naseljenosti, koja iznosi oko 6 stanovnika po kvadratnom kilometru, islandske lokalne jedinice imaju u prosjeku samo 1.100 stanovnika te su tako populacijski najmanje lokalne jedinice u Europi. S druge strane, s prosječnom površinom od 190 km² ulaze u kategoriju zemalja sa srednjim osnovnim lokalnim jedinicama radijus kojih od središta do periferije iznosi od 5 do 10 km. Može se, dakle, reći da su projektanti islandske teritorijalne podjele radi potrebe da se osigura dostupnost lokalnih službi korisnicima u izrazito nepovoljnim meteorološkim uvjetima prihvatili kao konzekvenciju formiranje populacijski vrlo malih osnovnih lokalnih jedinica (*Norton, A.: op. cit., 1994, 34–35, 40*).

Iz prikaza načela koja se postavljaju pred teritorijalnu podjelu sa stajališta lokalnih jedinica vidi se da se neka od njih nalaze u međusobnoj opreci. Tako, na primjer, načelo financijske samostalnosti lokalnih jedinica implicira drugačija rješenja od onih koja proizlaze iz načela demokratičnosti u lokalnom upravljanju i dostupnosti lokalnih službi korisnicima. Potpuno udovoljavanje jednome može dovesti u pitanje ostvarenje drugih. Zato će prilikom određivanja područja lokalne jedinice biti potrebno ta načela međusobno pomiriti te rješenje tražiti na crti njihova usklađivanja, a ne maksimalnog ostvarenja.

3. Uvjeti koji ograničavaju teritorijalnu podjelu i faktori koji na nju utječu

Pri određivanju teritorijalne podjele, pored navedenih općih načela, valja voditi računa o konkretnim uvjetima sredine za koju se ona stvara. Čitav niz objektivnih okolnosti i subjektivnih čimbenika, od prirodnog ambijenta do konstelacije političkih snaga, u znatnoj će mjeri uvjetovati konačni izgled mreže lokalnih jedinica u nekoj zemlji. Zapravo moglo bi se reći da su konkretne teritorijalne podjele mnogo više odraz karakteristika mjesta i vremena u kojem su nastale nego što su rezultat primjene određenih apstraktnih načela odnosno zahtjeva. Na te okolnosti valja gledati kao na objektivne uvjete koji teritorijalnu podjelu u određenoj mjeri ograničavaju ili pak kao na faktore koji na teritorijalnu organizaciju mogu izravno utjecati.⁵¹

Iako s 38 stanovnika po kvadratnom kilometru ima znatno višu gustoću naseljenosti od Islanda, *Letonija* je zbog izrazite neravnomjernosti gustoće naseljenosti između urbanih i ruralnih područja zemlje bila prisiljena formirati velik broj populacijski vrlo malih, a prostorno osrednjih seoskih lokalnih jedinica. Naime, u toj zemlji u 73.796 seoskih naselja i farmi (ili 99,8% ukupnog broja naselja) živi samo 627.687 stanovnika (ili 25,5% ukupne populacije). Na osnovnoj razini letonskog sustava lokalne samouprave uspostavljeno je 486 seoskih i 70 gradskih osnovnih jedinica, s time da sedam većih gradova, među kojima je glavni grad Riga, imaju posebni status. Seoske lokalne jedinice imaju u prosjeku oko 1.400 stanovnika i oko 150 naselja, što ih svrstava u kategoriju vrlo malih lokalnih jedinica, a površina im je oko 115 km², i time ulaze u kategoriju lokalnih jedinica srednje veličine (*Vanags, E. i I. Vilka: Local Government in Latvia*, u knjizi: *Horváth, T. M. (ed.): op. cit., 2000, 124–125, 157–159*).

⁵¹ Pitanje je li riječ o uvjetima koji ograničavaju teritorijalnu podjelu ili pak o faktorima koji na nju utječu zvuči pomalo skolastički. Nema sumnje da neke od prirodnih okolnosti (npr. kopneni reljef) djeluju na teritorijalnu podjelu, samo je njihovo djelovanje indirektno i ograničavajuće. Osim toga, te se okolnosti vrlo sporo ili nikako ne mijenjaju pa se njihovo djelovanje na teritorijalnu podjelu može unaprijed predvidjeti. Stoga bi bilo pravilnije da ih označimo kao uvjete koji teritorijalnu podjelu u stanovitoj mjeri ograničavaju nego kao

S obzirom na stupanj invarijantnosti tih uvjeta odnosno faktora, možemo ih sistematizirati u osam skupina,⁵² i to: 1. prirodna obilježja prostora; 2. mreža i vrsta naselja; 3. obilježja stanovništva; 4. upravno-teritorijalno nasljeđe; 5. privredna i ekonomska razvijenost; 6. prometna i komunikacijska povezanost; 7. efikasnost i ekonomičnost lokalnih službi; 8. politički ciljevi i interesi.

3.1. Prirodna obilježja prostora

Pod time razumijem skupinu objektivnih karakteristika prostora za koji se izrađuje teritorijalna podjela. To prije svega uključuje kopneni reljef

faktore koji na nju utječu. Na drugoj strani, neke okolnosti (npr. jaki politički interesi) izravno utječu na donošenje odluke o teritorijalnoj podjeli te je u tom smislu mogu konkretno oblikovati. Njihovo je djelovanje teže predvidjeti te u teritorijalnu podjelu unose obilježje kontingentnosti. Stoga ih je primjerenije označiti kao intervenirajuće faktore nego kao uvjete teritorijalne podjele. No valja priznati da je ta razlika relativna te da se neke okolnosti koje djeluju na teritorijalnu podjelu mogu jednom javiti kao faktori koji je determiniraju, a drugi put kao uvjeti koji je ograničavaju.

Nešto drugačije stajalište o tom pitanju zauzima *Inge Perko-Šeparović* (*Perko-Šeparović, I. i J. Hrženjak*: op. cit., 3).

⁵² Broj faktora koje treba uzeti u obzir pri razmatranju teritorijalne podjele ovisi o stajalištu autora, problemu kojim se on bavi, pa i o sredini na koju se njegova analiza odnosi. Vjerojatno vodeći prvenstveno računa o engleskim prilikama, *Maud* i *Finer* smatraju da treba uzeti u obzir dva faktora: politički, koji se očituje u postojanju zajedničkih interesa stanovništva, te upravni, koji se iskazuje u prikladnosti veličine lokalne jedinice i njezina financijskog kapaciteta u odnosu na službe koje treba obavljati (*Maud, J. i S. E. Finer: Local Government in England and Wales, London, Oxford University Press, 1960, 31*).

Za američkog autora *Alderfera* pri određivanju područja lokalnih samoupravnih jedinica valja voditi računa o četiri faktora, pri čemu donekle konfundira opće zahtjeve i realne faktore. To su: 1. povijest i tradicija; 2. podudarnost lokalne zajednice s lokalnom jedinicom; 3. sposobnost efikasnog obavljanja službi i raspolaganje potrebnim izvorima prihoda za njihovo financiranje; 4. mogućnost da se zaposli i adekvatno plati jedan službenik s punim radnim vremenom, što je ujedno i donja, minimalna granica veličine lokalne jedinice (*Alderfer, H. F.: American Local Government and Administration, New York, Macmillan, 1956, 14*).

Pusić, uz konstataciju da faktora ima mnogo te da su njihovi međusobni odnosi složeni, otklanja potrebu za njihovom pobližom identifikacijom. Čitavu stvar vidi prvenstveno kao proces rješavanja problema, pri čemu izbor rješenja obično otvara nove probleme (*Pusić, E.: Lokalna zajednica, Zagreb, Narodne novine, 1963, 74*).

Inge Perko-Šeparović posvećuje veliku pažnju analizi faktora koji određuju veličinu lokalne jedinice te razlikuje sedam faktora: geografski ili prirodni, vremenski, ekonomsko-tehnički, politički, urbanizacijski, sociološki i upravni faktor (*Perko-Šeparović, I. i J. Hrženjak, op. cit., 6 i dalje*).

Moja se analiza izravno oslanja na analizu *Inge Perko-Šeparović*, samo s tom razlikom što ću pokušati pokazati da u tim faktorima ima različitih omjera između objektivnih i subjektivnih elemenata, odnosno između uvjetovanosti i utjecaja, zbog čega ih treba nešto drugačije formulirati i sistematizirati.

i njegova obilježja: radi li se, primjerice, o nizinskom, brežuljkastom, brdovitom ili planinskom području, o prostoru koji je cjelovit i kompaktan ili pak heterogen, ispresijecan i slabo povezan. Konkretna konfiguracija kopnenog reljefa ponegdje je nametnula vrlo čvrste okvire teritorijalnoj podjeli, što dobro ilustriraju primjeri alpskih zemalja kakve su Švicarska i Austrija.⁵³

Zatim je važna hidrografska mreža, tokovi rijeka i njihovih pritoka, raspored jezera i drugih unutarnjih vodenih površina kao što pokazuje primjer Finske.⁵⁴ Vodeni tokovi i površine prirodna su granica između dijelova zemljišta pa se zato često uzimaju i kao crta administrativnog razgraničenja teritorija lokalnih jedinica. A mogu poslužiti kao sredstvo povezivanja između pojedinih dijelova teritorija lokalne jedinice. Konačno, kao prirodni potencijal mogu biti predmetom sučeljavanja lokalnih interesa.

Kod država koje imaju svoje obalno more posebnu važnost ima razvedenost obale, brojnost i naseljenost otoka te njihova udaljenost od kopna. U nekim je zemljama, kao na primjer u Grčkoj,⁵⁵ obalna razvedenost u znatnoj mjeri uvjetovala teritorijalnu podjelu.

⁵³ Premda Švicarska sa 67,8% gradskog stanovništva pripada skupini zemalja s visokim stupnjem urbanizacije (v.: Pavić, Željko: *Od antičkog do globalnog grada, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2001*, 132), njezina se teritorijalna podjela već dulje vremena znatnije ne mijenja. Gotovo čitavo 20. stoljeće Švicarska ima oko 3.000 komuna, s time da 60% komuna ima manje od 1.000 stanovnika. Osim navedenih političkih razloga (v. bilješku 47), takvu usitnjenu teritorijalnu podjelu bez sumnje uvjetuje i kopneni reljef te zemlje.

Kao što sam naveo (v. bilješku 42), Austrija je u drugoj polovini 20. stoljeća nastojala svoju teritorijalnu podjelu prilagoditi društvenim promjenama, određujući uvjete za formiranje općina među kojima je i minimalni broj od 1.500 stanovnika. Po tom projektu broj austrijskih općina gotovo je prepolovljen, ali još uvijek preko polovine općina imalo je manje od traženog minimuma populacije, a svaka deseta austrijska općina imala je manje od 500 stanovnika (Melichar, E. i H. Rossmann: *op. cit.*, 4). Objašnjenje takvog ishoda, inače kvalitetno pripremljene teritorijalne reforme, treba potražiti u ograničavajućem djelovanju planinskog reljefa u zapadnom i južnom dijelu te države.

⁵⁴ Pri određivanju teritorijalne podjele u Finskoj moralo se posebno voditi računa o razgraničenju unutrašnjih voda, jer oko 60.000 jezera obuhvaća površinu 31.557 km², što je gotovo 10% državnog teritorija. To je jedan od razloga da finske općine s prosječnom površinom 733 km² pripadaju skupini vrlo velikih osnovnih lokalnih jedinica. Uzgred rečeno, Finska je jedna od rijetkih zemalja u kojoj je odlučivanje o promjeni lokalnih granica povjerenost vladi, a ne parlamentu, među ostalim i zbog potrebe učestalih korekcija tih granica (v.: Vartola, J.: *Finland u Rowat, D. C. (ed.)*, 1988, 123).

⁵⁵ Preko četvrtine površine državnog teritorija Grčke otpada na mnogobrojne otoke i otočiće, od kojih je manji dio naseljen. Takva litoralna konfiguracija uvelike je utjecala na teritorijalnu podjelu koju obilježava vrlo velik broj osnovnih lokalnih jedinica od kojih čak 81% ima manje od tisuću stanovnika (Norton, A., 1994, 40).

Pri određivanju područja lokalne jedinice u stanovitoj mjeri može biti važna i geološka struktura tla, zbog rudnog bogatstva koje može biti neposredno iskoristivo, zbog boniteta tla podobnog za poljoprivrednu obradu, zbog nalazišta podzemnih voda iskoristivih u vodoopskrbi ili pak zbog rasjeda i drugih seizmičkih karakteristika o kojima se mora voditi računa prilikom izgradnje naselja, prometnica i dr.

Ne treba zanemariti ni mogući utjecaj meteoroloških faktora, kao što su temperaturne oscilacije, količina padalina, zračna strujanja i druga klimatska obilježja. Ako je poznato da su neka područja u zimskim uvjetima prometno izolirana razmjerno dulje vrijeme, kao na primjer Čabar u Gorskotkom kotaru, ta se okolnost ne smije zanemariti prilikom izrade teritorijalne podjele na tom području.

Konačno, u prirodne faktore koji utječu na teritorijalnu podjelu valja ubrojiti i biosferu pojedinog područja, njegovu floru i faunu. I to ne samo kao potencijalni prirodni resurs za lokalno gospodarstvo već i kao objektivnu datost o kojoj treba voditi računa pri povlačenju administrativnih granica i određivanju odgovornosti za očuvanje prirodnih vrednota. S gledišta zaštite prirode ne bi bilo učinkovito, na primjer, podijeliti Vransko jezero ili Kopački rit između nekoliko susjednih općina.

Svim prirodnim obilježjima prostora zajedničko je to da se vrlo sporo mijenjaju, da se na njih razmjerno malo može utjecati te da su u tom smislu objektivni uvjeti teritorijalne podjele. Baš zato treba o njima voditi računa prilikom crtanja teritorijalnih granica lokalnih jedinica, a to je moguće samo uz sudjelovanje onih koji znaju djelovanje tih faktora, od poznavatelja lokalnih prilika do specijalista stručnjaka. Samo će tada teritorijalna podjela biti prilagođena prirodnim uvjetima pojedinih mikrolokacija.

3.2. Mreža i vrsta naselja

Jedna stara kineska izreka kaže da se grad može premjestiti, ali ne i bunar. Drugim riječima, izbor mjesta za izgradnju naselja uvelike ovisi o volji ljudi, dok se bunar može iskopati samo na mjestu koje je priroda obdaru vodom. U tom smislu može se reći da na upravno-teritorijalnu podjelu faktor povezan s ljudskim nastambama ne djeluje toliko nepromjenjivo i ograničavajuće kao što djeluju prirodna obilježja prostora. Ipak i taj je faktor u stanovitoj mjeri, posebno kad je formiranje naselja u osnovi dovršeno te kad se njegovo djelovanje promatra u kratkoročnoj perspektivi, objektivni uvjet ili zadani okvir za određivanje teritorija lokalnih jedinica.

U problematiku naseljenosti ulaze najprije pitanja o vrsti naselja, njihovoj veličini i konfiguraciji te međusobnoj povezanosti. Nije, na primjer, isto

izraditi teritorijalnu kartu za područje u kojem prevladavaju mala, seoska naselja i tamo gdje postoji kontinuirano urbanizirano područje. U prvome slučaju bit će u pravilu lakše i bezbolnije odrediti administrativne granice, dok će u drugome to značiti zasijecanje u živo tkivo ljudskog naselja. Kako god povukli granicu između Zagreba i Velike Gorice, Splita i Solina ili Rijeke i Opatije, ona će uvijek biti do neke mjere artificijelna i bit će je teško braniti pred onima koji su njome nezadovoljni.

Važna je i gustoća naseljenosti jer ona izravno utječe na granice lokalne jedinice kad njezinu veličinu određujemo brojem stanovnika. Rijetka naseljenost uz relativno visok populacijski cenzus za stjecanje statusa grada može imati kao posljedicu takva apsurdna rješenja da se gradom proglasi područje na kojem se pored jednog malog grada nalazi pedeset i više sela i zaselaka.⁵⁶

U suvremenim razvijenim društvima vrlo značajnu ulogu ima i faktor urbanizacije te svi procesi koji su s njime povezani. Urbanizirani prostor ima svoje vlastite zakonitosti o kojima valja voditi računa pri određivanju granica urbanih jedinica. Ne može se, na primjer, administrativna granica grada povući tamo gdje su sada trenutačno rubovi izgrađenih dijelova grada,⁵⁷ jer će se vrlo vjerojatno grad još širiti, a potrebno mu je i šire područje za lokaciju niza objekata koji se obično smještaju na gradskom rubu, kao što su skladišta, hladnjače, veletržnice, deponiji smeća i sl. Ako se taj prostor dodijeli okolnim općinama, grad će imati velikih problema u obavljanju svojih vitalnih funkcija i općenito u svojoj prostornoj regulaciji.

Prilikom određivanja područja lokalnih jedinica valja voditi računa i o izboru središnjih naselja. Valja procijeniti njihovu gravitacijsku snagu, ako se ovisno o tome određuje područje jedinice, te na temelju toga odrediti administrativne granice općine, kotara ili županije.

⁵⁶ Mnoge primjere takvih rješenja možemo naći u postojećoj teritorijalnoj podjeli *Hrvatske*. Tako je, na primjer, malom gradu Ozlju priključeno 96 seoskih naselja, Buzetu 69, Glini 68, Slunju 66, Vrbovskom 64, Svetom Ivanu Zelini 61, Jastrebarskom 58, Delnicama 54, itd. (*Popis stanovništva, kućanstava i stanova 31. ožujka 2001. II. izd., Zagreb, Državni zavod za statistiku, 2003*).

⁵⁷ U postojećoj teritorijalnoj podjeli *Hrvatske* samo se područje dviju gradskih lokalnih jedinica, Pule i Biograda na Moru, u potpunosti podudara s granicama tih urbanih naselja, dok sve ostale gradske lokalne jedinice na svojem području imaju, pored urbanog središta, manji ili veći broj naselja (prosječni broj je 20). Možda je takvo određivanje gradskog područja manji problem za takav gradić kao što je Biograd na Moru, ali zasigurno je ozbiljan problem u organizaciji gradskih službi Pule koja je po veličini deveti grad u Hrvatskoj (*ibidem*).

Na komponente od kojih se sastoji faktor naseljenosti može se u nešto većoj mjeri utjecati nego na one iz prethodnog, prostornog faktora, i to u prvom redu prostornim i urbanističkim planiranjem. Zato bi se teritorijalna podjela morala oslanjati na te planove, a promjene teritorijalne strukture trebale bi slijediti temeljne odrednice strategije prostornog uređenja zemlje. Tada bi i teritorijalna podjela mogla biti poticajni čimbenik pri njezinu ostvarivanju.

3.3. Obilježja stanovništva

Važnu grupu čimbenika o kojima treba voditi računa pri utvrđivanju teritorijalne osnove lokalne samouprave čine oni koji se odnose na stanovništvo, jer lokalna samouprava treba biti prilagođena obilježjima, potrebama i životnim navikama lokalnog stanovništva.

Tu su, prije svega, važne opće demografske karakteristike lokalne populacije, kao što su dobna i spolna struktura, natalitet, mortalitet i morbiditet i dr. Ne možemo, na primjer, očekivati prosperitet lokalne jedinice koja se pretežno sastoji od staračkih domaćinstava. Od demografskih procesa posebno su važna migracijska kretanja, njihovi glavni smjerovi i intenzitet. Za određivanje područja gradskih lokalnih jedinica bit će potrebno snimiti dnevne migracije u vezi sa zaposlenjem, školovanjem i sl.

Za samu teritorijalnu podjelu od manjeg je značenja onaj kompleks obilježja stanovništva koji se označava kao socijalna stratifikacija, a time se podrazumijeva struktura zanimanja i zaposlenja, socijalno-ekonomski položaj, bogatstvo i s njime povezani utjecaj i moć, socijalne distancije i tsl. Ipak će i ti momenti biti katkad vrlo važni za određivanje područja lokalne jedinice na temelju njezina socijalno-ekonomskog profila, ako se unutar jedinice želi postići određeni stupanj homogenosti stanovništva.

Sljedeći kompleks obilježja stanovništva povezan je s tzv. grupnim identifikacijama, pod kojima razumijem motivacijski aktivne osjećaje pripadnosti pojedinim društvenim skupinama (lokalnim, socijalnim, nacionalnim, etničkim, religijskim i dr.). Među njima je s gledišta teritorijalne podjele najvažnija identifikacija s lokalnom zajednicom, jer je iskustvo pokazalo da ona može biti vrlo snažan faktor mobilizacije ljudi u upravljanju lokalnim poslovima. Identifikacija s lokalnom sredinom izražena kao osjećaj pripadnosti svome gradu ili općini te uvjerenje o posebnosti svoje lokalne zajednice i s time povezani lokalni ponos često su bili daleko djelotvornijim pokretačima u organiziranju i provođenju lokalnih akcija od bilo kojeg materijalnog motiva. Kao što su, na drugoj strani, nerijetko bili izvorom

mjesnih rivaliteta, uskogrudnosti, netrpeljivosti, pa i otvorenih sukoba sa susjednim lokalnim zajednicama.

Praksa je također pokazala da snažne identifikacije s nacionalnim, etničkim, religijskim ili jezičnim zajednicama mogu biti izvorom dubokih podjela i rascjepa među lokalnim stanovništvom. Ako se preko tih raskola olako prijede i u lokalnu jedinicu uvrste tako podijeljene lokalne zajednice, rezultat može biti paraliza djelovanja lokalnih političkih i drugih tijela ili pak otvorena dominacija pripadnika jedne zajednice uz marginalizaciju pripadnika drugih.

Na to se izravno nadograđuju ona obilježja koja se skupnim nazivom označuju kao lokalna kultura. Zajedničke vrijednosti, mitovi i tradicija, lokalni dijalekt, nošnja i folklor, specifični običaji, ceremonije, proslave i igre, samo su neki od onih vezivnih elemenata koji jednu u biti prostorno definiranu skupinu čine posebnom lokalnom zajednicom. Prilikom pripreme teritorijalne karte lokalne samouprave trebat će prepoznati te lokalne kulturne entitete te ih nastojati, koliko god je to moguće, ugraditi u teritorijalnu organizaciju. Kao što sam već naglasio, bilo bi idealno kad bi se lokalna jedinica kao administrativna tvorevina podudarala s lokalnom zajednicom kao socijalno-kulturnim entitetom. To neće uvijek biti moguće zbog razloga na koje sam prije upozorio, ali ne bi smjelo biti izgovorom da se ta dimenzija uvjetovanosti teritorijalne podjele posve zanemari.

3.4. Upravno-teritorijalno nasljeđe

Na izradu teritorijalne osnove lokalne samouprave ne smije se gledati kao na topografski zadatak, pri kojem se manje-više proizvoljno ucrtavaju buduće granice lokalnih jedinica. Teritorijalna se podjela vrlo rijetko provodi originarno,⁵⁸ već ona gotovo uvijek zatječe neko prethodno stanje koje se mora u stanovitoj mjeri uzeti u obzir. Što je dulje trajalo, to više se o njemu mora voditi računa.

Najprije zbog toga što se na temelju prijašnje teritorijalne podjele vrlo često razvijaju neke pojave, kao što su lokalni identitet i ponos, lokalna politička i upravna tradicija, lokalne elite i njihov utjecaj, a i specifični institucionalni interesi pripadnika upravnog aparata i službi. Sve to može biti izvorom otpora prema bilo kakvim teritorijalnim promjenama. Što je neka

⁵⁸ Rijetki primjeri takvog originarnog određivanja administrativnih granica koje su se doslovce ravnalom i šestarom ucrtavale na topografske karte mogu se naći u dijelovima SAD, Kanade i Australije koji su relativno kasno naseljeni.

teritorijalna podjela trajala dulje, to je čvršći splet tih specifičnih interesa povezanih za opstanak lokalne jedinice i veći otpor novom teritorijalnom uređenju.

Osim toga, na temelju trajnije teritorijalne podjele nastaju upravne institucije i organizacije u kojima se s vremenom kumulira stručno znanje i iskustvo potrebno za uspješno obavljanje lokalnih poslova. Poslovi se u njima odvijaju nekim ustaljenim redom, prema uhodanoj metodologiji na koju se građani s vremenom naviknu. Takve će institucije i organizacije po naravi stvari pokazivati tendenciju prema inerciji i svaku će ozbiljniju teritorijalnu reorganizaciju doživljavati kao voluntarističko i proizvoljno remećenje »prirodnog« tjekla stvari. Iz tih se izvora također može očekivati otpor, doduše manje glasan, ali zato ne slabiji niti manje djelotvoran.

Trebat će, dakle, pri izradi nove teritorijalne podjele upotrijebiti veliko umijeće da se istodobno sačuvaju racionalne jezgre starih upravnih struktura i otvore mogućnosti za izgradnju novih. Ponekad će se morati učiniti neki formalni ustupci tradiciji, a da se pritom ne dovode u pitanje osnovni principi teritorijalne podjele, kao što je to u pogledu gradova učinila Njemačka.⁵⁹ Ipak, valja reći da iskustvo pokazuje kako na podlozi nove teritorijalne podjele mogu relativno brzo nastati nove identifikacije i nove konstelacije dominantnih interesa koje će onda pomoći da se ona uhoda. Zato faktor nasljeđa ne treba apsolutizirati.

Činjenica je, međutim, da je zatečeno stanje, što je dulje trajalo, to ga je teže bilo promijeniti. To dobro ilustriraju primjeri Francuske i Švicarske u kojima su razni pokušaji teritorijalne reforme propali zbog snažne inercije postojećeg uređenja i jakog otpora lokalnih snaga.⁶⁰

⁵⁹ U njemačkim zemljama (*Länder*) lokalna je samouprava organizirana u dva stupnja: osnovne jedinice su općine (*Gemeinden*), a jedinice drugog stupnja su zemaljski okrugi (*Landkreise*). Iz te strukture izuzeti su veći gradovi (populacijski cenzus stalno se povećavao i krajem prošlog stoljeća iznosio je 100.000) koji imaju status okružnih gradova (*Stadtkreise* odnosno *Kreisfreie Städte*) i izravno su podređeni zemaljskim vlastima. No radi uvažavanja tradicije dopušteno je da oko 2.000 manjih gradova zadrži formalni naziv grada (*Stadt*), s time da se njihov status ne razlikuje od statusa ostalih općina (*Siedentopf, H.: op. cit., 324*).

⁶⁰ U komparativnoj literaturi o lokalnoj samoupravi *Francuska* i *Švicarska* navode se kao primjeri zemalja koje su u protekla dva stoljeća najmanje mijenjale svoju upravno-teritorijalnu podjelu. Bilo je tijekom vremena više pokušaja da se upravno-teritorijalna podjela prilagodi razvojnim promjenama te potrebama suvremenog društva, ali te su inicijative propale zbog inercije postojećeg stanja te snažnog otpora onih snaga koje su svoje interese povezivali s njegovim održavanjem.

U *Francuskoj* je taj otpor 1960-ih bio toliko jak da je 1969. izazvao ostavku predsjednika de Gaullea, osnivača Pete Republike. Želeći izbjeći moguću opstrukciju u parlamentu te računajući na dotadašnju veliku podršku birača na prethodna četiri referenduma, de Gaulle

3.5. Privredna i ekonomska razvijenost

Kao što smo već vidjeli, važan uvjet financijske i druge samostalnosti lokalne jedinice jest razmjerno visok stupanj ekonomske razvijenosti područja na kojem se ona formira, a ta razvijenost u prvom redu ovisi o snazi lokalne privrede. Stoga, ako želimo formirati lokalne jedinice s dostatnim ekonomsko-financijskim kapacitetom, valja napraviti temeljitu i detaljnu ekonomsku analizu stanja u pojedinim područjima zemlje. Ta bi analiza trebala dati odgovore na niz pitanja. Koji je stupanj ekonomske razvijenosti područja, mjereno uobičajenim indikatorima? Koliki su mu razvojni potencijali glede prirodnih izvora, energije, tehnologije, profesionalne strukture populacije, menadžerskih ekipa i dr.? Kakva je privredna struktura tog područja, koje su vrste i oblici privrednih aktivnosti na njemu zastupljene, koje su od njih razvojno propulzivne te koje su organizacije i pojedinci nositelji tih aktivnosti? I tako dalje.

Tek na temelju takve analize bilo bi moguće odgovoriti na pitanje hoće li ta sredina pružiti dovoljno uvjeta za uspostavu koliko-toliko samostalne lokalne jedinice koja će biti sposobna pretežni dio svojih aktivnosti i institucija financirati iz vlastitih izvora. Ako takvih uvjeta nema, možda ćemo doći do zaključka da bi bilo bolje da se to područje administrativno poveže s drugim, privredno komplementarnim i prosperitetnim područjem. Iako administrativne granice u načelu ne bi smjele biti zaprekom ekonomskim tokovima i procesima, ipak se može očekivati da će neko slabije razvijeno područje povezano s privredno razvijenim manje zaostati nego onda kad djeluje kao zasebna lokalna jedinica.

je te godine raspisao referendum o reformi regionalnog ustrojstva i smanjenju ovlasti Senata. Ujedno je, da istakne koliko mu je do reforme stalo, izjavio da će se povući s funkcije šefa države ako referendum ne uspije. Kad je njegov prijedlog na referendumu propao, general de Gaulle je podnio ostavku i povukao se iz političkog života.

Glavni nositelji tog otpora bili su lokalni uglednici (*grand notables*) koji su istodobno obnašali vodeće funkcije u gradovima i departmanima te funkcije u središnjem zakonodavnom tijelu i vladi. Naime, u poratnom razdoblju kumulacija lokalnih i centralnih funkcija postala je pravilo u francuskom političkom životu. U sastavu Narodne skupštine običavalo je biti do 80% članova koji su ujedno obnašali i neku lokalnu izvršnu i/ili vijećničku funkciju. Slično je bilo s kumulacijom središnjih i lokalnih izvršnih funkcija, a nerijetko su pojedinci obavljali funkciju predsjednika vlade ili ministra uz zadržavanje načelničke funkcije u svome gradu. Tako je, na primjer, nakon izbora za francuskog premijera J. Chaban-Delmas zadržao dužnost gradonačelnika Bordeauxa, P. Mauroy nastavio obnašati dužnosti gradonačelnika Lillea i predsjednika regionalnog vijeća, a J. Chirac i dalje obavljao funkciju gradonačelnika Pariza (Kesselman, M.: *Research Perspectives in Comparative Local Politics: Pitfalls, Prospects, and Notes on the French Case*, u knjizi: Clark, Terry N. (ed.): *Comparative Community Politics*, New York, John Wiley, 1974, 369; Norton, A., 1994, 132).

S te točke gledišta najveći će problem biti ono područje koje je slabo razvijeno, ali se zbog svoje prostranosti i geografskog položaja ne može jednostavno priključiti nekom razvijenijem dijelu zemlje, kao što je u našoj državi s područjem Like. Tu se projektanti administrativno-teritorijalne podjele nalaze pred sljedećom načelnom dilemom. Jedna je solucija da se razbije geografska, privredna i društvena cjelovitost takvog područja te da se pojedini njegovi dijelovi administrativno priključe raznim okolnim, razvijenim centrima. Druga je mogućnost da se čitavo to područje organizira kao jedinstvena upravna cjelina i da dobije posebni status te da ga država sustavno pomaže.

Svaka od tih mogućnosti ima svojih prednosti i nedostataka. Prva ima tu dobru stranu što pojedine dijelove takva pasivnog i nerazvijenog područja vezuje uz razvijene centre pa se može očekivati da će se na temelju privredne komplementarnosti takve integracije ubrzati razvoj tih priključenih nerazvijenih dijelova. Možda joj je najveća slabost to što se na taj način razbija cjelovitost područja te se time gube svi oni poticaji koje lokalna samouprava dobiva od zasebnog geografskog, povijesnog, socijalnog i kulturnog identiteta područja na kojem djeluje. Osim toga, prilično se realno može očekivati da će pojedini centri kojima su priključeni nerazvijeni dijelovi s tog naslova od države tražiti pomoć, a nije sigurno da će se ta pomoć doista upotrijebiti za razvoj takvog nerazvijenog kraja. I naposljetku, ako se na taj način ne može rasporediti čitavo nerazvijeno područje, a u slučaju Like to je gotovo nedvojbeno, nakon takve reorganizacije i dalje će ostati jedna, doduše znatno manja, nerazvijena lokalna jedinica koja će trebati stalnu i obilnu državnu pomoć.

U drugoj soluciji zadržava se cjelovitost područja i sve dobre strane koje ona donosi. Okolni centri rasterećuju se posebne brige za razvoj onih dijelova koji su im trebali biti priključeni. A državna se pomoć može u cijelosti koncentrirati na jednu lokalnu jedinicu, umjesto da se disperzira na razna mjesta koje je teže nadzirati, te se na taj način može znatno povećati učinkovitost pomoći. Ali glavni je nedostatak tog rješenja što takvo privredno pasivno područje trajnije ostaje u upravnoj izolaciji u kojoj može i dalje razvojno stagnirati tako da ga ni izdašna državna pomoć neće moći izvući iz nerazvijenosti i siromaštva.

Koje god se rješenje prihvatilo, ono neće biti idealno, jer svako od njih ima svoju »cijenu«. Stoga je potrebno pažljivo odvagati razloge za i protiv, procijeniti konzekvencije i napraviti promišljen izbor. Loše će biti ako se s izabranim rješenjem stane na pola puta, jer se tada najčešće negativne strane jedne i druge solucije kumuliraju te obično u velikoj mjeri nadilaze njihove prednosti. Još gore će biti ako se rješenja učestalo mijenjaju tako da se vremenski ne stignu pokazati njihovi pozitivni i negativni učinci.

3.6. Prometna i komunikacijska povezanost

Da bi lokalna jedinica mogla uspješno funkcionirati, dijelovi njezina prostora moraju biti međusobno dobro povezani, a osim toga ona sama treba biti što bolje povezana sa svojom neposrednom i širom okolinom. Zato je pitanje prometa i veza od prvorazrednog značenja za teritorijalnu podjelu, i to jednako toliko kao ograničavajući faktor koliko i kao faktor kojeg se ograničavajuće djelovanje može uspješno neutralizirati usmjerenom društvenom akcijom.

Prije izrade prijedloga upravno-teritorijalne podjele nekog područja potrebno je izraditi elaborat o prometnoj povezanosti. To uključuje, prije svega, snimku stanja u prometnoj infrastrukturi (kakva je kvaliteta i mreža cesta i putova, željezničkih pruga i njihovih pratećih objekata, uredenost i opremljenost luka i pristaništa, a u gradovima posebno stanje tramvajskih pruga, gradske željeznice itd.). Zatim, analizu kapaciteta prometnih organizacija (kakvim prometnim sredstvima raspolažu, kakva im je kadrovska i organizacijska osposobljenost, kakvo im je financijsko poslovanje, a posebno koliko ovise o lokalnoj ili državnoj pomoći i sl.). I naposljetku, kompleksnu ocjenu čitavog prometnog sustava (što uključuje pitanja koliko on pokriva čitavo područje, kakav je vozni red i učestalost pojedinih linija, koliko su pojedine vrste prijevoza usklađene i komplementarne itd.) te potrebne mjere za njegovo unapređenje i razvoj.

Važnu komponentu povezanosti unutar lokalne sredine te između nje i njezine okoline predstavlja javni komunikacijski sustav. U tom smislu valja utvrditi kakvo je stanje njegove infrastrukture (kakva je mreža poštanskih i telegrafskih postaja, koliki je kapacitet telefonskih centrala i raširenost telefonske mreže, kolika je snaga lokalnih radio i TV postaja, kolika je razvijenost računalne mreže itd.). Također treba analizirati osposobljenost organizacija koje djeluju u području veza i komunikacija, od filijala državne poštanske službe do izdavača lokalnih novina. Na temelju takve analize pojedinih segmenata javnog komunikacijskog sustava potrebno je sačiniti cjelovitu ocjenu funkcioniranja tog sustava kao i moguće pravce njegova daljnje razvoja.

I ovdje će se glavni problemi pri određivanju teritorijalne podjele javiti tamo gdje je prometna i komunikacijska povezanost slabija, bilo zbog opće nerazvijenosti područja, bilo zbog objektivnih, zemljopisnih uvjeta. Posebni su problem prometno izolirana područja, kao što su udaljeni otoci (npr. Vis i Lastovo), ili naselja u teško dostupnom planinskom području (npr. Čabar u Gorskom kotaru). Za njih se postavlja načelno pitanje je li bolje da budu dio šire lokalne jedinice ili bi bilo korisnije da sami budu administrativna cjelina, naravno ako ispunjavaju neke elementarne uvjete.

Iskustva drugih zemalja upućuju na to da se češće prakticira druga mogućnost te da se tim područjima, čak i onda kad ne ispunjavaju sve tražene

uvjete, daje administrativna samostalnost. Tako je, na primjer, sa svojim otocima postupila Grčka,⁶¹ Velika Britanija⁶² i Španjolska.⁶³ Isto tako, većina planinskih sela u Švicarskoj zbog odsječenosti tijekom zimskog razdoblja dobila je status samostalnih komuna.⁶⁴ A dva teško dostupna kraja Italije, Valle d'Aosta i Molise, imaju status autonomnih regija, iako po broju stanovnika ne bi ispunjavali uvjete za dobivanje statusa provincije.⁶⁵

Nešto se drugačije postavlja pitanje kako prometna povezanost utječe na određivanje veličine teritorija lokalne jedinice. Prije je to bio jedan od važnih ograničavajućih faktora pa se površina lokalne jedinice određivala prema ondašnjim, skromnim prometnim mogućnostima i sredstvima. Tako su, na primjer, dimenzije američkog okruga (*county*) bile prilagođene prijevozu konjskom zapregom te su se kretale od 700 do 3.000 km², što je omogućivalo da prosječna udaljenost od periferije do okružnog sjedišta bude od 15 do 30 km.⁶⁶ Uz suvremena prijevozna sredstva i prometnice

⁶¹ U teritorijalnoj podjeli Grčke mali nastanjeni, ali udaljeni otoci u pravilu su dobili status općina (*koinotetes*), dok veći i gušće naseljeni otoci imaju status gradova (*demoi*). Najveći otoci (Krf, Kefalonija, Leukas i Zakint u Jonskom te Eubeja, Lesbos, Samos i Hios u Egejskom moru) imaju status prefekture (*nomos*), premda većina njih nema ni polovinu prosječne populacije prefekture. Otok Kreta podijeljen je pak na četiri prefekture koje imaju ispodprosječnu populaciju prefekture (Norton, A., 1994, 35, 40–41).

⁶² Engleski otok Wight u kanalu La Manche dobio je status okruga (*county*), iako sa svojih 124.600 stanovnika jedva udovoljava uvjetima da bude kotar (*district*). A škotska otočja Shetland, Orkney i Western Isles, s populacijom od 20.000 do 32.000, imaju posebni status te uz poslove iz djelokruga kotara (*district*) obavljaju i niz poslova iz djelokruga regije (*region*), premda su regije u Škotskoj drugostupanjske jedinice i u prosjeku imaju 561.000 stanovnika (*ibidem*, 363–5).

⁶³ Španjolska je Kanarskim otocima dala status autonomne regionalne jedinice (*comunidad autonoma*), iako nemaju ni polovinu prosječne populacije tih jedinica (Beltrán, Miguel: Spain, u knjizi: Rowat, D. C. (ed.), 1988, 262).

⁶⁴ To je, kao što smo rekli (v. bilješku 53), glavni razlog usitnjenosti teritorijalne podjele Švicarske, u kojoj dvije trećina komuna ima manje od tisuću stanovnika, a svaka peta komuna, među kojima su uglavnom planinska sela, obuhvaća manje od 200 stanovnika.

⁶⁵ Talijanske regije imale su 1990-ih u prosjeku oko 2,8 milijuna stanovnika, a prosječna talijanska provincija obuhvaćala je 610.000. U to je doba regija Valle d'Aosta brojila oko 116.000, a regija Molise oko 336.000 stanovnika (*Annuario statistico italiano*, 1991, tablica 2.14, citirano prema: Norton, A., op. cit., 1994, 202). Doduše, osim prostorne izoliranosti, dodatni razlog za dobivanje statusa regije bio je etničko-politički, jer u regiji Valle d'Aosta živi relativno brojna francuska manjina, a u regiji Molise obitava, danas već uvelike naturalizirana, hrvatska manjina.

⁶⁶ Iako su se granice okruga u SAD tijekom dvjesto godina ponešto mijenjale, ipak su najvećim dijelom ostale onakvima kakve su zacrtane u vrijeme stjecanja nezavisnosti. U gotovo svih 37 federalnih jedinica na istočnoj obali i u središnjem dijelu SAD prosječna veličina okruga ne prelazi površinu od 3.000 km². Iznimke su jedino države Maine i North Dakota u kojima je prosječna površina okruga 5.015 odnosno 3.452 km². Pritom, u četiri federalne jedinice (Rhode Island, Georgia, New Jersey i Kentucky) okrug u prosjeku ima manje od 1.000 km², u 23 federalne jedinice prosječna je površina okruga od 1.000 do 2.000 km², a u osam

takva su ograničenja znatno manja pa s te točke gledišta lokalna jedinica može obuhvatiti mnogo širi prostor. Stoga je, na primjer, Švedska tijekom teritorijalne reforme mogla znatnije smanjiti broj svojih okruga, a njihovu prosječnu površinu povećati na oko 20.000 četvornih kilometara.⁶⁷ To ipak ne znači da je teritorij lokalne jedinice posve neovisan o prometnim prilikama, već će pri određivanju područja u svakom konkretnom slučaju trebati pažljivo ocijeniti hoće li buduća lokalna jedinica biti dobro prometno povezana kvalitetnim i jeftinim javnim prijevozom od perifernih naselja do sjedišta lokalnih vlasti i službi.

3.7. Efikasnost i ekonomičnost lokalnih službi

Jedna je od temeljnih zadaća lokalne samouprave organiziranje i vođenje službi kojima se neposredno zadovoljavaju potrebe lokalnog stanovništva, bilo one koje su proizašle iz samog postojanja naselja i života u njemu (npr. vodovod, kanalizacija, odvoz smeća, uređenje ulica i dr.), bilo pak oni koje se zadovoljavaju u neposrednom kontaktu pa se zbog toga te službe moraju locirati što bliže svojim korisnicima (npr. primarna zdravstvena zaštita, predškolski odgoj, osnovno obrazovanje, socijalna skrb i dr.).

Tim službama postavljaju se dvije skupine zahtjeva. S jedne strane, trebaju što bolje zadovoljiti potrebe te pružiti što kvalitetnije usluge, vodeći računa o postavljenim stručnim standardima pojedine službe, ali i o osobnom zadovoljstvu korisnika. A s druge strane, trebaju što ekonomičnije obavljati posao, uz što manje suvišnih troškova i što nižu jediničnu cijenu usluge.

Ta dva cilja nije uvijek lako i jednostavno postići u isti mah. Koliko će se u tom uspjeti, ovisi o nizu faktora: razini stručnosti i motiviranosti stručnog osoblja, raspoloživim tehničkim sredstvima i drugoj opremi, količini financijskih sredstava, a posebno o financijskom kapacitetu korisnika, racionalnosti organizacije, poslovnosti vodstva itd. No ako načas pretpostavimo

federalnih jedinica, među kojima je i *Teksas*, druga članica Unije po površini, od 2.000 do 3.000 km². Na drugoj strani, u osam federalnih jedinica gorskog područja SAD i u pet jedinica na Pacifiku, koje su u pravilu kasnije formirane i priključene Uniji, prosječna površina okruga je znatno veća i kreće se od 4.158 (*Havaji*) do 19.591 km² (*Arizona*). Posebno se izdvaja *Aljaska* s ekstremno velikim okruzima čija prosječna površina prelazi 120.000 km² (*Hardy, Richard J.: op. cit., 1992, 691, 796–798*).

⁶⁷ U *Švedskoj* je formiran 21 okrug, od kojih tri okruga na krajnjem jugu zemlje imaju manju površinu od 5.000 km², 14 ima površinu od 5.000 do 30.000 km², a četiri okruga na sjeverozapadu i sjeveru zemlje imaju preko 30.000 km² te zajedno obuhvaćaju 55% švedskog državnog teritorija. Među potonjima najveći je okrug *Norrboten* koji se pretežno prostire na arktičkom dijelu Švedske, a obuhvaća 105.877 km² (*Häggröth, S. et al.: op. cit., 1999, str. 17–18*).

da su svi ti uvjeti zadovoljavajuće ispunjeni, preostaje još jedan faktor djelovanje kojeg nam je u ovom kontekstu zanimljivo, a to je veličina populacije odnosno broj korisnika koje služba opslužuje. Općenito bi se moglo ustvrditi da će, ako su svi ostali uvjeti jednaki, neka služba biti efikasna i ekonomična ako je broj njezinih korisnika optimalan. Ako je broj korisnika manji od tog optimalnog broja, ni uz najveći trud i uštede služba neće uspjeti poslovati ekonomično. A ako je taj broj veći od optimalnog, smanjit će se doduše jedinična cijena usluge, ali će zato stradati kvaliteta, jer će služba biti prisiljena raditi brzo i površno. Premda se u tom pogledu situacija relativno brzo mijenja, jer se stručne metode razvijaju i tehnička sredstva usavršavaju pa stoga nije moguće jednom za svagda utvrditi koji je broj korisnika za neku službu optimalan, ipak se za svaku službu može ustanoviti kolika je korisnička populacija u danom trenutku potrebna da bi ta služba djelovala istodobno kvalitetno i ekonomično.

Ako je taj zaključak točan, to ima izravne implikacije na utvrđivanje teritorijalnih granica lokalnih jedinica. Naime, ne bi se smjelo dogoditi da neku službu povjerimo na obavljanje lokalnoj jedinici koja svojom populacijom odnosno brojem potencijalnih korisnika te službe ne zadovoljava navedene uvjete jer će tada biti gotovo sigurno da se služba neće obavljati efikasno i ekonomično. Ili drugačije rečeno, veličinu lokalne jedinice, izraženu brojem stanovnika, valja odrediti tako da službe koje će biti u njezinu djelokrugu mogu djelovati pod optimalnim uvjetima. Budući da se poželjna veličina korisničke populacije od službe do službe znatno razlikuje, na pojedinu razinu lokalne strukture treba locirati samo one službe koje tu mogu djelovati optimalno, tj. koje imaju približno jednak traženi broj korisnika koji odgovara broju stanovnika lokalne jedinice na toj razini sustava lokalne samouprave. A vertikalna razvedenost tog sustava omogućit će nam da diferencirano postupimo s različitim službama: službe koje imaju uži akcijski radijus smjestit ćemo na niže i manje lokalne jedinice, dok ćemo one sa širim optimalnim radijusom djelovanja staviti u djelokrug jedinica više razine, s većom populacijom.

To znači da se teritorijalna podjela zemlje ne bi smjela izrađivati, a da se prethodno za svaku lokalnu službu nisu ispitali i utvrdili optimalni uvjeti njezina efikasnog i ekonomičnog poslovanja. Postupi li se drugačije, sa sigurnošću možemo očekivati da veliki broj lokalnih jedinica neće biti kadar osigurati kvalitetno obavljanje svojih službi, a još manje njihovu ekonomičnost. O tom ograničavajućem djelovanju veličine korisničke populacije pojedinih službi na dimenzije lokalnih jedinica i na teritorijalnu osnovu lokalne samouprave uopće sve se više obraćala pozornost prilikom projekti-

ranja novijih teritorijalnih reformi. U dva slučaja, švedskom⁶⁸ i engleskom,⁶⁹ taj je moment igrao vrlo važnu ulogu u projektiranju teritorijalne podjele.

Bez obzira na to što su nalazi švedskih i engleskih stručnjaka, zbog različitih uvjeta i stupnja razvijenosti, samo ograničeno upotrebljivi, čini se da dobro potkrepljuju osnovnu tvrdnju da se prilikom definiranja teritorijalne podjele mora voditi računa o povezanosti kvalitete i ekonomičnosti lokalnih službi, s jedne, i veličine populacija njihovih korisnika, s druge strane. Koji je minimalni broj korisnika potreban da bi neka služba djelovala efikasno i ekonomično, to će se razlikovati od zemlje do zemlje, ovisno o stupnju razvijenosti, navikama i potrebama stanovništva, traženju razini

⁶⁸ Planeri švedske teritorijalne reforme, koja je provedena 1950-ih i 1960-ih, svoju su preporuku o veličini osnovne lokalne jedinice, komune, dobrim dijelom zasnovali na utvrđenoj minimalnoj populaciji za one službe koje je komuna trebala obavljati. Ustanovili su tako da je ta minimalna populacija za osnovne škole od 6.500 do 7.500, za službe socijalne skrbi od 5.000 do 6.000, za primarnu zdravstvenu zaštitu od 8.000 do 10.000 te za službu pomoći nezaposlenima od 7.000 do 8.000 stanovnika. Na temelju tih nalaza predložili su švedskoj vladi, koja je to i prihvatila, da poželjni minimum stanovnika komune bude 8.000. Širi prikaz tog prijedloga može se naći u: *Strömberg, L.: op. cit., 1974.*

Kasnija empirijska istraživanja provedena u komunama tijekom 1960-ih pokazala su da se populacija od 8.000 može istodobno smatrati gornjom granicom veličine komune ako se želi osigurati da većina sudionika u procesu lokalnog samoupravljanja međusobno kontaktira neposredno i neformalno. To znači da bi s daljnjim povećanjem populacije komuna došlo u pitanje sudjelovanje građana u lokalnom upravljanju (v. *Gustafsson, G.: op. cit., 1981.*)

⁶⁹ Engleske je stručnjake, koji su 1960-ih pripremali korjenitu reformu lokalne samouprave, prvenstveno zanimalo kako racionalizirati tadašnju vrlo složenu i neadekvatnu mrežu lokalnih jedinica, a u sklopu toga bilo je, dakako, i pitanje kako postići što veću efikasnost i ekonomičnost lokalnih službi. U prvo vrijeme *Redcliffe-Maudova* komisija, koja je vodila projekt reforme, nije našla značajnije korelacije između veličine jedinice i kvalitete službi u njoj dok se kvaliteta mjerila nekim objektivnim pokazateljima. Ali kad su u ocjenu kvalitete uključeni službenici središnje državne uprave, pokazalo se da su okruzi s manje od 200.000 stanovnika bili mahom ocijenjeni negativno. Pokazalo se također da su u pogledu organizacije službi za socijalnu skrb najbolje ocijenjeni okruzi s populacijom od 350.000 do 500.000, a u pogledu službi za osnovno, srednje i više obrazovanje, okruzi s više od 500.000 stanovnika. Utvrđeno je također da je za suvremeni, kvalitetni i ekonomični vodoopskrbni sustav potrebna populacija od oko dva milijuna. Na temelju tih i drugih nalaza, Komisija je predložila da donja granica veličine okruga bude 250.000 stanovnika, s time da bi na razini okruga bile smještene sve najvažnije i financijski najzahtjevnije lokalne službe. Ta se preporuka Komisije uglavnom respektirala pri ozakonjenju nove teritorijalne podjele Engleske i Walesa (*Norton, A. i P. N. Mawhood: op. cit., 1974, 7–8.*)

U konačnoj izvedbi engleski okruzi (*counties*) imaju u prosjeku 724.000 stanovnika, s time da je raspon od oko 300.000 do oko 1.500.000, a jedino strši otok *Wight* koji ima status okruga sa svega 124.600 stanovnika. U usporedbi s engleskim, velški su okruzi znatno manji i imaju u prosjeku 351.000 stanovnika (raspon je od 112.400 do 534.500). Od 36 metropolitanskih kotara (*metropolitan districts*), koji obavljaju slične funkcije kao okruzi, šest ima od 100.000–200.000, sedamnaest od 200.000–300.000, sedam od 300.000–450.000, a šest više od 450.000 stanovnika (*Norton, A.: op. cit., 1994, 41, 362–363.*)

ekonomičnosti i drugim okolnostima. Ali taj se broj može i treba ustanoviti kad se utvrđuje veličina lokalne jedinice te određuju službe koje će se u njoj obavljati pa u tom smislu s njime valja računati kao s determinirajućim faktorom teritorijalne podjele.

3.8. Politički ciljevi i interesi

Od svih navedenih faktora koji utječu na teritorijalnu podjelu najmanje je jednoznačan, konstantan, istosmjern i predvidiv utjecaj političkih faktora. Nerijetko se događa da je konkretan izgled teritorijalne organizacije lokalne samouprave rezultat rasporeda političkih snaga u trenutku donošenja odluke kao i toga koji su se konkretni interesi uspjeli probiti do mjesta odlučivanja i utjecati na konačnu odluku. Stoga se može reći da su politički ciljevi i interesi glavni izvor kontingentnosti pri oblikovanju teritorijalne podjele. Zahvaljujući njima mnoge teritorijalne podjele, ako ne u cjelini, onda barem u detaljima, i danas nose biljeg političkih prilika u kojima su nastale.

To ipak ne znači da se djelovanje političkih faktora na teritorijalnu konfiguraciju lokalne samouprave ne može uopće predvidjeti, odnosno da se iz nekih političkih ciljeva ne mogu izvesti određene konzekvencije za teritorijalnu podjelu. Lokalna samouprava može ostvarivati različite ciljeve odnosno funkcije u demokratskom političkom poretku, a iz njih proizlaze različiti zahtjevi prema oblikovanju njezine teritorijalne organizacije. Trebalo bi, dakle, najprije identificirati glavne ciljeve odnosno funkcije i na temelju njih zaključiti kakva bi teritorijalna organizacija najbolje odgovarala njihovu ostvarenju.

Ako se, na primjer, u lokalnoj samoupravi vidi aktivnog agensa u kreiranju i ostvarenju javnih politika, tada bi lokalne samoupravne jedinice trebale biti relativno autonomne, jer o nekoj lokalnoj politici ima smisla govoriti tek ako postoji stanovit stupanj njihove političke samostalnosti spram središnje državne vlasti. To pak podrazumijeva i pravnu autonomiju zasnovanu na ovlastima koje lokalnim jedinicama daju ustav i zakoni. Međutim, poznato je da pravna i politička samostalnost ostaju mrtvo slovo na papiru ako ih ne prati i financijska samostalnost. Nadalje, notorno je da financijska samostalnost pretpostavlja odgovarajući ekonomsko-financijski kapacitet lokalne jedinice pa će ona biti veća ako su lokalne jedinice veće i razvijenije. Prema tome, ako se želi teritorijalnom podjelom stvoriti uvjete za ostvarenje što veće autonomije lokalne samouprave i za njezinu što manju ovisnost o središnjim državnim organima, lokalne bi jedinice trebale biti prostorno i populacijski veće te ekonomsko-financijski jače.

Ako pak lokalne samoupravne jedinice primarno imaju zadaću osigurati neposrednu participaciju građana u upravljanju javnim poslovima, to je lakše i

jednostavnije ostvariti u lokalnim jedinicama s manjim brojem stanovnika. Zapravo se neki oblici odlučivanja kao što su skupovi građana jedino mogu ostvariti u malim lokalnim jedinicama. Stoga, ako se teritorijalnom podjelom ponajprije žele stvoriti uvjeti za uspostavu i razvoj neposredne demokracije u lokalnoj samoupravi, populacije lokalnih jedinica trebale bi biti manje.

Prema tome, iz političkog cilja jačanja autonomije lokalne samouprave i političkog cilja ostvarivanja neposrednog odlučivanja građana u lokalnom upravljanju proizlaze različite, moglo bi se reći čak oprečne konzekvencije na teritorijalnu podjelu. Praktična rješenja koja će uvijek biti neka vrsta kompromisa između tih dvaju zahtjeva, izražavat će mjeru utjecaja onih političkih snaga koje se zalažu za jedan ili drugi politički cilj.

Daljnja složenost u djelovanju političkih faktora na teritorijalnu organizaciju lokalne samouprave proizlazi otuda što su lokalne jedinice dio državne organizacije te se njima središnji državni organi koriste radi provedbe svojih zakona, propisa i drugih odluka. U tom smislu na lokalne se jedinice može gledati i kao na instrumente državne politike. S državne točke gledišta, teritorijalna bi organizacija trebala stvoriti uvjete za što veći utjecaj i bolju kontrolu središnjih organa nad lokalnom samoupravom. To znači da bi pri određivanju područja tih jedinica valjalo nastojati osigurati uvjete u kojima će se povećati njihova ovisnost prema centralnoj vlasti. A ta će ovisnost u pravilu biti veća što su jedinice ekonomsko-financijski slabije te populacijski i prostorno manje. Prema tome, ako se u nekoj zemlji želi osigurati jači državni utjecaj na lokalnu samoupravu, teritorijalna podjela trebala bi se zasnivati na relativno malim lokalnim jedinicama.

S druge strane, izravni utjecaj i kontrola središnjih državnih organa nad lokalnom samoupravom bit će ograničeni brojem osnovnih lokalnih jedinica. Što je taj broj veći, to je raspon kontrole veći, a to znači da će neposredni nadzor po prirodi stvari biti manje intenzivan i uspješan. Taj se problem može riješiti uspostavom intermedijarnih organa koji će za državu obavljati nadzor, i to tako da svaki od njih nadzire manji broj osnovnih jedinica. Time će se, doduše, bitno smanjiti raspon kontrole i pojačati njezin intenzitet i učinkovitost, ali će se ujedno povećati raspon vertikalne veze pa će komunikacija između osnovnih jedinica i središnje uprave biti posredna, pojačat će se uloga srednjih karika u komunikacijskom lancu, a time će čitav mehanizam centralnog nadzora postati složenijim, sporijim i skupljim. Želi li pak država pojačati svoj izravni nadzor nad lokalnom samoupravom, moći će to postići samo pod cijenu smanjenja broja osnovnih jedinica i njihova okrupnjavanja, ali tada će se suočiti s jačim i manje ovisnim lokalnim jedinicama.

Prema tome, ni iz relativno jasnog političkog cilja osiguranja državnog nadzora nad lokalnom samoupravom ne proizlaze jednoznačne preporuke za teritorijalnu podjelu. Ako se centralni nadzor želi ostvariti usitnjavanjem

mreže osnovnih jedinica, dobit će se velik broj o državnoj pomoći ovisnih jedinica, ali će zato nadzor nad njima biti posredan, udaljen i spor pa zbog toga manje učinkovit. Ako se pak radi uspostave izravnog i djelotvornog centralnog nadzora smanji broj osnovnih lokalnih jedinica, dobit će se krupnije i u pravilu ekonomski jače jedinice koje će biti manje ovisne o državnoj pomoći i stoga će se uspješnije oduprijeti centralnom utjecaju.

Pored tih općih političkih ciljeva koji se tiču lokalne autonomije i participacije građana u lokalnom upravljanju te državnog nadzora nad lokalnom samoupravom, koji se kao faktori utjecaja na teritorijalnu podjelu javljaju manje-više u svakoj zemlji, mogu se pojaviti i neki posebni politički ciljevi i interesi koji u stanovitoj mjeri oblikuju teritorijalnu osnovu lokalne samouprave. Takav je, na primjer, politički cilj zaštite položaja neke nacionalne ili etničke manjine. Radi zaštite takvih manjina stvaraju se posebne lokalne jedinice u kojima u većini žive pripadnici manjina te se tim jedinicama daje nešto viši stupanj autonomije. Konkretni primjeri takvih jedinica u europskim zemljama jesu pokrajina *Åland* u Finskoj s pretežnom švedskom manjinom⁷⁰ i pokrajina Južni Tirolo (službeni joj je naziv *Bolzano-Bozen*) u Italiji sa značajnom njemačkom manjinom.⁷¹

⁷⁰ U Finskoj postoji, još od vremena kad je bila u sastavu švedskog kraljevstva, relativno brojna manjina koja govori švedski, a broj njezinih pripadnika u zadnjih pedesetak godina opada u apsolutnom (1940. bilo ih je 354.000, dok ih je do kraja stoljeća bilo manje od 300.000) i u relativnom smislu (udio u pučanstvu Finske smanjio se s 10% na 6%). Uz zajamčenu kulturnu autonomiju u finskim općinama (od kojih je 6% jednojezičnih švedskih, 8% dvojezičnih i 86% jednojezičnih finških), ta manjina ima posebnu autonomiju u pokrajini *Åland* koja obuhvaća 6.500 otoka, otočića, hridi i grebena površine 1.481 km². Najveći među njima je otok *Åland* sa 650 km², a nastanjeno je još 74 otoka, s ukupnim brojem od oko 22.000 stanovnika, od kojih su 96% Švedi pa je stoga službeni jezik švedski.

Rezolucijom Vijeća Lige naroda iz 1921. otočje je pripalo Finskoj, s time da mu se mora dati visok stupanj autonomije pod međunarodnom kontrolom. U provedbi te rezolucije finški je parlament donio posebni zakon o autonomiji te pokrajine, a taj se zakon smatra dijelom ustavnog uređenja i ne može se promijeniti bez suglasnosti pokrajinskog vijeća *Ålanda*. Zakonodavnu vlast u toj pokrajini ima jednodomno pokrajinsko vijeće od 30 članova izabranih na četiri godine, s time da zakone mora potvrditi finški predsjednik. Izvršnu vlast obavlja guverner kojega imenuje predsjednik Finske na prijedlog pokrajinskog vijeća, a on je ujedno na čelu pokrajinske vlade. Odnosi s centralnom vlašću održavaju se putem posebne delegacije *Ålanda* u koju jedan dio članova bira pokrajinsko vijeće, a drugi finska vlada. Ta je delegacija posebno zadužena za problem financiranja pokrajine i odnose s državnim proračunom. Na *Ålandu* se vije švedska zastava, a u pokrajini je vlasništvo zemlje i osnivanje poduzeća dopušteno samo stanovnicima koji govore švedski te se na taj način jamči dominacija švedske manjine. Ipak, ta se manjina potpuno identificirala s Finskom kao svojom domovinom pa sebe ne smatraju Švedima, nego Fincima koji govore švedski (*Liebkind, Karmela i Broo, Roger*: Manjina koja govori švedski u Finskoj: studija slučaja (prijevod završnog izvještaja), UNESCO, Paris, 1985).

⁷¹ Južni je Tirolo u sastavu talijanske regije *Trentino-Alto Adige* (892.000 stanovnika i 13.613 km² površine) koja je podijeljena na dvije pokrajine: 1. *Bolzano-Bozen* u kojoj do-

Posebni izvor političkog utjecaja na teritorijalnu podjelu povezan je s djelovanjem političkih stranaka. Ako su lokalne jedinice ujedno izborne jedinice za izbor članova nacionalnog parlamenta, a to je manje-više praksa u svim zemljama koje su prihvatile sustav razmjernih izbora, postojat će jaki politički pritisci da se granice tih jedinica odrede tako kako bi se u njima osigurala dominacija jedne političke stranke. Pored toga političke će stranke nastojati spriječiti promjenu postojeće teritorijalne podjele ako im ona omogućuje da u pojedinim sredinama zadrže ključne položaje kao nagradu za svoje lokalne aktiviste ili će pak zagovarati takve promjene teritorijalne organizacije koje će im staviti u izgled osvajanje takvih položaja. Konačno, pri donošenju zakona o teritorijalnoj podjeli nerijetko se u zadnji čas, tijekom parlamentarne debate, događa da se u konačni prijedlog, protivno svim stručnim kriterijima i razlozima, probiju posebni interesi po načelu političkog oportuniteta. Pa tako status lokalnih jedinica, premda za to ne ispunjavaju zakonske uvjete, dobivaju mjesta koja su stekla zasluge u ratu ili revoluciji, uz koja su vezane povijesne uspomene i sentimente i tsl. Ti momenti dodatno pridonose nepredvidivosti djelovanja političkog

minira njemačka manjina (na prostoru od 7.400 km² živi 442.000 stanovnika, od čega oko 300.00 Nijemaca i 130.000 Talijana) i 2. *Trento* (450.000 stanovnika i 6.213 km²) u kojoj su u ogromnoj većini Talijani (435.000). U obje pokrajine postoje malobrojne *Ladino* odnosno retoromanske manjine.

Nakon loših iskustava za vrijeme fašističkog režima, Pariškim sporazumom iz 1946. dana su jamstva ravnopravnosti i zaštite njemačkoj nacionalnoj manjini, ali Italija je 1948. u tom području formirala jednu regiju u kojoj je željela osigurati dominaciju talijanskog stanovništva, tako da su ta jamstva zapravo izigrana. Zbog toga je među pripadnicima njemačke manjine raslo nezadovoljstvo koje je kulminiralo velikim demonstracijama 1957. tijekom kojih je postavljen odlučan zahtjev da se Južni Tirol izdvoji iz regije *Trentino-Alto Adige*. Tim povodom Vijeće sigurnosti UN donijelo je posebnu rezoluciju kojom je osnovana Komisija devetnaestorice o Južnom Tirolu sa zadatkom da pronade rješenje problema. Komisija je predložila da se kompetencije regije prenesu na pokrajinu *Bolzano/Bozen*. Talijanska vlada dugo je odlagala primjenu tih preporuka i tek je 1969. donijela paket mjera za zaštitu položaja njemačke manjine. Čvrsta jamstva autonomije postignuta su 1972. kad je o tome donesen ustavni zakon i na temelju njega statut o autonomiji pokrajine. Tim je aktima predviđeno opsežno autonomno zakonodavstvo i uprava pokrajine u svim područjima osim vanjskih poslova i obrane. Zajamčena su kulturna i gospodarska prava njemačke manjine, povećana su sredstva državnog proračuna za pokrajinu, uvedena je nastava na njemačkom jeziku od vrtića do mature te je zajamčena upotreba njemačkog jezika u javnom životu.

Danas se sve više govori o Tirolu kao europskoj regiji s trojezičnom i nacionalnom strukturom u kojoj živi 580.000 Talijana, 920.000 Nijemaca i 35.000 pripadnika *Ladino* manjine, a obuhvaća talijansku regiju *Trentino-Alto Adige* i austrijsku saveznu državu *Tirol*. U prvi plan ističu se zajednička povijest, nasuprot nacionalnoj isključivosti, zajedničke aktivnosti i problemi (turizam i rekreacija, zaštita prirodnog okoliša) te zajednička budućnost tog tranzicijskog područja.

faktora na teritorijalnu podjelu i ujedno povećavaju njezinu kontingentnost.

* * *

Zbog velikog broja faktora o kojima valja istovremeno voditi računa te njihove složenosti i međuzavisnosti, kao i zbog različitosti ciljeva koje istodobno treba postići, projektiranje teritorijalne osnove lokalne samouprave pripada kategoriji najsloženijih zadataka državne organizacije. Politički je vrlo delikatan, jer dira u osjećaje ljudi i tangira njihove konkretne interese. A u stručnom pogledu je veoma složen jer pretpostavlja i nalaže interdisciplinarnu suradnju stručnjaka različitih specijalnosti, od geografa, demografa i sociologa preko urbanista, prostornih planera i prometnih stručnjaka do ekonomista, pravnih i upravnih specijalista. Za izradu prijedloga teritorijalne podjele potrebna je temeljita i opsežna priprema koja traži i truda i vremena, kako i za obavljanje mukotrpnog terenskog rada i analizu dobivenih rezultata, tako za višekratne stručne i političke rasprave. Stanovito je vrijeme potrebno i radi sazrijevanja konačne odluke da se uvažavaju opravdane primjedbe i uklone pogreške, napose one do kojih je došlo zbog slabog poznavanja lokalnih prilika. Promašaji se, naime, u praksi vrlo brzo pokažu, a njihove je negativne efekte teško neutralizirati.

4. Umjesto zaključka

Da bi teorijska rasprava o nekoj društvenoj instituciji bila produktivna, poželjno ju je započeti s određivanjem općeg referentnog okvira. Taj okvir uključuje dvije vrste pretpostavki. S jedne strane su pretpostavke o tome što se može smatrati nespornim u pogledu ciljeva koji se žele postići kao i o tome koje praktične konzekvencije proizlaze iz tako prihvaćenih ciljeva. A s druge je strane skup pretpostavki o realnim okolnostima koje na određeni način i u stanovitoj mjeri potiču, uvjetuju, ograničavaju ili osuđuju, ukratko determiniraju ostvarenje tih ciljeva. Te se dvije grupe pretpostavki međusobno bitno razlikuju. Prva skupina pretpostavki su teleološke prirode pa se stoga ne mogu opovrgnuti činjeničnim iskazima, već se jedino mogu osporavati isticanjem drugih ciljeva i/ili drugačijih praktičnih konzekvencija. Da bi mogle biti valjanom osnovom za vođenje produktivne teorijske rasprave, te pretpostavke moraju biti formulirane tako da ih se može prihvatiti konsenzusom. Druga grupa pretpostavki su tvrdnje o kauzalnim odnosima i kao takve trebaju biti formulirane tako da se mogu provjeriti na činjeničnom materijalu.

Polazeći od toga, u razradi analitičkog okvira za teorijsku raspravu o teritorijalnoj osnovi lokalne samouprave razlikovao sam, s jedne strane, idealne ciljeve odnosno opća načela kojima treba udovoljiti teritorijalna podjela u svakom iole razvijenom sustavu lokalne samouprave, a s druge strane uvjete koji ograničavaju teritorijalne podjele i faktore koji utječu na nju. Opća načela teritorijalne podjele nastojao sam formulirati tako da mogu biti prihvaćena kao nesporni iskazi o tome čemu treba težiti pri izradi i provedbi. Pritom sam razlikovao ona načela koja smatram relevantnima za teritorijalnu podjelu u cjelini, a to su obuhvatnost, stabilnost, racionalnost i organizacijska adekvatnost, od onih načela koja vrijede za određivanje teritorija lokalnih samoupravnih jedinica, među kojima su cjelovitost, izjednačenost, financijski kapacitet i samostalnost, demokratičnost u lokalnom upravljanju te dostupnost lokalnih službi korisnicima. Kod svakog načela nastojao sam upozoriti na faktična ograničenja njegove primjene, a također sam upozorio, tamo gdje je to bilo potrebno, na oprečne implikacije u provedbi pojedinih načela.

U skupini uvjeta koji ograničuju teritorijalnu podjelu odnosno faktora koji utječu na nju obradio sam prirodna obilježja prostora, mrežu i vrste naselja, obilježja stanovništva, upravno-teritorijalno nasljeđe, privrednu i ekonomsku razvijenost, prometnu i komunikacijsku povezanost, efikasnost i ekonomičnost lokalnih službi te političke ciljeve i interese. Ti uvjeti odnosno faktori onaj su relevantni faktični okvir koji u kauzalnom smislu determinira odnosno uvjetuje teritorijalnu podjelu. Njihovo djelovanje na teritorijalnu podjelu nije svugdje jednako, niti se može u jednakoj mjeri predvidjeti.

Na osnovi te analize moglo bi se zaključiti da je teritorijalna osnova lokalne samouprave u nekoj zemlji rezultat više ili manje dosljedne primjene općih načela te ograničavajućeg djelovanja konkretnih uvjeta i utjecaja pojedinih faktora. Međutim, kad bi se ostalo samo na tom uvidu, teorija o teritorijalnoj osnovi lokalne samouprave ne bi se uzdigla iznad *ad hoc* interpretacija. Sve bi se u krajnjoj liniji moglo protumačiti primjenom općih načela i/ili djelovanjem konkretnih okolnosti. A to onda znači da ta teorija ne bi ispunjavala zahtjev opovrgljivosti.

Stoga je nuždan sljedeći korak: valjalo bi identificirati glavne probleme koje treba riješiti pri izradi teritorijalne osnove lokalne samouprave, razmotriti moguća rješenja tih problema te na komparativnom činjeničnom materijalu ispitati kakvi su učinci pojedinog rješenja u teritorijalnoj podjeli na funkcioniranje lokalne samouprave. Tek će tada biti moguća izgradnja kritičke teorije o teritorijalnoj osnovi lokalne samouprave. Time će se pozabaviti u svom sljedećem članku.

Literatura

- Adrian, Charles R. i Charles Press: *Governing Urban America*, New York, McGraw-Hill, 1977.
- Alderfer, Harold F.: *American Local Government and Administration*, New York, Macmillan, 1956.
- Beltrán, Miguel: Spain, u knjizi Rowat, D. C. (ed.): *Public Administration in Developed Democracies*, 1988, str. 255–272.
- Bertalanffy, Ludvig v.: *General System Theory*, New York, G. Braziller, 1968.
- Beuc, Ivan: *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1985.
- Bogason, Peter: Denmark, u knjizi D. C. Rowat (ed.): *Public Administration in Developed Democracies*, 1988, str. 133–146.
- Bours, A.: Management, Tiers, Size, and Amalgamations of Local Government, u knjizi Bennett, R. J. (ed.): *Local Government in the New Europe*, London-New York, Belhoven Press, 1993.
- Chapman, Brian: *L'administration locale en France*, Paris, Armand Colin, 1955.
- Chiriac, Liubomir, Igor Munteanu, Victor Popa i Victor Mocanu: Local Government in Moldova, u knjizi Kandeve, E. (ed.): *Stabilization of Local Governments*, 2001, str. 289–249.
- Clark, Terry N. (ed.): *Comparative Community Politics*, New York, John Wiley, 1974.
- Conditions of Local Democracy and Citizen Participation in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 1978.
- Dahl, R. i E. R. Tuft: *Size and Democracy*, Stanford, Stanford Univeristy Press, 1973.
- Davies, C. J.: The Reform of Local Government with Special Reference to England, *Studies in Comparative Local Government*, Vol. 7(1973), No. 2.
- European Charter of Local Self-Government*, Council of Europe, Strasbourg, 1985.
- Gustafsson, Gunnel: Local Government Reform in Sweden, u knjizi A. B. Gunlicks (ed.): *Local Government Reform and Reorganization*, Port Washington, Kennikat Press, 1981.
- Häggroth, Sören, Kai Kronvall, Curt Riberdahl i Karin Rudebeck: *Swedish Local Government*, Stockholm, Swedish Institute, 1999.
- Hardy, Richard, J.: *Government in America*, Boston, Houghton & Mifflin, 1992.
- Holmgren, Kurt: Sweden, u knjizi Rowat, D. C. (ed.): *Public Administration in Developed Democracies*, 1988, str. 147–168.
- Horváth, Tamás M. (ed.): *Decentralization – Experiments and Reforms*, Budapest, OSI/LGI, 2000.
- Hume, David: Idea of a Perfect Commonwealth – Essay, u knjizi Watkins, F. (ed.): *Hume – Theory of Politics*, New York, Nelson, 1951, str. 230–244.
- Humes, Samuel i Eileen Martin: *The Structure of Local Government*, The Hague, IULA, 1969.

- Ivanišević, Stjepan: *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1987.
- Ivanišević, Stjepan: Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, god. I. (1999), br. 4. str. 587–598.
- Ivanišević, Stjepan, Ivan Koprić, Jasna Omejec i Jure Šimović: Local Government in Croatia, u knjizi Kandeва, E. (ed.): *Stabilization of Local Governments*, 2001, str. 183–240.
- Jackson, Eric W.: *The Structure of Local Government in England and Wales*, London, Longmans, 1960.
- Jovičić, Miodrag: *Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u europskim zemljama*, Beograd, Savremena administracija, 1974.
- Kandeва, Emilia (ed.): *Stabilization of Local Governments*, Budapest, OSI/LGI, 2001.
- Keating, M.: Size, Efficiency and Democracy – Consolidation, Fragmentation and Public Choice, u knjizi Judge, D., G. Stoker i H. Wollmann (eds.): *Theories of Urban Politics*, London–Thousands Oaks–New Delhi, Sage, 1995.
- Kesselman, Mark: Political Parties and Local Government in France – Differentiation and Opposition, u knjizi Clark, T. (ed.), 1974, str. 111–138.
- Kesselman, Mark: Research Perspectives in Comparative Local Politics: Pitfalls, Prospects, and Notes on the French Case, u knjizi Clark, T. (ed.), 1974, str. 353–381.
- King, D. S.: *Fiscal Tiers – The Economy of Multi-Level Government*, London, Allen & Unwin, 1984.
- Kling, Jaroslav, Viktor Nižňanský i Jaroslav Pilát: Separate Existences Above All – Local Self-Government and Service Delivery in Slovakia, u knjizi Swianiewicz, Pawel (ed.), 2002, str. 101–166.
- Kolakowski, Leszek: *Glavni tokovi marksizma* (prijevod), tom I, Beograd, BIGZ, 1980.
- Lacina, Karel i Zdena Vajdova: Local Government in the Czech Republic, u knjizi Horváth, T. M. (ed.): *Decentralization – Experiments and Reforms*, 2000, str. 255–295.
- Liebkind, Karmela i Roger Broo: *Manjina koja govori švedski u Finskoj – studija slučaja*, Paris, UNESCO, 1985. (hrvatski prijevod)
- López Rodó, Laureano: Spanish Local Government, *Public Administration* (London), Vol. 37 (1959), No. 2, str. 153–163.
- Maas, Arthur (ed.): *Area and Power – A Theory of Local Government*, Glencoe, Ill., The Free Press, 1959.
- Maud, J. i S. E. Finer: *Local Government in England and Wales*, London, Oxford University Press, 1960.
- Melichar, Erwin i Harald Rossmann: Austrian Report, Warsaw, *International Conference IULA*, 1974.
- Meylan, Jean: Switzerland, u knjizi D. C. Rowat (ed.): *International Handbook on Local Government Organization*, 1980, str. 72–84.

- Miller, James: *Living Systems*, New York, McGraw-Hill, 1978.
- Mohring-Andersen, S.: Local Government Reform in Denmark, *Studies in Comparative Local Government*, Vol. 7. (1973), No. 2, str. 48–60.
- Molitor, André: Belgium, u knjizi D. C. Rowat (ed.) *Public Administration in Developed Democracies*, 1988, str. 221–236.
- Moreau, Jacques: Revolucija 1789. godine i lokalne zajednice – kontinuitet ili prekid, u knjizi E. Pusić (ed.) *Upravna znanost*, Zagreb, Naprijed, 1995, str. 105–122.
- Mouritzen, P. E.: City Size and Citizens' Satisfaction – Two Competing Theories Revisited, *European Journal of Political Research*, 1989.
- Nielsen, H. J.: Size and Evaluation in Government: Danish Attitudes towards Politics at Multiple Levels of Government, *European Journal of Political Research*, 1982.
- Norton, Alan i Peter N. Mawhood: British Local Government – The Reform od 1974 and Their Background, Warsaw, *International Conference IULA*, 1974.
- Norton, Alan: *International Handbook of Local and Regional Government – A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot, Engl., Edward Edgar, 1994.
- Page, E. i M. Goldsmith (eds.): *Central and Local Government Relations*, London, Sage, 1987.
- Pavić Željko: *Od antičkog do globalnog grada*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2001.
- Perko-Šeparović, Inge: *Veličina lokalnih jedinica* (neobjavljena disertacija), Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1965.
- Perko-Šeparović, Inge i Juraj Hrženjak: *Organizacija teritorija i samoupravljanje – faktori i razvoj administrativno-teritorijalne podjele u Jugoslaviji*, Zagreb, Informator, 1982.
- Platon: *Zakoni*, Zagreb, Naprijed, 1974.
- Popis stanovništva, kućanstava i stanova 31. ožujka 2001. g.*, II. izd., Zagreb, Državni zavod za statistiku, 2003.
- Pusić, Eugen: *Lokalna zajednica*, Zagreb, Narodne novine, 1963.
- Pusić, Eugen: *Komuna i općina*, Zagreb, Informator, 1981.
- Pusić, Eugen, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić i Milan Ramljak: *Upravni sistemi*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1983.
- Pusić, Eugen: *Upravni sistemi*, knjiga I. i II., Zagreb, Grafički zavod Hrvatske, 1985.
- Pusić, Eugen: *Nauka o upravi*, Zagreb, Školska knjiga, 1996.
- Rossmann, Harald: Austria, u knjizi D. C. Rowat (ed.): *International Handbook on Local Government*, 1980.
- Rowat, Donald C. (ed.): *International Handbook on Local Government – Contemporary Developments*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1980.
- Rowat, Donald C. (ed.): *Public Administration in Developed Democracies – A Comparative Study*, New York – Basel, M. Dekker, 1988.

- Siedentopf, Heinrich: West Germany, u knjizi D. C. Rowat (ed.): *Public Administration in Developed Democracies*, 1988, str. 315–338.
- Strömberg, Lars: *Local Government Reform in Sweden*, Warsaw, International Conference IULA, 1974.
- Swianiewicz, Pawel (ed.): *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest, OSI/LGI, 2002.
- Swianiewicz, Pawel: Size of Local Governments: International Context and Theoretical Framework, u knjizi Swianiewicz, P. (ed.), 2002, str. 1–29.
- Šmidovnik, Janez: *Lokalna samouprava*, Ljubljana, Cankarjeva založba, 1995.
- The Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen Participation, Local and Regional Authorities in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 1995.
- Vanags, Edvins i Inga Vilka: Local Government in Latvia, u knjizi Horváth, T. M. (ed.): *Decentralization – Experiments and Reforms*, 2000, str. 115–164.
- Vartola, Juha: Finland, u knjizi D. C. Rowat (ed.): *Public Administration in Developed Democracies*, 1988, str. 117–132.
- Verba, S. i N. H. Nie: *Participation in America, Political Democracy and Social Equity*, New York, Harper & Row, 1972.
- Vigreux, Pierre (red.): *Turgot (1727–1781)*, Paris, Dalloz, 1947.
- Watkins, F. (ed.): *Hume – Theory of Politics*, New York, Nelson, 1951.
- Webb, Sidney i Beatrice: *The Development of English Local Government 1689–1835*, London Oxford University Press, 1963.
- Wettenhall, Roger L.: Australia, u knjizi D. C. Rowat (ed.): *Public Administration in Developed Democracies*, 1988, str. 23–43.
- Ylvisaker, P.: Some Criteria for a »Proper« Areal Division and Government Power, u knjizi Maas, A. (ed.): *A Theory of Local Government*, Glencoe, Ill., The Free Press, 1959.

TERRITORIAL BASIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT – GENERAL PRINCIPLES OF THE TERRITORIAL ORGANISATION AND CONDITIONS AND FACTORS THAT DEFINE IT

Summary

The paper contains the first part of the analytical framework for theoretical analysis of the territorial basis of local self-government. Two components of the framework have been dealt with: 1) general principles on which territorial organisation should be based in any developed local self-government system, and 2) conditions that limit and factors that influence any territorial organisation.

With regard to general principles, the author differentiates between the principles of the territorial basis of the whole local self-government system and the principles related to the determination of the territory of individual local self-government units, i.e., parts of local self-government system.

The principles related to the whole local self-government system are coverage, stability, rationality, and organisational adequacy of the territorial division, while the principles on which the territory of local self-government units should be based are the wholeness of a self-government unit, uniformity of local self-government units, financial capacity and independence, democratic quality of local governance, and accessibility of local services. Each principle has been analysed with regard to its limitations and problems concerning its implementation. The author points out contradictory implications that may arise from the implementation of certain principles related to territorial determination of local self-government units.

The second component of the analytical framework deals with objective conditions and subjective factors that determine and influence territorial organisation. These conditions and factors have been grouped and systematised into eight groups according to the degree of their invariance: natural characteristics of the territory; network and types of settlements; population characteristics; administrative-territorial tradition; level of economic development; transport and communication networks; efficiency and effectiveness of local services; and political aims and interests.

The validity of analytical tools has been corroborated by the examples from comparative local self-government.

The second part of the analytical framework containing the main problems of any territorial division to local self-government units and their possible solutions is forthcoming.

Key words: local self-government, territorial organisation, local self-government units