



Davor Žmegač*

Teritorijalne reforme subnacionalnih organizacijskih razina država članica Europske unije – stanje i trendovi

Sažetak

Teritorijalna konsolidacija, kao jedan od alata u optimizaciji lokalne i regionalne vlasti, neovisno o tome povećava li se određeni teritorij spajanjem više jedinica (amalgamiranje, defragmentacija) ili se smanjuje dijeljenjem postojeće, veće jedinice u jednu ili više novih, manjih (fragmentacija), izaziva snažne rasprave i na lokalnoj (regionalnoj), odnosno subnacionalnoj razini, i na nacionalnoj razini. Predmet je ovoga istraživanja organizacija subnacionalne razine na području Europe, a glavni je cilj utvrđivanje trendova u teritorijalnim reformama subnacionalne razine kao najosjetljivijim procesima u optimizaciji javnog sektora. U radu su najprije istražene povijesne serije podataka o teritorijalnim reformama na području EU-27 za razdoblje od 1960. do danas te su određena glavna razdoblja i poticaji provedenih reformi. Nadalje, istražena je fragmentacija europskih država u posljednjih deset godina i izvedena je usporedba sa stanjem u Republici Hrvatskoj, kako bi se konačno u zadnjem dijelu istraživanja opisale i utvrdile provedene teritorijalne reforme na području europskih država u vremenskoj seriji od dvadeset godina počevši od 2000. Prikupljeni podaci, izvedena analiza i sinteza u završnom dijelu dovode do zaključka o recen-tnim trendovima u reformama temeljenim na teritorijalnoj konsolidaciji putem amalgamiranja, što je i glavni doprinos ovoga rada.

Ključne riječi: teritorijalna konsolidacija, subnacionalna razina, regionalna ekonomika, reforma.

Uvod

Istraživanja vezana uz određivanje optimalne veličine države jedna je od široko raspravljanih tema u znanosti. Kako navodi Swianiewicz (2002), to je tema koja kreće već od klasičnih filozofa gdje Platon predlaže da „idealna veličina grada treba biti dovoljna (dovoljno velika) da osigura temeljne funkcije, ali istovremeno i dovoljno mala da osigura prisnost i zajedništvo grada” i na taj je način došao do zaključka da je idealan

* Dr. sc. Davor Žmegač, Libertas međunarodno sveučilište, dzmega@libertas.hr.

broj građana 7! odnosno 5040. Kada se govori o optimizaciji veličine države na subnacionalnoj razini uobičajeno se kreće s fiskalnog, funkcionalnog i teritorijalno-organizacijskog aspekta, pri čemu se zadnji pokazuje kao najosjetljiviji za provođenje. Optimizaciju s teritorijalno-organizacijskog aspekta nazivamo i teritorijalnom konsolidacijom pri čemu se standardno podrazumijeva proces amalgamiranja odnosno povećanja obujma teritorijalnih jedinica spajanjem dviju ili više jedinica u veću jedinicu. Teritorijalna konsolidacija, neovisno o tome povećava li se određeni teritorij spajanjem više jedinica (amalgamiranje, defragmentacija) ili se smanjuje dijeljenjem postojeće veće jedinice u jednu ili više novih manjih (fragmentacija), izaziva brojne rasprave i na lokalnoj (regionalnoj), odnosno subnacionalnoj razini, ali i na nacionalnoj razini.

Prethodno potvrđuju između ostalih i Paddison (2004), Ebinger et al. (2019), Swianiewicz (2021) i drugi autori koji navode da je teritorijalna reforma jedna od najradikalnijih i snažno osporavanih mjera reorganizacije lokalne i regionalne vlasti. Kao glavni argumenti osporavanja teritorijalne konsolidacije putem amalgamiranja izdvajaju se: (1) otpori aktualne administracije i politike na promjene koje mogu ugroziti njihov subjektivni status, (2) otpor prema gubljenju pozicija koje se doživljavaju kao prestižne ili karijerno važne na razini politički ili administrativno izabраних dužnosnika i zaposlenika (javna uprava), (3) subjektivni (emocionalni), praktični i povijesni razlozi stanovništva koje je obuhvaćeno namjeravanim promjenama i (4) politički i organizacijski oportunitizam i inercija institucija i građana. Zbog takvih stajališta te u pravilu snažnog protivljenja građana tijekom demokratskih procesa koji prethode takvim reformama, i s političkog aspekta takve su reforme veoma osjetljive i ne pokreću se često iako su stalna tema u političkim diskusijama. Međutim, unatoč navedenim utjecajima reforme koje uključuju i teritorijalne konsolidacije putem amalgamiranja provode se u Europi konstantno s više ili manje uspjeha, a u ovome istraživanju bit će detaljnije istraženo razdoblje od 2000. do danas.

Pregled literature i metodologija

Kriteriji prema kojima se u literaturi pristupa kad se istražuju optimalni modeli za organizaciju i veličinu subnacionalne razine mogu se razvrstati u tri glavne grupe: (1) ekonomska učinkovitost (fiskalni kapacitet), (2) djelotvornost i učinkovitost u pružanju dodijeljenih javnih usluga i (3) učinkovitost lokalne demokracije i socijalni kapital zajednice.¹ Proučavanje literature i empirijskih istraživanja s područja svih prethodno navedenih pristupa, a vezano uz teoriju organizacije kod izučavanja optimalne veličine subnacionalnih jedinica (razina), dovodi nas do dvaju glavnih pravaca koji se opisuju kao „manje je kvalitetnije” i „veće je bolje.” Kada govorimo o pravcu „manje

¹ Pregled literature prema Žmegač (2020).

je kvalitetnije” tu se pristupa s aspekta koji podrazumijeva da su manje jedinice bliže svojim stanovnicima (naglasak na demokratskoj i građanskoj participaciji) i time osiguravaju kvalitetniju komunikaciju (uslugu), odnosno zastupaju teze da fragmentacija sustava nužno nije problematična te da prisilna defragmentacija ima negativne učinke na zajednicu. S druge strane javlja se pravac „veće je bolje” koji svoje ishodište nalazi u ekonomiji obujma i učinkovitosti te zbog toga zagovara procese amalgamiranja fragmentiranih jedinica u višerazinskim sustavima javne uprave. Ti glavni pravci zapravo odgovaraju razmatranjima koja istražuju pozitivne i negativne učinke procesa teritorijalne konsolidacije (amalgamiranja) subnacionalnih jedinica. U literaturi ima „sasvim oprečnih mišljenja o navedenim standardnim prednostima velikih odnosno malih jedinica” (Pavić, 2010) i takva oprečna stajališta nalazimo i kod domaćih i kod stranih autora koji se bave proučavanjem te teme pri čemu i jedni i drugi detaljno argumentiraju svoja stajališta. Kao glavni argument za fragmentaciju ili defragmentaciju teritorijalno-administrativnih jedinica javlja se ekonomija obujma. Ekonomija obujma ima dvije temeljne prednosti (Blom-Hansen et al., 2016): (1) javne usluge imaju fiksne troškove tako da će granični troškovi padati s povećanim *outputom* – do određene granice i (2) povećanje opsega pružanja usluga omogućuje optimalniju podjelu i organizaciju radnih procesa pri čemu dolazi do sinergije i prednosti iz specijalizacije. Kao što je poznato, ekonomija obujma temelji se na konceptu razlikovanja fiksnih i varijabilnih troškova javnih usluga. Visoki udio fiksnih troškova omogućava smanjivanje marginalnog troška s povećanjem obujma proizvodnje (usluga) – slijedi da male jedinice imaju visoke fiksne troškove što rezultira većim troškovima javnih usluga *per capita*.

Argumente za veće jedinice koje nastaju amalgamiranjem daju u svojim radovima Bahl i Linn (1992), Leland i Thurmaier (2005), Swianiewicz (2010), Walker i Adams (2012), Gendźwiłł et al. (2020) i drugi autori temeljem čijih se istraživanja može izvesti sinteza argumenata koji su *in favore* procesa amalgamiranja: (1) ekonomija obujma – javne usluge mogu biti učinkovitije realizirane uz manje troškove *per capita*, (2) ekonomija opsega – povećanje opsega pruženih usluga omogućuje optimalniju podjelu i organizaciju radnih procesa pri čemu dolazi do sinergije i prednosti iz specijalizacije, (3) optimizacija troškova političkog sustava – veće jedinice imaju manji broj demokratski izabranih političkih predstavnika po stanovniku jedinice kao i pratećih proceduralnih tijela što pozitivno utječe na troškove. Isto tako, smanjuju se i troškovi administracije (uključivo plaće zaposlenima, režijski troškovi, materijalni troškovi, održavanje zgrada i opreme i drugo) pri čemu nema prelijevanja kao u slučaju fragmentiranih sustava, (4) povećanje efikasnosti upravljanja ljudskim resursima u funkciji pružanja standardnih i sve većeg broja visoko specijaliziranih usluga i poslova i (5) kvaliteta planiranja i racionalnost upravljanja resursima. Dakle, navedeni argumenti zagovaraju da je u procesu optimizacije neophodna i teritorijalna konsolidacija kako

bi se osigurala potrebna učinkovitost sustava. Prema tome, amalgamiranje se provodi kako s jedincima lokalne uprave (gradovi, općine i slično) tako i na razini regionalnih jedinica pri čemu od većeg broja jedinica spajanjem dolazi do manjeg broja većih jedinica – defragmentacija sustava.

S druge strane, pristalice pravca „manje je kvalitetnije” razmatraju argumente koji ne potvrđuju prednosti amalgamiranja i defragmentacije subnacionalne razine. Argumenti protiv amalgamiranja nalaze se u istraživanjima koja pokazuju da su učinci ekonomije obujma veoma kompleksni i da ima velik broj varijabli koje treba uzeti u obzir (kao npr. gustoća naseljenosti, distribucija naselja, socijalne i društvene vrijednosti i dr.), kao i da treba veoma pažljivo razmatrati metode mjerenja učinkovitosti (pri čemu se ne smiju uzimati u obzir samo troškovi, već i kvaliteta i utjecaj utvrđenih organizacijskih rješenja). Swianiewicz i Łukomska (2016) navode da „rezultati istraživanja snažno ovise o opsegu analiziranih usluga i metodološkim pretpostavkama.” Dvojba o uspješnosti amalgamiranja javlja se, između ostalih, u King (1996), Primo i Snyder (2008), Hinnerich (2008), Jordhal i Liang (2009), Blom-Hansen et al. (2014), Allers i Geertsema (2016) i drugdje. U slučaju amalgamiranja u Danskoj (Houlberg, 2010) ukazuje se na to da se „ograničeni efekti ekonomije obujma” mogu dokazati u određenim uslugama, dok se u značajnom broju nadležnosti javlja diseconomija obujma. Rješavanje problema diseconomije u određenim uslugama autori vide u suradnji i dobrovoljnom udruživanju, no King (1984) upozorava na to da „manje jedinice mogu imati probleme sa nadzorom ugovora i mogu biti u monopolizirane u odnosu na veće jedinice.” Problem demokratskog efekta naglašavaju Swianiewicz i Łukomska (2016) te Lassen i Serritzlew (2011) pri čemu je „temeljna logika da se glasači osjećaju manje povezanim sa svojim predstavnicima u velikim jedinicama.” Amalgamiranje jedinica puno je više nego promjena nadležnosti, to istovremeno i znatno mijenja i „populacijske odnose između glasačkih skupina” (Bönisch et al., 2019). Kao što se vidi iz teza koje ne podržavaju povećanje jedinca i one imaju empirijsko uporište koje se može sintetizirati kao: (i) diseconomija obujma – na određenoj veličini jedinice, (2) troškovi privremenih efekata – tzv. *common pool problem*, odnosno povećane troškove u srednjoročnom razdoblju koje je potrebo osigurati za potpuno ukapanje u novu organizaciju, (3) kompleksnost varijabli koje je potrebno uzeti u obzir pri vrednovanju učinka te problem metodološke osnove – relacija između veličine jedinca i troškova značajno ovisi o podacima koji se mjere, kao npr. gustoća naseljenosti, distribucija naselja, socijalne i društvene vrijednosti, dobijeljene funkcije itd. i (4) demokratski efekti – problem demokratskih efekata ogleda se u značajnim utjecajima na standardne demokratske procedure, teoriju javnog izbora te smanjivanje neposrednog kontakta s izabranim predstavnicima što za posljedicu ima negativne efekte na demokratske vrijednosti društva.

U literaturi koja se javlja 1950-ih godina prošlog stoljeća u Americi, što je baš u vrijeme snažnog gospodarskog uzleta i stvaranja američkog sna, autori kao Alderfef i drugi apsolutnu prednost daju većim jedinicama. Takva tendencija nastavlja se sve do današnjih dana pri čemu toj strani argumentacije idu u prilog i smjerovi reformi u svijetu, posebno u Europi, koji idu k spajanju manjih jedinica u veće (proces amalgamiranja). Drezgić et al. (2012) naglašavaju da „recentna ekonomska i fiskalna kriza koja je posebno pogodila Europsku uniju predstavlja značajan stimulans procesu razmišljanja kako smanjiti troškove lokalne uprave procesom amalgamiranja.” Tu je posebno zanimljivo opažanje da su ti procesi prisutniji kod tzv. starih demokracija dok zemlje koje su prošle tranziciju u dobrom dijelu i dalje zadržavaju fragmentirane organizacije. Pitanje učinkovitosti značajni je dio ekonomskih politika koje su realizirane tijekom razdoblja ekonomske recesije u Europskoj uniji od 2008. do 2013. Vezano uz povećanje učinkovitosti postavljaju se na razini EU-a i pitanje može li i kako promjena teritorijalne strukture povećati učinkovitost. U nizu istraživanja Vijeća Europe (*Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, recovery and Sustainable Future*), a vezano uz povećanje učinkovitosti kao odgovor na ekonomsku krizu, Davey (2011) navodi da je „najveći dio smanjenja troškova bilo poduzeto jednostavnim smanjenjem investicija na lokalnoj razini. Iako, istraživanjima je pokazano da postoji puno pokušaja da se unaprijedi učinkovitost i efektivnost lokalnih proračuna.” Metode koje se izdvajaju iz tih istraživanja kao najčešće su: (a) teritorijalna reorganizacija; (b) racionalizacija servisnih usluga; (c) smanjivanje broja zaposlenih, (d) javno-privatno partnerstvo i (e) kontrola troškova. Temeljno pitanje u tim istraživanjima proizlazi iz teze jesu li financijski problemi izazvani recesijom dovoljno veliki stimulans za teritorijalne reforme pri čemu se daje i zanimljiv odgovor koji se može sažeti u tvrdnji da države tzv. stare Europe pitanje teritorijalnih reformi i unapređenja stalno komuniciraju dok se u tzv. tranzicijskim državama, a nakon promjena tijekom samog glavnog tranzicijskog procesa, ta pitanja puto teže stavljaju na dnevni red. Recentne rasprave o navedenoj temi uz demokratske i ekonomske elemente uvode utjecaje tehnologije i nove ekonomske paradigme vezane uz „kompetitivnost, globalizaciju, otklanjanje barijera, multikulturalnost, jačanja regionalnih ekonomija, jačanju važnosti učeće organizacije i njenog utjecaja na regije, važnosti jačanja kompetitivnih prednosti, promjene u sustavu međunarodne razmjene i trgovine” (Stimson et al., 2006).

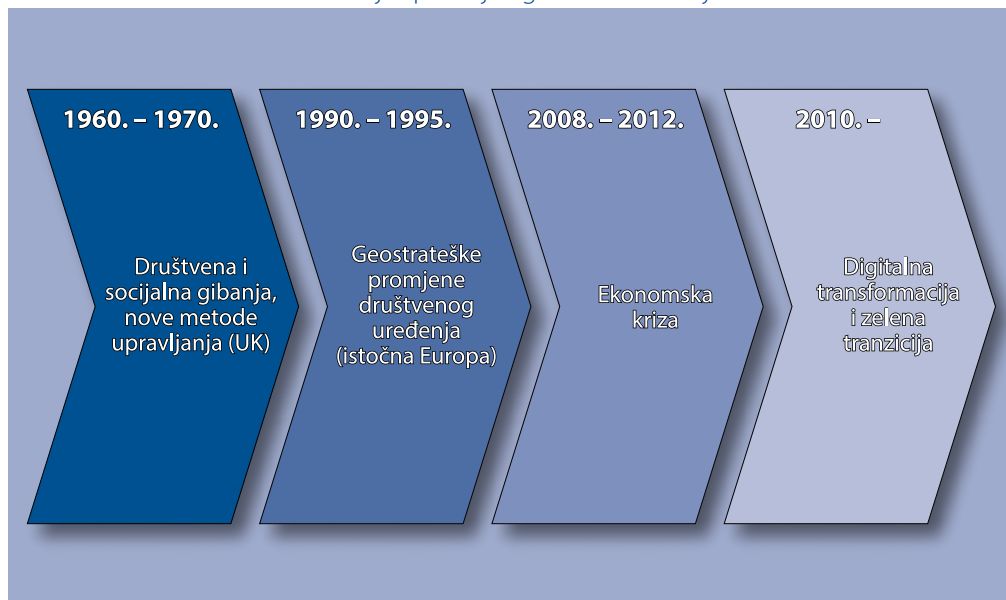
Predmet istraživanja je organizacija subnacionalne razine na području Europe, a glavni cilj je utvrđivanje trendova u teritorijalnim reformama subnacionalne razine kao najosjetljivijim procesima u optimizaciji javnog sektora, što proizlazi i iz prethodnog pregleda literature. U radu će se metodološki najprije krenuti od istraživanja povijesne serije podataka o teritorijalnim reformama na području Europe, s naglaskom na EU-27, za razdoblje od 1960. do danas. Iz obrađenih podataka odredit će se glavna razdoblja provedenih reformi i poticaji za realizaciju reformi. Nakon toga bit

će istražena fragmentacija europskih država u posljednjih deset godina, izvest će se i usporedba sa stanjem u Republici Hrvatskoj, kako bi se konačno u zadnjem dijelu istraživanja opisala i utvrdila struktura provedenih teritorijalnih reformi na području europskih država u vremenskoj seriji od dvadeset godina počevši od 2000. Nakon analitičkog dijela istraživanja u zaključnom će se dijelu sintetizirati obrađeni podaci i nalazi kako bi se došlo do mogućih zaključaka o trendovima koji vrijede za predmet istraživanja što dovodi i do ostvarivanja planiranog glavnog cilja ovog rada. Prikupljeni podaci, izvedena analiza i sinteza u završnome dijelu dovodi do glavnog doprinosa rada – zaključka o recentnim trendovima u reformama temeljenima na teritorijalnoj konsolidaciji putem amalgamiranja.

Teritorijalne reforme subnacionalnih razina organizacija država članica Europske unije

Kako je navedeno, teritorijalne reforme veoma su osjetljive i odvijaju se najčešće u okruženju snažnog suprotstavljanja mišljenja kroz dva temeljna bloka – pristalice i protivnici teritorijalnih konsolidacija. Prilog toj tezi može se naći i u istraživanju poticaja da se u takve reforme ipak krene. Na slici 1 sistematizirana su glavna razdoblja i poticaji takvih reformi na području Europe.

Slika 1 . Glavna razdoblja i poticaji regionalnih teritorijalnih reformi u EU



Izvor: autor prema Swianiewicz et al. (2017).

Kao što je iz slike 1 vidljivo, poticaji za teritorijalne reforme značajni su socijalni, geopolitički, ekonomski i tehnološki vanjski utjecaji koji su bili toliko snažni da su zahtijevali ponekad i radikalne mjere ekonomskih politika. Sagledavajući serije podataka od 1960-ih do danas, mogu se izdvojiti četiri glavna razdoblja u kojima su se snažnije provodile reforme teritorijalnih konsolidacija, ali i drugih reformski ekonomskih politika.

Prvo razdoblje obuhvaća vrijeme od 1960. do 1970-ih godina, vrijeme značajnih društvenih i socijalnih pokreta u Europi i Americi. To razdoblje posebno je i pod utjecajem procesa konvergencije sustava upravljanja državnog i privatnog sektora koji je krenuo iz Engleske i proširio se na znatan dio zapadne Europe. Drugo razdoblje s izraženim teritorijalnim reformama kreće 1990-ih godina kada nakon promjena društvenog poretka u zemljama istočne Europe dolazi do značajnih unutarnjih reformi i decentralizacijskih procesa u zemljama tranzicije. Treće razdoblje teritorijalnih reformi posljedica je velike ekonomske krize iz 2008. što je uzrokovalo pokretanje niza ekonomskih mjera i aktivnosti s ciljem povećanja efikasnosti državnih sustava, uključivo i subnacionalne razine. Četvrto razdoblje pod utjecajem je tehnologije i odgovora na klimatske promjene. Dostignuti stupanj tehnološkog razvoja danas je na takvoj razini da se iz temelja mijenjaju dosadašnji socijalni, društveni i ekonomski odnosi (disruptivna ekonomija). Digitalna transformacija zahvaća sve aspekte ljudskog života i odnosa te u tom smislu i standardni obrasci korištenja teritorija znatno mijenjaju pod utjecajem tehnologije – teritorij (prostor) više nije prepreka; problem dostupnosti svih glavnih ekonomskih resursa danas je tehnološki prevladan. Pod utjecajem digitalne transformacije ekonomija obujma, ekonomija obuhvata, demokratska participacija građana, komunikacijski sustavi, sustavi planiranja, sustavi distribucije roba i znanja, podjednake mogućnosti pristupa resursima su na razini kada na strani organizacije države, isto kao i privatnog sektora, dolazi do konvergencije metoda, alata i sustava upravljanja (Žmegač, 2020). Dodatno, zelena tranzicija, nadograđujući se i zajedno s digitalnom transformacijom, donosi nove izazove za države kako na nacionalnim tako i na subnacionalnim razinama što je isto tako jedan od utjecaja koji dovodi do pokretanja reformi.

Iako teritorijalne reforme prije svega promatramo kao defragmentacijski proces (okrupnjavanje jedinica odnosno teritorijalna konsolidacija) istovremeno se provode i suprotni procesi, odnosno fragmentacija jedinica. Za to istraživanje primarno se istražuje teritorijalna konsolidacija što standardno podrazumijeva proces amalgamiranja, odnosno povećanja obujma teritorijalnih jedinica spajanjem dviju ili više jedinica u veću jedinicu. Nastavno je u tablici 1 prikazana moguća sistematizacija glavnih teza *pro et contra* teritorijalne reforme utemeljene na procesima amalgamiranja.

Tablica 1. Pregled glavnih teza u korist i protiv regionalnih teritorijalnih reformi – amalgamiranja

Razlozi za teritorijalne reforme i amalgamiranje	Razlozi protiv teritorijalnih reformi i amalgamiranja
Ekonomija obujma i efekti sinergije	Smanjenje pristupačnosti javnim servisima zbog povećanja udaljenosti između korisnika (građana) i lokalnih službenika
Trend depopulacije koji smanjuje broj stanovnika ispod razine učinkovite organizacije javnih usluga	Disekonomija obuhvata – stvaranjem većih servisnih jedinica može doći do potrebe za dodatnim ulaganjima, npr. ujedinjavanje lokalnih poduzeća za isporuku vode može doći do potrebe dodatnih ulaganja u novu opremu, uređaje i mreže da bi se na većoj površini mogla tehnički i tehnološki realizirati usluga; sličan primjer moguć je u upravljanju otpadom, električnom energijom i slično
Prirodno amalgamiranje jedinica (pogotovo u okruženju velikih centara – stvaranje suburbanih područja) što za posljedicu ima potrebu snažnog transportnog, socijalnog i sigurnosnog povezivanja	Smanjenje interesa građana za demokratske procese – pod utjecajem stvaranja velikih jedinica gubi se neposrednost kontakta
Ekonomija obuhvata – učinkovitija organizacija javnih usluga i servisa u većim jedinicama	Smanjenje kvalitete usluge lokalne administracije – udaljšavanje od građana
Bolji kapaciteti za apsorpciju vanjskog financiranja (EU kohezijski fondovi i sl.)	Gubljenje identiteta lokalne sredine
Veći kapaciteti znanja administracije potreban za složenije poslove	Problemi oko subordinacije novih – većih jedinica
Veća i stabilnija porezna baza za lokalne poreze	Porezna distribucija i opterećenje – pri stvaranju većih jedinica moguće je da dođe do spajanja ekonomski bogatijih dijelova s ekonomski slabijima pa pri ujednačavanju lokalnih poreza može doći do disproporcija u mogućnostima podmirivanja obveza (pozitivno i negativno)
Smanjivanje problema free-ridinga (kretanje poreznih obveznika suprotno stanju stvarnog korištenja javnih usluga) odnosno situacija u kojoj stanovnici rade u jednoj jedinici, a žive u drugoj i u tom smislu plaćaju poreze i prireze suprotno od intenziteta apsorpcije usluga	
Veće jedinice imaju bolje prostorno-prirodne podloge za učinkovitije planiranje i politike ekonomskog razvoja	

Izvor: autor.

Uzimajući u obzir kompleksnost glavnih teza iz prethodne tablice razvidno je zašto je teritorijalna reforma zaista jedna od najosjetljivijih državnih reformi. Očigledno je da takve reforme zahtijevaju veoma jasno utvrđene ciljeve, alate i dinamiku. Isto tako, neophodna je široka komunikacijska politika i uključenje u proces velikog broja pažljivo odabranih dionika, te osiguranje političke volje (demokratske većine) koja je spremna preuzeti odgovornost za takve aktivnosti. Međutim, unatoč kompleksnosti reformi koje uključuju teritorijalnu konsolidaciju, ipak se u Europi takve reforme provode. U tablici 2 prikazan je pregled promjena (fragmentacija) subnacionalne razine EU-a za razdoblje od 2012. do 2021. uz istovremenu usporedbu sa stanjem u Republici Hrvatskoj.

Tablica 2. Promjene u fragmentaciji subnacionalnih razina EU i RH (2021/2012)

2021/2012	Broj jedinica prvog stupnja	Broj jedinica drugog stupnja	Broj jedinica trećeg stupnja
EU 2012	93 943	961	239
EU 2018	87 182	969	263
EU-27 2021	86 027	942	260
RH 2012	555	–	20+1
RH 2018	556	–	20+1
RH 2021	556	–	20+1

Izvor: autor.

Temeljem podataka iz tablice 2 mogu se sistematizirati sljedeći zaključci:

- u odnosu prema 2012., 2021. broj jedinica prvog stupnja na razini EU-a smanjen je za 7 916, drugi stupanj manji je za 19 jedinica dok je treći stupanj organizacije subnacionalne države povećan za 21 regionalnu jedinicu
- smanjenje lokalnih jedinica za približno 9 % rezultat je niza institucionalnih reformi koje su poduzete od 2012. do danas, a koje su za cilj imale smanjivanje fragmentacije lokalne samouprave te naravno i izlazak Velike Britanije iz EU-a (kada se i to uzme u obzir dolazi se do približno 8 % smanjenja)
- broj viših organizacijskih razina (prvenstveno regionalnih) u promatranom se razdoblju povećao kao posljedica trendova regionalizacije, suradnje (zajedničkog obavljanja određenih poslova) između jedinica lokalne države i urbanizacije prostora
- navedene reforme rezultirale su povećanjima prosječne površine po jedinici te posebno povećanjem prosječnog broja stanovnika po jedinici

– Hrvatska, iako je u proteklom razdoblju provodila određene prilagodbe i promjene sustava (najviše na razini fiskalnih politika i određenim promjenama u preraspodjeli funkcionalnih nadležnosti i to prije svega s prijenosom određenih poslova države na županije i velike gradove), nije snažnije pratila trendove europskog okruženja.

U nastavku je u tablici 3 prikazana struktura teritorijalnih reformi na području EU-27 (fiskalne reforme nisu bile predmet istraživanja). Sistematizacija podataka izvedena je temeljem istraživanja iz ovog rada te prema radovima Allers i Geertsema (2016), Alibegović et al. (2016) i Swianiewicz et al. (2017).

Tablica 3. Pregled značajnijih regionalnih teritorijalnih i funkcionalnih (administrativnih) reformi u državama članicama EU-27 (2000. do 2022.)

Država	Godina	Elementi reforme	Vrsta reforme
Slovačka	2004.	Jedna od EU država s najvećom fragmentacijom lokalne države – prosječan broj stanovnika po jedinici je 1900, a samo dva grada (Bratislava i Košice) imaju više od 100 000 stanovnika. Proces decentralizacije i devolucije u razdoblju od 1998. do 2004., ali nema procesa defragmentacije i značajnijih teritorijalnih reformi. Počevši od 2004. značajno je porastao broj mikroregija tzv. JMO (zajednički komunalni uredi) koji temeljem dobrovoljnosti daju određene sporazumom utvrđene usluge većem broju jedinica.	Funkcionalne reforme
Mađarska	2004. – 2006.	Mađarska nema značajnijih teritorijalnih reformi i zadržava svoj sistem lokalne države na načelu „jedno naselje, jedna lokalna vlast.“ Po navedenom načelu Mađarska ima 3145 lokalnih jedinica. Reformski zahvat od 2004. uvodi u sustav višenamjenske mikroregionalne zajednice – navedene jedinice nemaju razinu teritorijalnih jedinica nego im je cilj povećanje učinkovitosti javnih usluga. Krajem 2006. osnovana su 162 takva udruženja koja objedinjavaju 2-65 naselja.	Funkcionalne reforme
Češka	2007.	Proces fragmentacije lokalne države u Češkoj stabilizirao se početkom 2000-ih godina i od tada je broj jedinica lokalne države stabilan na razini 6200 jedinica. Potiče se dobrovoljna suradnja u realizaciji javnih usluga.	Funkcionalne reforme
Danska	2007.	Teritorijalna reorganizacija. Broj općina smanjen s 271 na 98, a prosječan broj stanovnika povećan na 55 000. Spajanje općina postignuto je uspostavljanjem ograničenja od minimalno 20 000 stanovnika/JLS; 13 županija zamijenjeno je s 5 uspostavljenih regija na NUTS 2 razini. Nova raspodjela funkcija među razinama vlasti. Reforma pomoći i sustava fiskalnog izravnjanja.	Teritorijalne reforme, funkcionalne reforme

Latvija	2009.	Teritorijalna reorganizacija radi jednostavnosti teritorijalne organizacije i jačanja lokalnih jedinica. Smanjen je broj gradova i općina.	Teritorijalne reforme
Njemačka	2006.–2011.	Teritorijalna reorganizacija kroz spajanja općina, uz istodobno poticanje suradnje među općinama. Naglasak na jedinicama na području bivše Istočne Njemačke – uklapanje u standardni sustav (<i>East German Lander</i>).	Teritorijalne reforme, funkcionalne reforme
Grčka	2010.–2011.	Teritorijalni preustroj. Broj općina smanjen s 1033 na 325 (smanjenja na 1/3 prijašnjeg broja). Prijenos funkcije regionalnog planiranja i zaštite okoliša na regionalnu razinu.	Teritorijalne reforme, funkcionalne reforme
Irska	2011.–2013.	Teritorijalna reorganizacija i smanjenje broja gradskih i županijskih vijeća i njihovih članova. Ukupno broj raznih lokalnih i regionalnih tijela smanjen s 244 na 102, ukinuto svih 80 gradskih vijeća. Dodjela novih funkcija županijama, osobito funkcije promicanja ekonomskog razvoja. Uvođenje poreza na vlasništvo nad nekretninama kao novog prihoda jedinica lokalne samouprave.	Teritorijalne reforme, funkcionalne reforme
Finska	2011.–2014.	Poticanje spajanja lokalnih jedinica. Restrukturiranje pružanja javnih usluga definiranjem minimalnog broja stanovnika koje jedinice trebaju imati da bi mogle pružati određene vrste javnih usluga. Uvođenje obveze izrade planova suradnje za najveća urbana područja. Uveden minimalni broj stanovnika za određene aktivnosti (npr. 20 000 za primarnu zdravstvenu zaštitu).	Teritorijalne reforme, funkcionalne reforme
Italija	2014.	Povećanje porezne autonomije nižih razina vlasti. Jasnija dodjela nadležnosti za javne usluge. Nema spajanja općina, ali se potiče suradnja među općinama s manje od 5000 stanovnika	Funkcionalne reforme
Francuska	2014.	Promjena načina upravljanja metropolitanskim i urbanim područjima. Smanjenje broja regija. Jasnija definicija nadležnosti različitih razina vlasti. Asimetrične upravljačke strukture u urbanim središtima u odnosu na ruralne regije.	Funkcionalne reforme

Izvor: autor.

Prema pregledu iz tablice 3 vidljivo je da je od 2000. do danas na području Europe (EU-27) realiziran značajan broj reformi subnacionalne razine. Te reforme obuhvatile su općine, gradove i regije u smislu promjena elemenata ustroja, nadležnosti, financiranja, fiskalne raspodjele, poreznih promjena te općih javnih politika vezanih uz organizaciju lokalne države te posebno naznačeno i reformi koje uključuju teritorijalne konsolidacije. Podaci koji su prikazani potvrđuju teze (Alibegović et al., 2016) koje navode da „velik broj uspješnih reformi provedenih u članicama Europske unije

pokazuje da je reforme ovakve vrste, koliko god bile zahtjevne u pogledu osiguravanja političke podrške za njih, kao i u pogledu oblikovanja i organiziranja tako složenog procesa, moguće provesti i da nema objektivnih razloga da se od njih zazire.” Da to nije proces samo unutar EU-27 može se vidjeti iz prikaza država izvan EU-27 (uključivo UK) koje su isto tako provele određene teritorijalne konsolidacije sustava subnacionalne razine (tablica 4).

Tablica 4. Pregled značajnijih regionalnih teritorijalnih i funkcionalnih (administrativnih) reformi u državama izvan EU-27 (2000. do 2022.)

Država	Godina	Elementi reforme	Vrsta reforme
Makedonija	2002.	Zadnji proces konsolidacije administrativnih jedinica. Sa 123 jedinice iz reforme iz 1994. na 84 jedinice u reformi 2002. Naglasak na nacionalna pitanja i zastupljenost u jedinicama više nego pitanja učinkovitosti i optimizacije. Jačanje procesa financijske i upravne decentralizacije.	Teritorijalne reforme
Gruzija	2006.	Smanjivanje razina lokalne države sa četiri na tri (dvije autonomne republike; devet regija, 64 općine i pet velikih gradova s posebnim statusom – Tbilisi, Rustavi, Kutaisi, Btumi i Poti). Prosječan broj stanovnika po jedinici je 45 000.	Teritorijalne reforme
UK	2007.	Promjena organizacije i smanjenje 44 vijeća na 9 velikih (objedinjenih) lokanih vijeća. Proces reforme provoden u Engleskoj i s aspekta više demokratsko-političkih pozicija nego tehnoškotskog pristupa.	Teritorijalne reforme
Norveška	2014. – 2020.	Teritorijalna reforma i proces amalgamiranja. Sa 109 lokalnih jedinica ustanovljen sustav sa 43, a od 1. siječnja 2020. 19 regija transformirano u 11 regija. Nove regije preuzimaju velik broj funkcija s državne razine.	Teritorijalne reforme, funkcionalne reforme

Izvor: autor.

U dubljoj analizi prikazanih podataka prema tablici 3 i 4 treba uočiti da je značajno smanjenje lokalnih jedinica u najvećem broju rezultat promjena na najnižim razinama takvih jedinica (u pravilu unutar općina i gradova – okruzi, četvrti, odbori i slični većinom volonterski oblici). Isto tako, ti procesi istovremeno su otvarali i dodatna pitanja koja su proistekla iz mogućih negativnih posljedica procesa defragmentacije. Takva otvorena pitanja možemo grupirati kao: (a) rizik otuđenja od građana, (b) procesi koji su potaknuti više odozgo prema dolje, a ne obratno (administrativno s viših razina upravljanja i odlučivanja), (c) problemi preklapanja ovlasti i odlučivanja i (d) prevelika složenost podjele fiskalnih izvora financiranja različitih razina vlasti (Žmegač, 2020).

Zaključna razmatranja

Iako su fiskalne reforme i nadalje najviše prisutne kao reformski zahvati, pri čemu se naglašava potreba za daljnjim detaljnijim istraživanjima u kojima bi bilo potrebno pažljivije razmotriti stvarne učinke i doprinos fiskalnih reformi na krajnje rezultate optimizacije, u ovome je istraživanju fokus bio na reformama teritorijalne konsolidacije kao jednom od značajnih alata za optimizaciju subnacionalne razine. Teorijski modeli pretpostavljaju da je za efikasnost fiskalnih reformi potrebno da primatelji sredstava osiguraju efikasnost koja će biti na višoj razini od one koja je u trenutku prijenosa sredstva (ovlaštenja) bila na višoj razini (načelo decentralizacije). Da bi ta efikasnost bila dostižna jedan od alata je i promjena odnosno optimizacija teritorijalno-organizacionog ustroja lokalne i regionalne države (teritorijalna konsolidacija).

Iako teritorijalna konsolidacija pripada u red najradikalnijih reformi u optimizaciji subnacionalne razine temeljem provedenog istraživanja vidljivo je da to ipak ne sprečava značajan dio europskih država da u zadnjih dvadeset godina provedu takve reformske akcije. Sagledavajući matricu i trendove provedenih reformi može se zaključiti da su većinu takvih reformi pokrenuli vanjski socijalni, geopolitički i ekonomski utjecaji. No aktualni trendovi digitalne transformacije i zelene tranzicije pokazuju kako i tehnologija pokreće reformske procese kojima je cilj sustave javnog sektora uskladiti s promjenama u okruženju.

Istraživači do sada nisu izašli s modelima koji bi uvjerljivo argumentirali teze o teritorijalnoj konsolidaciji kao općeprihvatljivom i primjenjivom alatu za uspješnu optimizaciju subnacionalne razine upravljanja. Trend koji vodi u tom smjeru je vidljiv, no i nadalje postoji znatan broj otvorenih pitanja koje treba istražiti. Međutim, iz ovog istraživanja može se usvojiti preliminarni zaključak da je kontingencijski pristup u teritorijalnoj konsolidaciji smjer koji se nameće kao odgovarajući model odlučivanja kod kreiranja javnih politika. Kontingencijski model podrazumijeva prilagođavanje donositelja odluka specifičnim uvjetima sustava u kojem se odluke donose i koji će ga i realizirati, što znači da se temeljem analize okruženja (situacijska analiza) kao prvom koraku treba utvrditi stanje specifične organizacije i nakon toga utvrditi mjere i aktivnosti ekonomskih politika kojima bi se utjecalo na optimizaciju postojećeg stanja i dovođenje sustava na novu, višu razinu efikasnosti. Usporedba s drugim sustavima je načelo dostignute razine efikasnosti, a ne preuzimanje drugih rješenja bez da se prethodno utvrdi jesu li ti modeli javnih politika reformi primjenjivi na sustavu koji se istražuje. Uvođenjem kontingencijskog modela odlučivanja u dijelu EU regionalnih ekonomskih politika izbjegava se zamka „jednog rješenja za sve situacije” i omogućava se donositeljima javnih politika stvaranje okruženja za provođenje snažnih reformskih zahvata, ne samo kao posljedicu i reakciju na eksterne utjecaje, nego kao preventivnu i sustavnu doktrinu stalnog unapređenja, u ovome slučaju, regionalnih ekonomskih politika.

Literatura

- Alibegović, J. D., Slijepčević, S. i Švaljek, S. 2016. *Smjernice za reformu fiskalnih odnosa u Republici Hrvatskoj*.
- Allers, M. A. i Geertsema, J. B. 2016. The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence From 15 Years of Municipal Consolidation. *Journal of Regional Science*, 56 (4): 659–682.
- Bahl, R. W. i Linn, J. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries* (World Bank). Oxford University Press Inc.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. i Serritzlew, S. 2014. Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*, 58 (4): 790–803.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. i Treisman, D. 2016. Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 110 (4): 812–831.
- Bönisch, P., Geys, B. i Michelsen, C. 2019. David and Goliath in the poll booth: group size, political power and voter turnout. *Local Government Studies*, 45 (5): 724–747.
- Davey, K. 2011. *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, recovery and Sustainable Future*.
- Drezgić, S., Grudenčić, I., Ionescu, A. i Pržulj, N. 2012. *A technical approach to local government amalgamation*. 18th Dubrovnik Economic Conference. <http://www.hnb.hr/dub-konf/18-konferencija/young/drezgic.pdf>.
- Ebinger, F., Kuhlmann, S. i Bogumil, J. 2019. Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*, 45 (1): 1–23.
- Gendźwiłł, A., Kurniewicz, A. i Swianiewicz, P. 2020. The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies. *Space and Polity*, 2017: 21–23.
- Houlberg, K. 2010. *Municipal Size, Economy, and Democracy*, u: P. Swianiewicz, *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. LGI – Open Society Institute.
- King, D. N. 1984. *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. Unwin Hyman. <http://www.abebooks.com/servlet/BookDetailsPL?bi=6394487023&searchurl=isbn%3D9780043360811>.
- King, D. N. 1996. A Model of Optimal Local Authority Size, u: *Developments in Local Government Finance*. Edward Elgar. 55–76.
- Lassen, D. D. i Serritzlew, S. 2011. Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. *American Political Science Review*, 105(2): 238–258.
- Paddison, R. 2004. Redrawing local boundaries: deriving the principles for politically just procedures, u: J. Meligrana, *Redrawing local Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*. UBC Press. 19–37.
- Pavić, Ž. 2010. Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice. *Hrvatska Javna Uprava*, 10 (1): 81–131.

- Stimson, R. J., Stough, R. R. i Roberts, B. H. 2006. *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy* (2nd ed.). Springer.
- Swianiewicz, P. 2002. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*.
- Swianiewicz, P. 2010. If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies*, 36 (2): 183–203.
- Swianiewicz, P. 2021. *What benefits territorial reform can actually provide*. <https://decentralization.gov.ua/en/news/13582>.
- Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A. i Zardi, A. 2017. Territorial Reforms in Europe: Does size matter? *Brussels: Centre for Expertise for Local Government Reform*.
- Swianiewicz, P. i Łukomska, J. 2016. Does Size Matter? The Impact of Territorial Fragmentation / Consolidation on Performance of Local Governments. *Socio Economic Geography; Teachnig & Education in Geography*, 357–364.
- Žmegač, D. 2020. *Unapređenje sustava teritorijalne i funkcionalne organizacije područne (regionalne) samouprave kao okosnica gospodarskoga razvoja Republike Hrvatske* [doktorski rad]. Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet.

Territorial reform of the subnational government system in EU member states – Current status and trends

Abstract

Territorial consolidation, as one of the tools in optimizing local and regional government, whether it increases a specific territory by merging multiple units (amalgamation, de-fragmentation) or decreases it by dividing an existing larger unit into one or more new, smaller ones (fragmentation), triggers intense debates at the local (regional), or subnational level, as well as at the national level. The subject of this research is the organization of the subnational government system in Europe, with the primary objective being the determination of trends in territorial reforms of the subnational level, considered the most sensitive processes in public sector optimization. The paper initially examines historical data on territorial reforms in the EU-27 from 1960 to the present, identifying main periods and drivers of implemented reforms. Furthermore, the fragmentation of European states in the last decade is explored, comparing it with the situation in the Republic of Croatia, ultimately describing and determining territorial reforms carried out in European countries over a twenty-year time frame starting from 2000 in the final part of the research. The collected data, the analysis and the synthesis in the final section lead to conclusions about recent trends in reforms based on territorial consolidation through amalgamation, which constitutes the main contribution of this paper.

Key words: territorial consolidation, subnational level, regional economics, reform.