

Otočnost i upravljanje otočnim razvojem u Europskoj uniji

SEAN TURNER

UVOD

U bogatom mozaiku razvojnog upravljanja u Europskoj uniji (EU) otoci se ističu svojim posebnostima i različitim administrativnim ustrojem. Oticima se, kao i kopnenim područjima EU-a, upravlja na određenim administrativno-teritorijalnim razinama s različitom propisanom strukturom i mehanizmima upravljanja koji oblikuju i usmjeravaju društvene, okolišne, ekonomske i kulturne aspekte njihova razvoja. Te mehanizme i strukture nalazimo u otočnim državama, poput Malte i Cipra, ili u otočnim regijama, poput Sardinije u Italiji i Krete u Grčkoj. U obalno-otočnim državama EU-a nalazimo i otočne županije ili okruge, poput Gotlanda u Švedskoj ili otoka Saaremaa u Estoniji, te otočne općine poput Kustavija u Finskoj ili Lastova u Hrvatskoj. Literatura koja se bavi upravljanjem europskim otocima, bilo da se radi o studijama slučaja bilo o usporednim analizama, ograničena je i pretežno usredotočena na više upravne razine, posebno na podnacionalne otočne jurisdikcije (POJ), otoke s naglašenom autonomijom koje nalazimo diljem svijeta (Stuart, 2009; Baldacchino, 2010). Takav je fokus razumljiv s obzirom na to da su otočne države i djelomično autonomne otočne regije redovito naglašeno geopolitički, a često i ekonomski važne za kontinent. To ih čini prikladnim predmetom istraživanja uz uvijek istu ključnu pretpostavku da ima dovoljno podataka iz različitih javnih i privatnih izvora.

Nasuprot tome, upravljanje i administrativni ustroj priobalnih otoka na lokalnoj razini općenito su zanemarena akademska tema. To je donekle razumljivo jer su naseljeni europski priobalni otoci brojni, a prikupljanje pouzdanih podataka na lokalnoj razini redovito izazovno bez obzira na geografski položaj lokalne jedinice. S obzirom na to da samo Finska ima više od 549 nepremoštenih naseljenih otoka, u EU-u ih je izvjesno više od tisuću. Priobalne otoke nalazimo u svim morima i jezerima europskog kontinenta, u različitim klimatima i okolišima. Često udomljuju bogati, endemski biodiverzitet. Dugo su naseljeni zajednicama koje čuvaju i nastoje održati ekonomske,

društvene, kulturne, nerijetko i političke posebnosti u okruženju imperija, kraljevstva, gradova država, jednostranačkih i demokratski izabраниh vlada koje su dolazile i odlazile. Postoji velika raznolikost među arhipelazima priobalnih otoka unutar pojedinih država, čak i prije nego što se usporede s arhipelazima drugih država. Karakteristike i izazovi upravljanja priobalnim otocima nisu manje značajni od upravljanja na višim razinama. Radi se o tome da ih je zbog njihovih međusobnih razlika teško generalizirati i uspoređivati.

Bez obzira na to gdje se nalazili na upravnoj ljestvici države kojoj pripadaju, otoci dijele zajedničku karakteristiku poznatu kao otočnost – koncept koji se s vremenom kristalizirao u literaturi, pri čemu se odvojenost, mala veličina, ograničenost i prisutnost obale često navode kao komponente. One doprinose identitetu otoka i oblikuju život na njemu – i na otočnom kopnu i u okolnom moru. Time se otvara put nijansiranim odgovorima koji otkrivaju ranjivost otoka, njegovu adaptivnu sposobnost i otpornost – složenu interakciju na koju utječe kombinacija endogenih faktora inherentnih samom otoku i onih egzogenih, nametnutih vanjskim utjecajima. Ta karakterizacija uvijek je vrijedila na svim otocima i unatoč tome, ponekad i zbog toga, otočani su stoljećima razvijali i održavali svoju zajednicu, običaje i način života. Otočnost je stoga temeljni element koji povezuje istraživanja razvojnog upravljanja otocima.

Priobalni otoci integralni su dijelovi šireg teritorijalnog okvira države kojoj pripadaju. Uvid u upravljanje otočnim razvojem otkriva stalnu tendenciju prema asimetriji upravljačkih ovlasti na otocima, do koje dolazi zbog same insularnosti i napora otočana da očuvaju svoju otočnost. To je prije svega primjetno na otocima na kojima je uspostavljen POJ što na razini države kojoj otoci pripadaju govori o asimetričnom federalizmu koji se često usvaja kao upravljačko načelo (Baldacchino, 2015). Takvi otoci imaju veću autonomiju, ali ne i puni suverenitet. Autonomija uglavnom ovisi o opsegu ovlasti koje se dodjeljuju svim, dakle i otočnim i kopnenim lokalnim entitetima u skladu s postojećim zakonodavstvom o lokalnoj i regionalnoj samoupravi. To, nadalje, otvara pitanje radi li se o otoku koji je lokalna (samoupravna) jedinica, dio lokalne jedinice ili skupina lokalnih jedinica koje uz otoke mogu obuhvaćati i dio kopna. U svakom slučaju, asimetrični federalizam manifestira se kao poseban upravni status u kojem priobalni otoci potvrđuju asimetriju kroz decentralizirane inicijative na lokalnoj razini i slijedom brige o svojoj otočnosti osiguravaju karakteristične pozicije unutar državne uprave.

PRIOBALNI OTOCI EUROPSKE UNIJE

Pojam priobalnog otoka, iako naoko samorazumljiv, još uvijek nije posve oblikovan. U kontekstu EU-a riječ je o naseljenim ili povremeno naseljenim otocima unutar morskih granica države (uglavnom u unutarnjim vodama), kojima se upravlja na lokalnoj administrativno-teritorijalnoj razini (Starc, 2020). Priobalni otoci obično su mali,

iako se definicija malog otoka mijenja od države do države. Grčki otoci, na primjer, mogu biti mali kao otok Megisti (11,71 km²) ili veliki kao Lezbos (1639,11 km²). Priobalni otoci nalaze se u svakom većem europskom zaljevu, uvali ili moru, obično unutar 100 km od kopna. Na sjeveru, u Baltičkom moru i Finskom zaljevu, uz švedsku i finsku obalu te uz zapadnu i sjevernu obalu Estonije, nalazimo jako fragmentirane arhipelage. Priobalni otoci juga Europe protežu se od hrvatske obale Jadrana sve do grčkih i turskih obala u Egejskom moru. Budući da teritorijalne vode otoka doprinose vanjskim granicama teritorijalnog mora države, vanjski otoci mogu značajno utjecati na granice države. Rubove arhipelaga stoga često zaposjeda vojska. Na sjeveru Europe priobalni su otoci često premošteni i tako povezani s kopnom i međusobno, ali u svim baltičkim državama postoje i stotine nepremoštenih otoka različitih veličina. Premošteni priobalni otoci na jugu su rjeđi. Treba uočiti i da percepcija priobalnog otoka varira od mora do mora. U većem moru kao što je Baltičko, fragmentirani arhipelazi pružaju se uz samu obalu i svi njihovi otoci smatraju se priobalnim. U malom Jadranskom moru do unutarnjih se otoka može dovesti, a nekolicina je i premoštena. Oni na vanjskom rubu arhipelaga na pola su puta do susjedne Italije. Otoci uz samu obalu Hrvatske percipiraju se tako kao priobalni, a oni vanjski kao pučinski iako su bliže kopnu od mnogih sredozemnih otoka koje u njihovim državama smatraju priobalnim. Razlike o percepcijama, barem u EU-u, ne utječu, međutim, na opći predmet otočne razvojne politike. Uvijek je riječ o priobalnim otocima.

Mnogi priobalni otoci EU-a nalaze se na globalnim žarišnim točkama biološke raznolikosti planeta. Ima ih diljem Sredozemlja, ali i na Baltiku, u vodama Finske i Estonije (Aps *et al.*, 2018). Obično imaju i otporne i ranjive dijelove svojih ekosustava, s visokim endemizmom i rijetkim vrstama flore i faune, ali i jedinstvenom osjetljivošću na učinke klimatskih promjena i antropogenog razvoja (Ratter, 2018; Baldacchino, 2018).

Europski priobalni otoci imaju bogatu i dugačku povijest posjećivanja i naseljavanja. I u sjevernim i u južnim morima, ostatci prošlosti mogu se pronaći u njihovoj bogatoj materijalnoj i nematerijalnoj baštini. Otočana je obično malo, ali točan broj nije lako odrediti zbog sezonskih i povremenih stanovnika. Ipak, populacije priobalnih otoka pokazuju posebne karakteristike: male su, starije, slabije tehnološki osposobljene, s opadajućim radno sposobnim stanovništvom, pri čemu je zapošljavanje usmjereno na javne institucije, opadajuće tradicionalne industrije, obrtništvo i sezonski rad, prije svega u turizmu (Starc, 2020).

Europski priobalni otoci suočeni su s razvojnim poteškoćama koje uzrokuju vanjski čimbenici. To uključuje niske prihode, rašireni i rastući sektor sezonskog turizma, visoke troškove otočnog života, ograničenu veličinu tržišta, slabu konkurentnost, sektorsku homogenost i lošu povezanost (Moncada *et al.*, 2010). Te izazove uzrokuju mreže nametnute otocima s kopna, kojima se otočani ne uspijevaju oduprijeti pa im preostaje samo prihvatiti vanjske čimbenike na račun otočnog identiteta. Integracija zaštite okoliša i kulturne baštine u razvoj ključna je za priobalne otoke jer se obično nalaze u zaštićenim područjima ili u njihovoj blizini. S obzirom na to da se razvojna

politika zaštićenih područja obično određuje na državnoj razini, potrebna je kontinuirana koordinacija s višim razinama vlasti. Zaštita okoliša u različitim arhipelazima EU-a stoga je posebno važna. Dok su, povijesno gledano, gospodarstva otoka bila karakterizirana velikim brojem djelatnosti i svestranošću otočana, u posljednje vrijeme primjetan je trend monokulture. Ta promjena, zajedno s ograničenom populacijom, dodatni je izazov nosivom kapacitetu otoka. Upravljanje otpadom, nesigurnost vodoopskrbe i snabdijevanja energijom te starenje infrastrukture dodatno usložuju i otežavaju svakodnevni život na otoku, bez obzira na njegovu veličinu. Uspješan odgovor na te izazove zahtijeva posebne upravne i političke okvire u kojima će biti prepoznat imperativ zaštite zajednica, kultura i okoliša europskih priobalnih otoka.

ŠTO KAŽU NESOLOZI?

Znanost o otocima, nesologija, istražuje različite aspekte otoka i upravljanja njihovim razvojem ističući nekoliko ključnih elemenata koji su temelj razumijevanja jedinstvenih otočnih obrazaca i izazova. Otoci su često uhvaćeni u zamku binarnosti kojima se pokušava objasniti njihov karakter: otok/kopno, mi/oni, tradicija/modernost, ovisnost/autonomija, korijeni/putovi, globalizacija/partikularnost, ranjivost/otpornost, odvojenost/povezanost (Baldacchino, 2018). Oni najbliži svojem matičnom kopnu često se smatraju ekstenzijom kopna što je s vremenom dovelo do narušavanja njihova okoliša, demografske slike, ekonomskih djelatnosti i, posebno, zajednice (Starc, 2020). Otoci se često nazivaju i „prirodnim laboratorijima” jer ih odvojenost od kopna čini biološki posebnima, često se navodi i uloga otoka u našem ranom razumijevanju evolucije. U europskom kontekstu otoci su redovito dijelovi kontinentalnih država, osim onih koji su još uvijek povezani s britanskim Commonwealthom (zajednicom država), poput Malte i Cipra. Kao takvi, postali su mjesta kreativnog upravljanja da bi se posebnosti otoka uravnotežile s potrebama države, često s većom autonomijom od one koju imaju usporediva administrativno-teritorijalna područja na kopnu (Baldacchino i Milne, 2006; Hay, 2006; Warrington i Milne, 2018). Rane studije o otocima izolirale su ih kao posebne subjekte, s naglaskom na stabilne koncepte ovisnosti i izolacije (McCall, 1994). Te su koncepcije razrađivane da bi se otoci razumjeli kroz unutarne i vanjske odnose s morem, drugim otocima, kopnom i, posebno, s većim sustavima antropocena koji su povezani i dinamični (Pugh, 2018; Baldacchino, 2020).

Otoci, kao zatvoreni entiteti, utjelovljuju dubok osjećaj identiteta oblikovan odvojenošću i ograničenjima koje postavljaju otočni rub i oskudni resursi. Riječ je o živoj, dinamičnoj mreži koja povezuje otočane međusobno i s njihovim omeđenim prostorom te gradi zajedničku povijest koja je dugo čuvana i može se i danas otkriti u antropogenom krajoliku, dijalektima, prehrani, pjesmi, plesu, predanjima i drugim oblicima baštine. Otoci se često opisuju kao zatvoreni parohijalni sustavi u

kojima otočani nastoje odoljeti promjenama, a prikrivene strukture opstaju uz one koje određuju i propisuju vanjski čimbenici. Odvojenost i izolacija svakako čine otoke enigmatskima, a njihov neveliki teritorij ne obeshrabruje iskrčavanja neotočana. Iako odvojenost i veličina otoka svakako doprinose jedinstvenom, čvrstom identitetu koji se razvija u izolaciji u kojoj su otočani doista održavali svoj način života, otoci i njihovi sustavi, posebno oni u Europi, zapravo su prilično otvoreni, prilagodljivi i integrirani. Identitet otoka stoga nadilazi svojstva koja su određena geografski i uključuje i kulturne, povijesne i političke utjecaje s kopna ili s većih otoka. Od Atlantika do Pacifika, od Sredozemlja do mora i jezera na sjeveru, svi veliki i mali, udaljeni i priobalni otoci, koji se smatraju europskima, već su odavno otkriveni, poželjni, prisvojeni, povezani i preobraženi (Baldacchino, 2007).

Imajući to na umu, treba pojasniti nekoliko stalnih nesoloških tema prije nego što se upustimo u nijanse upravljanja. Tako ćemo razumjeti ključne faktore prisutne na svim otocima – odvojenost, mali teritorij, ograničenost i litoralnost. Razmotrit ćemo ih relativno izolirano, ne gubeći iz vida njihovu složenu interakciju ključnu za oblikovanje koncepta otočnosti, neuhvatljive, ali vitalne komponente svake priče o otoku (Fernandes i Pinho, 2017; Kelman, 2018; Grydehøj, 2000).

KOMPONENTE OTOČNOSTI

Otočnost se kao fenomen razvijala postupno, objedinjujući složene identitete i kulture svih otoka (Foley *et al.*, 2023). Rane studije naglašavale su složenost otočnosti prelazeći preko pojednostavljenih pojmova o izolaciji i usredotočujući se na sveobuhvatnost pojma i njegovo definiranje. Četiri ranije navedene teme otkrivaju se u mnogim studijama. Odvojenost se uokviruje kao kompleksni izraz identiteta vezan za manje prostore okružene vodom i senzacije koje proizlaze iz fizičke izolacije (Stratford, 2008; Conkling, 2007). Poimanje veličine otoka proširuje se izvan geografskih okvira kako bi obuhvatilo performativne izraze i vrijednosti oblikovane tijekom vremena u ograničenom prostoru (Vannini, 2011). Ograničenost se prepoznaje kao skup različitih vrsta prostora na otoku koje postaju međusobno povezane i na koje utječu jedinstvene tekture otočnog prostora (Baldacchino, 2012; Vannini i Taggart, 2013). Litoralnost, suptilno utkana u sve studije zbog uvijek prisutnog kopna i susjeda na moru, istaknuta je u emocionalnim i fizičkim vezama otočana sa zajednicom i plavim prostorom otoka – zrakom i morem (Pearson, 2006; Coleman i Kearns, 2015). Tijekom razvoja nesologije razmatrane su i druge otočne karakteristike (specifična orografija, perifernost, marginalnost, stabilnost otočnog sustava), ali navedene četiri teme ostaju najčešće identificirane i bitne za daljnju raspravu o ulozi otočnosti u oblikovanju ranjivosti i otpornosti na otocima. Razmatra se i tenzija između otoka i „onoga preko mora”. Naglašava se da je to u srži otočnosti jer objašnjava ravnotežu između starog i novog i odluke

o prilagodbi ili odbijanju novina (Baldacchino, 2018). Odvojenost, pa i osamljenost, najjednostavnije se može predstaviti kao točka na karti postavljena na određenoj udaljenosti od druge točke ili više točaka. Odvojenost je višesmjerna jer se odnosi na više elemenata većeg sustava, pri čemu sustav može biti geografski, politički, teritorijalni ili ekološki. Odvojenost je i višedimenzionalna jer može obuhvaćati izmjerenu udaljenost između mjesta, nijansirano razumijevanje doslovnog, fizičkog povezivanja i subjektivni osjećaj povezanosti ili nepovezanosti s većim cjelinama (Bocco, 2016). To je složen, relativan koncept koji uključuje rangirane, nejednake i asimetrične odnose između lokacija i povezan je s perifernošću (Ronstrom, 2021). Ta se apstrakcija proteže na društveno-ekonomski aspekt otoka gdje ograničeni pristup resursima proizvodi različite odnose s manje udaljenim, kopnenim ekvivalentima. Nastala nejednakost, zajedno s percepcijom nesigurnih udaljenih mjesta, oblikuje društvene i ekonomske strukture na otocima. Ograničenja u trgovini, prijevozu i komunikaciji dovode do većih troškova, ograničenih mogućnosti zapošljavanja i loše povezanosti (Briguglio, 1995). Ti izazovi doprinose promjeni otočnih ekonomija koje su povijesno bile raznolike, a sada naginju monokulturi. Ograničenja nametnuta trgovinom i otežanom komunikacijom često potiču otočne ekonomije da se oslanjaju na određene sektore, smanjujući ukupnu pretходnu raznolikost. Odvojenost utječe i na okoliš, stvarajući uvjete razvoja jedinstvenih i rijetkih ekosustava i osiguravajući naglašenu bioraznolikost koja doprinosi otpornosti otoka, ali ih i izlaže okolišnim prijetnjama, poput opterećivanja nosivog kapaciteta s dolaskom invazivnih vrsta, utjecaja klimatskih promjena, porasta i pada razine mora, da navedemo samo neke (Moser *et al.*, 2018). Nadalje, odvojenost olakšava razvoj otočnih tradicija i jezika, uz izazove očuvanja tih identiteta od vanjskih pritisaka i globalizacije (Baldacchino, 2018; Foley *et al.*, 2023).

Što je otok manji, veća su ograničenja zbog oskudnih resursa, poput tla, vode i, prije svega, malobrojnih otočana, pa otoci moraju kontinuirano tražiti inovativna rješenja za upravljanje resursima i održivost u svom malom, odvojenom, često i dalekom prostoru (Winters i Martin, 2004; Kerr, 2005). Treba, međutim, napomenuti da na otocima obitava mali broj sve starijih otočana s vještinama specifičnim za otok koje je teško uskladiti sa širim, kopnenim standardima. Kao i odvojenost, mala površina otoka ograničava pristup osnovnim uslugama potrebnim u otočnoj svakodnevnici. Ovisnost o robama i investicijama s kopna rizik je za samodostatnost otoka koji se pokušava razvijati i održavati svoje gospodarstvo u ravnoteži s ograničenom veličinom i prirodnim okolišem (Baldacchino, 2018). Niski mali otoci usto su ranjiviji na vanjske utjecaje, što zahtijeva strategije otporne na promjene klime, mjere protiv prirodnih katastrofa i planiranje kojim će se presresti ekonomske fluktuacije (Briguglio, 1995; Fernandes i Pinho, 2017; Walshe i Stancioff, 2018).

Pojam malog otoka ne bi trebao biti ograničen na geografske dimenzije (odvojenost), ekonomske procese ili osjetljivost okoliša. Mali otok konceptualno obuhvaća percepcije, iskustva i svojstva koja oblikuju socijalnu dinamiku unutar zadanog ograničenog prostora (Nimführ i Otto, 2021).

Okruženost morem postavlja granice autohtonosti svega što se događa na otoku. To je karakteristika koja objašnjava što se može dogoditi i što se događa „unutar i oko”, to jest koliki može biti ekološki i društveni otisak otoka. Ograničenost postavlja granice i razvojnom potencijalu potrebnom za preživljavanje i korištenje resursa otvorenog prostora otoka da bi se održao biljni i životinjski svijet i život ljudi. Ona nameće i održivo korištenje tih resursa i kulturne i društvene elemente koji proizlaze iz te interakcije. Baldacchino (2005: 248) primjećuje:

Ograničenost štiti i čuva svoje građane u režimu obveza koji oblikuju osobe, a reciprocitet, obitelji, poznanstva, tračevi, tradicija, društveni kapital, mreže, ali i anti-mreže.. Taj režim je često artikuliran putem vlastitog jezika ili dijalekta, kao i vlastitog osjećaja za vrijeme, prostor i prikladno ophođenje.

Ograničenost ima izdvojene pravne i teritorijalne značajke jer se navedeni procesi odvijaju kroz pokušaje i pogreške onako kako udaljenost, površina i prirodno okruženje to omogućuju. Poznavanjem i prihvaćanjem otočnih granica usustavljaju se i uvjetuju autohtone društvene, političke i pravne norme koje otočani koriste ne bi li uspostavili delikatnu ravnotežu između očuvanja i razvoja. Međutim, ograničenost, zajedno s odvojenošću i veličinom, izvor je i „jednostavnog razumijevanja” kojem pribjegava udaljena kopnena vlast kako bi svela otoke na reprezentaciju nečeg jedinstvenog i konačnog – raja, zatvora, nosača aviona i tako dalje (Baldacchino, 2005).

Završna karakteristika u ovoj raspravi otočna je litoralnost, to jest otočni rub. Otočani nikad nisu smatrali rub svog otoka preprekom koja im ne da s otoka, a svim ostalima brani da se iskrcaju (Foley *et al.*, 2023). Umjesto toga, kraj otoka često se smatra početkom kontinuuma koji seže mnogo dalje (Steinberg, 2001; Gillis, 2014; Ratter, 2018). Otočani shvaćaju da imaju susjede (u arhipelazima je to očito) i da je more povijesna zajednička veza koja im je omogućila povezanost (Pugh, 2013). Prve tri karakteristike imaju inherentan naglasak na kopnenoj površini otoka (gdje se nalazi, koliko je velik, visok i dr.). Litoralnost je, međutim, karakteristika evidentno povezana s morem. Otoci ne plutaju negdje daleko u vakuumu. To su dijelovi kopna koji se uzdižu iznad mora označavajući rub do kojeg dosiže more. Ono ne samo da oblikuje fizičke granice otoka već služi i kao dinamički medij koji olakšava kretanje mreža i procesa u većem sustavu. Kombinirani utjecaj odvojenosti, veličine i ograničenosti otoka određuje koliko brzo i uspješno kopnene mreže i procesi prodiru u otok i koliko se i kako otočne mreže i procesi šire preko otočnog ruba. Razvoj tehnologija transporta omogućuje nam razmatranje litoralnosti i odvojenosti u suvremenom kontekstu gdje se litoral povezan s otokom može protegnuti izvan njegova teritorijalnog mora na temelju odnosa između obalno-otočnih država. Tako prošireni koncept litoralnog povezivanja objašnjava kako nadvladavanje odvojenosti postaje izvedivije ako otoci uspostavljaju odnose sa susjednim državama (Amoamo, 2013). Veze i odnosi mogu se stabilizirati u vidu fizičkih objekata, poput luka, mostova, ili virtualno, povezujući otok sa sustavima koji se protežu koliko Wi-Fi može učinkovito povezati dva

subjekta ili više njih. Odvojenost i litoralnost stoga su ukorijenjeni u mjestu, prostoru i odvojenosti, ali su karakteristično obilježeni medijem i populzivnošću kojom se ti odnosi šire preko otočnog ruba.

U složenom tkanju otočnosti, ranjivost i otpornost otoka iskaču kao povezane niti. Dvojnost ranjivosti i otpornosti često se koristi da bi se objasnio sukob u funkcioniranju otoka suočenog s izvanjskim prijetnjama. Pojam više sile koji ovdje treba uvesti obuhvaća pritom i pravne i političke dimenzije upravljanja, a ne samo ono što se obično smatra višom silom (klimatske promjene, učinci globalizacije, pandemije). Iako otoci imaju svojstva koja ih čine ranjivima, nisu bespomoćni (ostaje i pitanje jesu li uopće inherentno ranjivi), već se opiru pritiscima kontinentalnih standarda odozgo prema dolje, koji previđaju otocima svojstvenu otpornost učvršćenu dugo čuvanim društvenim, ekološkim i kulturnim vrijednostima (Kelman i Kahn 2013; Kelman, 2018; Ratter, 2018). U kontekstu EU-a kontinentalne standarde nameću države kojima otoci pripadaju i pritom se tek djelomično prilagođavaju otočnim specifičnostima. Nadograđujući teorijske temelje postavljene konceptom otočnosti, pažnju treba posvetiti praktičnim manifestacijama tih otočnih karakteristika u upravnim strukturama europskih otoka.

UPRAVLJANJE PRIOBALNIM OTOCIMA EUROPSKE UNIJE

Upravljanje priobalnim otocima široko je i neistraženo područje. Većina onoga što se o tome zna proizlazi iz istraživanja otoka na višim administrativnim teritorijalnim razinama – državnim i regionalnim. Na regionalnoj razini pučinski otoci i otočja obično su veći i kulturno različitiji od priobalnih otoka. Strateški interesi države tamo su izraženi više nego na priobalnim otocima. Ako država pri određivanju regionalnog ustroja i lokalnih ingerencija zanemari odvojenost, veličine i kulturne različitosti pojedinih otoka, javlja se potencijalni rizik da se veći otoci, pa i cijeli arhipelazi, potpuno ili samo u nekim aspektima vladanja i upravljanja odvoje kao posebni upravni entitet i dovedu u pitanje teritorijalnu koheziju države kojoj pripadaju. Ålandski otoci nastali su kao rezultat povijesnog teritorijalnog sukoba između Švedske i Finske. Od 1921. pripadaju Finskoj kao autonomno demilitarizirano područje i određuju njezinu jugozapadnu pomorsku granicu. Švedsko je stanovništvo Ålanda u većini, a kulturna su obilježja švedska i, tek u manjoj mjeri, finska. Da bi se prilagodili tim čimbenicima i zadržali otočje kao svoj teritorij, Finska im je dodijelila veću autonomiju nego regijama na finskom kopnu. Zahtjevi za otočnom autonomijom nisu, međutim, česti jer se priobalni otoci uglavnom nalaze u unutarnjim vodama svojih država, što znači da je njihova teritorijalna uključenost općenito nesporna. I ovdje, međutim, ima iznimaka što pokazuje napetost između Grčke i Turske oko otoka duž njihovih pomorskih granica u Egejskom moru. Ostaje i pitanje koliko otoci i otočja koji su upravno određeni na lokalnoj razini mogu usmjeravati raspravu o upravljanju otočnim razvojem.

Uvidi koje omogućuju otoci regije ukazuju na razlike između udaljenih i priobalnih otoka. Udaljeni otoci smješteni su izvan unutarnjih voda svojih država i, iako su znatno manji od usporednih kopnenih regija, uživaju više autonomije. Unatoč tim razlikama otočnost ostaje konstantna značajka svih otoka, složeno utkana u njihovo društveno tkivo i neodvojivo povezana s razvojnim upravljanjem (Foley *et al.*, 2023). Stoga postoje određene sličnosti, ali i razlike u upravnim strukturama priobalnih i udaljenih otoka. Prevelike, nepotrebno dodijeljene teritorijalne autonomije imaju, naime, jasne političke i administrativne nedostatke. Nadalje, s obzirom na često burnu i opsežnu povijest otoka EU-a, dalekih i priobalnih, zahtjev za kontinuiranim učinkovitim upravljanjem njihovim društvenim, okolišnim, ekonomskim i kulturnim posebnostima rezultirao je jedinstvenim okvirima prilagođenim njihovim karakteristikama i izazovima (Baldacchino, 2010). Upravljanje otocima u Europi provodi se tako na četiri razine: otočne suverene države, podnacionalne jurisdikcije (udaljenih) otoka, lokalne jedinice s posebnim pravnim statusom i lokalne jedinice bez posebnog statusa. Zanimljive su nam posljednje tri razine. Otočne države mogu, naime, biti predmetom rasprave time što je otočnost i njihova značajka, ali nisu relevantne u raspravi o nižim upravnim razinama na kojima se odlučuje o priobalnim otocima i njihovom razvoju.

PODNACIONALNE OTOČNE JURISDIKCIJE

Podnacionalne otočne jurisdikcije (POJ) mogu se naći diljem svijeta na srednjoj upravnoj razini između suverene države i lokalne jedinice. U Danskoj, na primjer, Farski se otoci izdvajaju kao autonomni arhipelag sa širokim ovlastima, a uprava otoka Bornholm ima lokalne, dijelom i županijske ovlasti. Oboje se mogu svrstati u POJ (Grydehøj, 2011), a značajke su im šire zakonodavne i izvršne funkcije i autonomija veća od one koju imaju ekvivalentne kopnene administrativno-teritorijalne jedinice (Bartmann, 2006; Baldacchino, 2006; Stuart, 2009; Baldacchino, 2010; Grydehøj, 2011; Baldacchino i Wivel, 2020). Povlaštenu status proizlazi iz niza čimbenika koji variraju od jedne obalno-otočne države do druge: strateški i profitni interesi države (otok Kish u teritorijalnim vodama Irana), priznavanje povijesnog prava na samoupravu (Ålandski otoci) itd. To znači da autonomija jurisdikcije prije svega ovisi o spremnosti države da uvaži potrebe i zahtjeve s nižih upravnih razina (Baldacchino i Milne, 2006). Veća autonomija koja omogućuje odlučivanje bliže razini otoka ili arhipelaga konzistentno se pokazuje kao konačni cilj zagovaratelja podnacionalnih otočnih jurisdikcija (Grydehøj, 2011). U proučavanju otoka, to se smatra uvažavanjem otočnih posebnosti koje zahtijevaju fleksibilne, pravovremene akcije i priznavanje njihovih isto tako posebnih zajednica (Baldacchino, 2004; Baldacchino i Plejiel, 2010; Grydehøj, 2011).

Koncept različitih ovlasti pojedinih regija, ovdje otoka, unutar državne zajednice (asimetrični federalizam) često se povezuje s podnacionalnim otočnim jurisdikcijama

(POJ), posebno s onima u kojima su ovlasti dodijeljene ustavnom deklaracijom pa se po tome razlikuju od regija s jednostavnom devolucijom vlasti ili decentralizacijom zadataka od strane države (Baldacchino i Milne, 2006; Baldacchino, 2015). POJ obično ima neke prethodne presedane ili kulturnu ili etničku različitost unutar matične države kojima opravdava način kojim želi upravljati svojim upravnim i razvojnim poslovima. Asimetrični federalizam nije jednostrana dodjela ovlasti. Naprotiv, to je skup radnji koje kontinuirano poboljšavaju odnose između države i jurisdikcije u pitanju (Baldacchino i Wivel, 2020). Nadalje, asimetrija se može uvažiti u smislu posebne jurisdikcije, fiskalne politike ili zastupljenosti u državnim tijelima. Može biti i simbolična (zastava, himna i sl.) (Hombrado, 2011; Sahadžić, 2023). Ako zahtjevi za autonomijom premaše uobičajene parametare postavljene za podnacionalne jurisdikcije, a država ih svejedno uvaži, nastaje asimetrija u upravljanju unutar državnog sustava, skup okolnosti koje se mogu dogoditi i dogodile su se i u federalnim i u unitarnim državama (Steven, 1997). Dva su osnovna načina na koje se provodi asimetrični federalizam: *de facto*, uvažavanjem geografije, veličine, odvojenosti i socioekonomske ili kulturne posebnosti, i *de jure*, ustavnom autorizacijom (Watts, 2008). Oba načina mogu se uočiti u podnacionalnim otočnim jurisdikcijama Europe.

Odluka o uvođenju asimetričnog federalizma u upravljanju bilo kojom geografskom regijom puna je izazova. Izazov je prije svega sama asimetrija; ako se regijom upravlja asimetrično u njezinu korist, tada regije kojima je to uskraćeno ostaju na upravnoj razini koja donosi manje koristi. To može dovesti do političkih trvenja u državi (Stevens, 1977; Zuber 2011; Hombrado, 2011). Ipak, u kontekstu EU-a, gotovo sve članice s priobalnim otocima uključuju barem jedan POJ u svom obalnom ili prekomorskom akvatoriju. U načelu, može se reći da je upravljanje otocima na način drugačiji od kopnenog uvaženo na državnoj razini i provodi se u većini obalno-otočnih država EU-a.

Tablica 1. Podnacionalne otočne jurisdikcije u EU-u

Obalno-otočne države EU-a koje imaju POJ	Obalno-otočne države EU-a koje nemaju POJ
Estonia, Finska, Švedska, Danska, Francuska, Španjolska, Portugal, Italija, Nizozemska, Grčka, Belgija	Njemačka, Litva, Latvija, Poljska, Hrvatska

Europski POJ s autonomijom na osnovi ustavnih odredbi uglavnom su udaljeniji arhipelazi, poput Farskih otoka koji pripadaju Danskoj i Ålandskih otoka koji pripadaju Finskoj. Neki POJ veći su otoci i arhipelazi s kulturom različitom od kopna i separatističkim pokretima, na primjer Sicilija, Sardinija, Korzika, Baleari i Kreta. POJ koji ima hibridne sustave upravljanja u kojima otok ima političke i administrativne funkcije na regionalnoj i lokalnoj razini, uglavnom se nalazi na sjeveru Europe,

u Estoniji, Danskoj i Švedskoj. Unatoč izazovima povezanim s odobravanjem autonomnih, asimetričnih statusa, države EU-a i dalje ih provode.

Gdje god da se europske podnacionalne otočne jurisdikcije nalaze unutar akvatorija svojih država, zajedničko im je da njihovu otočnost određuju kultura, praksa i običaji razvijani u insularnom okruženju. Nadalje, ako je otočnost određena ranjivošću, prilagodbama i otpornošću, a otočno stanovništvo opstaje i zadržava posebne aspekte života i razvoja na otoku usprkos političkim promjenama koje su se događale i još se uvijek događaju u obalno-otočnim europskim zemljama, lako je pretpostaviti da je težnja europskih podnacionalnih otočnih jurisdikcija za autonomijom utemeljena upravo na održavanju njihove otočnosti. Održavanje otočnosti nije ukorijenjeno samo u identitetu ili simbolici. Ono se nameće i praktičnim zadaćama i poslovima kojima se održava svakodnevica okružena morem. Dodijeli li više autonomije, država će iskoristiti svoje ovlasti i dodati POJ-u i više zadaća i odgovornosti. S druge strane, decentralizacija nije česta na manjim i brojnijim priobalnim otocima. Oni su ustrojeni u okviru države na lokalnoj ili još nižoj razini, a uvažavanje njihovih posebnosti dovodi do promjena njihova statusa unutar države i do posljedične asimetrije u smislu provođenja mjera namijenjenih samo otocima.

UPRAVLJANJE NA LOKALNOJ RAZINI

Prije no što se upustimo u raspravu kako je upravljanje priobalnim otocima podijeljeno između državne i lokalne razine, treba razmotriti ključne koncepte lokalnog upravljanja. Konceptualno, lokalno upravljanje nema specifično ili sveobuhvatno značenje, o čemu svjedoči široki raspon praksi u EU-u i globalno (Wilson, 2000; Ndreu, 2016; Ladner *et al.*, 2019). Važno je prepoznati da su lokalno upravljanje i lokalna vlast dva različita pojma, pri čemu prvi postavlja temelje za suradničke i sudioničke procese, a drugi predstavlja formalnu strukturu putem koje se ti procesi provode (Andrew i Goldsmith, 1998; Ndreu, 2016). Lokalno upravljanje uključuje opseg, inkluzivnost, sudioništvo i fleksibilnost da bi odgovorilo posebnostima konteksta, u ovom slučaju posebnostima otoka. S druge strane, koncept lokalne vlasti obuhvaća formalne upravne strukture, pravne ovlasti, isporuku usluga i političko predstavljanje unutar jedinice lokalne uprave. Opseg i učinkovitost lokalnog upravljanja neraskidivo su povezani s delegiranjem ovlasti središnje države na lokalne entitete. To opterećuje lokalna tijela nizom zakonskih obveza i pruža varijabilnu skalu diskrecijskih ovlasti (Ladner *et al.*, 2019).

Korištenje ovlasti u lokalnim jedinicama često ovisi o mehanizmima nadzora. Takav nadzor može služiti kao provjera korištenja lokalnih ovlasti i kao zaštita od odstupanja od utvrđenih normi upravljanja. U konačnici, suština, a i vještina lokalnog upravljanja leži u snalaženju u dinamičnoj interakciji između dodijelje-

nih ovlasti odozgo i pripadajućih razina odgovornosti unutar lokalne jedinice. Navedena interakcija okvirno je uređena zakonom o lokalnoj samoupravi koji imaju sve obalno-otočne države EU-a. Propisani su status, područje i ovlasti, financije, okvir slobode lokalnog djelovanja, organizacija i centralna kontrola (Watts, 2008). Ravnoteža između onog što su lokalne vlasti ovlaštene činiti i njihove slobode od vanjskog nadzora ocrta granice lokalne autonomije (Clark, 1984; Lidström, 1998; Wilson, 2000; Ladner *et al.*, 2019). Sposobnost lokalne jedinice da djeluje neovisno o višim razinama vlasti i da bude važan sastavni dio lokalne svakodnevice ne dovodi se u pitanje i široko je prihvaćena (Page i Goldsmith, 1987; Wolman i Goldsmith, 1990; Pratchett, 2004; Ladner, Kueffer i Baldersheim, 2016). Učinkovitost lokalnog upravljanja leži u ravnoteži dodijeljenih ovlasti, nadzora i ustavnih okvira koji ocrtavaju granice lokalne uprave i samouprave.

Autonomija se u raspravama o upravljanju otocima kontinuirano nameće kao nijansirani i složeni koncept. Ladner *et al.* (2019) tvrde da se princip lokalne autonomije može pratiti iz povijesne perspektive, od Platonove organizacije države koja naglašava podjelu ovlasti, preko uvjerenja Jamesa Madisona u trodiobu vlasti radi zaštite prava građana, do opažanja Alexa de Tocquevillea o tome kako nacionalna demokracija ovisi o snazi lokalne uprave. Clark (1984) i Brown (1992), u dva vrlo citirana rada, predlažu temeljne principe lokalne autonomije – imunitet od nadzorne vlasti i ovlasti za upravljanje na lokalnoj razini. Ndreu (2016) navodi da su autonomija i decentralizacija inherentne komponente koje potiču lokalno upravljanje i određuju njegovu vrijednost. Neke recentne interpretacije lokalne autonomije raspravljaju koncept putem društvenih učinaka koje donosi. Pratchett (2004) tako razlikuje autonomiju i lokalnu demokraciju, opisujući je kao slobodu od centralnog uplitanja i slobodu oblikovanja ishoda, ali i kao odraz lokalnog identiteta. Istražujući državno i lokalno upravljanje Hong Kongom i Macaom iz Pekinga, Chou (2013) otkriva ključnu ulogu komponente kulture u lokalnom donošenju odluka. Analizirajući stavove građana u zapadnoj Europi, Strebel (2021) ističe ideološke dimenzije, povezujući podršku lokalnoj autonomiji s političkim pripadnostima. Evolucija lokalne autonomije, praćena kroz povijesne primjere, filozofske principe i suvremene perspektive, otkriva njezinu transformaciju od pretpostavljenih ideja do onih kontekstualiziranih kao što je otočnost.

Budući da lokalna autonomija ima ključnu ulogu u učinkovitom lokalnom upravljanju, decentralizacija se pojavljuje kao ključni suputnik na putu k optimalnoj podjeli ovlasti, što znači da obje utječu na delikatnu ravnotežu ovlasti i donošenja odluka na različitim razinama upravljanja (De Vries, 2000). Decentralizacija je ključna u formaliziranju granica lokalnog djelovanja jer određuje gdje i kada lokalna jedinica može sama pokrenuti akcije unutar svog područja i ostati imuna na nadzor viših razina vlasti (Clark, 1984). Ta granica ne bi trebala biti shvaćena kao fiksna za sve što je povezano s nižom razinom vlasti. Ona je svakako dinamična i prilagođava se volji države, utemeljenoj na općoj filozofiji upravljanja, odgovarajućem

pravnom okviru i posebnim političkim prioritetima (Prud'homme, 1995; De Vries, 2000; Fan, Lin, i Treisman, 2012; Faguet, 2014). Decentralizacija se teoretski može primijeniti na sve relevantne jedinice u nacionalnom teritorijalnom ustroju, dok se asimetrični federalizam, kako se doživljava na otočnim teritorijima poput POJ-a, može koristiti prema potrebi.

Tiebout (1956) u svojim raspravama o federalizmu tvrdi da savezne vlade redovito delegiraju ovlasti ako ih ne mogu učinkovito prepustiti nižim razinama i ako ne mogu učinkovito distribuirati usluge i dobra na lokalnoj razini. Scharpf *et al.* (1976) navode da je decentralizacija sustav donošenja politika u kojem se priznaje da ni jedna razina ne može riješiti sve probleme. Page (1991) tvrdi da decentralizacija varira u intenzitetu i uspjehu od države do države. U komparativnoj analizi globalnih decentralizacijskih napora Treisman (2002) naglašava da su usmjereni na vertikalno dijeljenje vlasti, izbore, administraciju i potrebne djelatnike. Stoga na različitim razinama postoje različiti načini decentralizacije, ovisno o motivaciji ili problemu koji se rješava (Schneider, 2003; Mookherjee, 2014). Ta se rasprava uglavnom usredotočuje na političke i administrativne aspekte decentralizacije, delegaciju političke moći nižim upravnim jedinicama i na administrativne funkcije.

Decentralizacija se ne smatra čarobnim štapićem za rješavanje problema u vezi s upravljanjem ili administracijom u podnacionalnim upravnim jedinicama – naprotiv, argumenata ima i za nju i protiv nje, ponekad s istom osnovom u pogledu demokratskog karaktera, legitimnosti i učinkovitosti (De Vreis, 2000). Ipak, prijenos ovlasti i zadaća često se koristi kao palijativno rješenje kad odlučivanje treba približiti mjestima gdje se problemi javljaju. Nekoliko studija ističe veću odgovornost i spremnost za suradnju kao ključne prednosti jer su oboje usmjereni prema biračima koji biraju javne dužnosnike zadužene za davanje usluga (Blair, 2000; Faguet, 2014). Prijenos ovlasti na dolje smatra se rješenjem kada sam broj raznolikih potreba unutar države preoptereće institucije centralnog odlučivanja. To, međutim, može dovesti do raspodjele resursa koja se ne podudara s konkretnim profilima pojedinih jedinica na regionalnoj i lokalnoj razini (De Vreis, 2000). Druge studije navode da lokalne i regionalne institucije s prenesenim ovlastima pokazuju veću fleksibilnost, inovativnost i spremnost da lokalnim zajednicama omoguće nadzor nad donošenjem upravljačkih odluka što povećava lokalnu zainteresiranost za razvojno upravljanje (Osborne, 1993).

Nijedna od tih rasprava ne ocrtava decentralizaciju u ružičastom svjetlu. Nekoliko studija o njezinoj globalnoj primjeni pokazalo je različite rezultate, navelo nepredvidljive učinke i upozorilo da je ugrožena samim time što je zatrpana kompetitivnim mjerenjem napretka pojedinih jedinica (Treisman, 2007). Neki kritičari tvrde da decentralizacija može dovesti do nejednakosti među jedinicama jer ne jamči standardizirani tretman bitnih usluga kao što su zaštita okoliša, obrazovanje, socijalna skrb i prikupljanje poreza, a može rezultirati i prevelikim izazovima u rješavanju značajnih problema na lokalnoj razini (De Vreis, 2000). Prud'homme, u često citiranom radu „Opasnosti decentralizacije“, zaključuje da je jezik decentralizacije često iskrivljen i da bi potpomaganje nižih upravnih razina trebalo biti različito od jedinice do jedini-

ce, ovisno o različitim čimbenicima uključujući geografski položaj i postojeće gospodarske sektore (Prud'homme, 1995).

Rješavanje pitanja kako država određuje kakvo će lokalno upravljanje prevladati na cijelom teritoriju, koje će ovlasti imati lokalna uprava i kolika će biti njezina autonomija i opseg zadaća, sažeto je u zakonima o lokalnoj samoupravi koje imaju sve europske države, svakako i one obalno-otočne. Zakon o lokalnoj samoupravi treba zaživjeti u jurisdikcijama koje je odredila država nastojeći uravnotežiti čimbenike učinkovitosti i lokalnog i regionalnog identiteta i uskladiti ih sa zakonskim okvirom na državnoj razini. U Europi to poprima jasan sjeverni i južni obrazac¹, pri čemu su sjeverne lokalne jedinice veće s više decentraliziranih zadaća (Sellers i Lidstrom, 2007). Centralne i južne jedinice naginju k napoleonskoj tradiciji usitnjene podjele lokalnog teritorija. Mnoge južnoeuropske zemlje broje lokalne jedinice u tisućama imajući u vidu njihov povijesni put. Zbog velikog broja tih jedinica na jugu, njihov opseg zadaća obično je uži, a autonomija manja. S druge strane, u većini zakona o lokalnoj samoupravi zemalja članica EU-a prevladava opcija, pa i preporuka udruživanja lokalnih jedinica. Bez obzira na to, pokušamo li razumjeti upravljanje europskim priobalnim otocima, a većina ih je ustrojena na razini općinskih jedinica, možemo bez daljnjega zaključiti da su otoci na sjeveru Europe autonomniji od onih na jugu.

Dinamika upravljanja priobalnim otocima očito je pod utjecajem nijansiranog izazova koji otočnost predstavlja za administrativne strukture na višim razinama. Za razliku od regionalne uprave, lokalne jedinice djeluju na nižoj razini i neposredno što ih čini prisutnijima u otočnoj svakodnevnici. Time se otvaraju mnoga pitanja jer decentralizaciju zadataka i pružanje autonomije otočnim lokalnim jedinicama, temeljeno na njihovoj otočnosti, treba pažljivo odmjeravati. Za razliku od POJ-a, otočne lokalne upravne jedinice mogu se suočiti s ograničenjima resursa i izazovima nedovoljnog administrativnog kapaciteta koji zahtijevaju promišljen pristup pri preuzimanju prenesene odgovornosti. Višeslojna priroda lokalne samouprave na priobalnim otocima naglašava složeni odnos ovlasti koje im je dodijelila viša vlast i odgovornosti utkanih u samu lokalnu zajednicu. Temeljni zakon o lokalnoj samoupravi ima ključnu ulogu u oblikovanju te interakcije, prenoseći ustavni položaj otoka i određujući lokalne ovlasti, financijske aspekte, organizacijske strukture i centralni

¹ Uvelike korištene studije o europskim lokalnim vlastima, poput onih Pagea i Goldsmitha (1987), Pagea (1999) te Hessea i Sharpea (1991), naglašavaju povijesnu podjelu na sjever-jug. Sjeverne države, poput Švedske i Danske, karakteriziraju se kao prostorno veće, lokalno snažnije i decentraliziranije u socijaldemokratskoj tradiciji države blagostanja, dok one južne, uključujući Francusku, Italiju, Španjolsku, Portugal i Grčku, karakteriziraju manje jedinice, veća centralizacija i ograničene neovisne inicijative unutar jedinice. Zanimljivo je i istočnoeuropske države, izlazi da su lokalne vlasti na sjeveru jače, a one na jugu slabije na što ukazuje Bours (1993), dok Swianiewiczova (2014) studija o Estoniji i Hrvatskoj ukazuje na prilagođenost Estonije sjevernoeuropskom, a Hrvatske južnom modelu.

nadzor. Delikatna ravnoteža između slobode koju vlasti priobalnih otoka imaju i vanjske kontrole koja im se nameće definira konture lokalne autonomije koja je ključna za učinkovitu lokalnu samoupravu. Autonomija ovdje postaje osnovna pretpostavka prilagodbe upravljačkih odluka i uspješnog odgovora jedinstvenim izazovima koje postavlja njihov otočni kontekst.

LOKALNE OTOČNE JEDINICE

Rasprava o upravljanju priobalnim otocima u EU-u donosi i nekoliko upozorenja s obzirom na to da je brojne priobalne otoke teško generalizirati unutar jedne, a kamoli na razini nekoliko država ili EU-a. Postoje, međutim, i čimbenici koji mogu pomoći u razumijevanju upravljanja otocima na lokalnoj razini. Kao što je već rečeno, priobalni otoci nalaze se na upravnim razinama nikad višim od lokalne. Treba uzeti u obzir tri osnovna tipa administrativnog ustroja jedinica lokalne uprave na otocima EU-a: 1) skupina općina na otoku (primjerice Brač, Hrvatska), 2) otok – općina (primjerice Kythnos, Grčka) i 3) skupina otoka kao jedna općina (primjerice Kustavi, Finska).

Brač, Hrvatska

Kythnos, Grčka

Kustavi, Finska



Slika 1. Administrativni ustroji otočnih jedinica lokalne samouprave

Radi jasnoće, nazvat ćemo ih lokalnim otočnim jedinicama (LOJ). To se ne odnosi na sve priobalne otoke, već na otočne upravne jedinice (općine u većini zemalja) čije su granice u cijelosti morske i ne uključuju kopneni teritorij. Veličinu i tip administrativnog ustroja LOJ-a određuju odluke na državnoj razini o nacionalnim kopnenim i morskim granicama. To može uključivati premoštene otoke, ali ne i povezane otoke inkorporirane u naglašeno urbanizirane regije poput Rotterdama ili Venecije.

Brojne otoke uz obale Finske i Švedske ne možemo ubrojiti u lokalne otočne jedinice s obzirom na to da su mnoge tek dijelovi kopnenih lokalnih jedinica. Posljednjih 15 godina to je određivano reformama kojima je broj jedinica lokalne uprave smanjen, a

teritorijalni obuhvat povećan. Finska i Švedska imaju većinu europskih priobalnih otoka, ali imaju najmanje LOJ-a što znači da se većinom priobalnih otoka Europe upravlja s kopna, rijetko s drugog većeg otoka, tako da su njihove oskudne upravne funkcije određene na razini nižoj od razine lokalne uprave. Nedavno je i Estonija provela reforme koje su rezultirale manjim brojem općina s većim teritorijima. To je, naravno, promijenilo granice drugog i trećeg tipa administrativnog ustroja, tako da su mnogi estonski otoci jedinice lokalne uprave. Dobar dio teritorija Danske objedinjen je premošćivanjem priobalnih otoka. Veći premošteni otoci Fyn, Zealand, Falster i Lolland ne smatraju se tako priobalnim otocima.

Najjužniji europski priobalni otoci i LOJ nalaze se u Grčkoj. Godine 2011. Grčka je provela sveobuhvatnu teritorijalnu reformu kojom je smanjen broj općina i povećano njihovo područje, slično promjenama na sjeveru Europe. To je rezultiralo otocima-općinama uglavnom drugog, a u nekoliko slučajeva i trećeg tipa administrativnog ustroja. LOJ u Italiji i Hrvatskoj često uključuje više malih jedinica lokalne uprave na jednom otoku s time da se na hrvatskim otocima mogu naći sva tri tipa administrativnog ustroja. Francuska ima samo tri LOJ-a, Španjolska jedan, a Portugal ni jedan. Njemačka, Belgija i Nizozemska sklonije su napoleonskoj tradiciji manjih općinskih jedinica i obuhvaćaju sva tri tipa ustroja LOJ-a.

Europskim lokalnim otočnim jedinicama i priobalnim otocima upravlja se prema zakonodavstvu o lokalnoj samoupravi koje je, više ili manje elaborirano, na snazi u svim obalno-otočnim državama EU-a. Nekoliko primjera pokazuje kako na to može utjecati otočnost. Prepoznajući međuovisnost asimetričnog upravljanja, autonomije i decentralizacije te uzimajući otočnost kao karakteristiku upravljanja otocima, nekoliko EU zemalja, uključujući Grčku, Hrvatsku, Finsku, Estoniju i Italiju, ima otočne općine s posebnim statusima ili zadaćama temeljenima na otočnim posebnostima. Ova rasprava ni na koji način ne daje prednost jednom načinu upravljanja priobalnim otocima pred nekim drugim, niti sugerira da su neke obalno-otočne države EU-a u tome uspješnije od drugih. Primjeri tih zemalja pokazuju tek kako se asimetrično upravljanje temeljeno na otočnosti može proširiti na priobalne otoke kroz tretman lokalnih otočnih jedinica (LOJ) u zakonodavstvu o lokalnoj samoupravi i, posebno, u zakonima o otocima od kojih su mnogi pisani kao *lex specialis*.

LOKALNE OTOČNE JEDINICE S POSEBNIM STATUSOM

Krenemo li od juga prema sjeveru, počevši od Grčke, uvažavanje otočnosti može se uočiti diljem pravnog sustava počevši od grčkog ustava, preko administrativne podjele teritorija, do ozakonjenih reformi koje su načela administrativne podjele primijenile na otoke. U članku 101, stavcima 2 i 4, grčki ustav iz 1975. određuje da su administrativne podjele temeljene na „geo-ekonomskim, društvenim i prometnim uvjetima” države

u kojoj prevladavaju otoci i planinska područja te da se uvjeti tih područja moraju uvažiti pri određivanju njihova administrativnog statusa i upravljanja razvojem. Grčka je država prenijela niz zadaća općinama još 80-ih godina 20. stoljeća. Promjene u teritoriju i nadležnosti u punoj su mjeri došle do izražaja tek krajem 90-ih godina 20. stoljeća i nastavile se do danas (Moreno, 2012). Lokalna samouprava u Grčkoj nekad je bila karakterizirana tisućama malih napoleonskih lokalnih jedinica u izrazito centraliziranoj državi. Počevši s Kapodistriasovim planom² (1997. – 2001.), broj općinskih jedinica postupno je smanjivan spajanjem manjih jedinica u veće. Slijedio je Kallikratiosov plan³ iz 2011. godine (Darques *et al.*, 2024: 275) kojim su restrukturirani upravni poslovi i dužnosti na regionalnoj i općinskoj razini. Pritom je primijenjeno načelo „jedan otok, jedna općina“. Usto, članci 204 – 209 Kallikratiosova plana omogućili su proširenja upravnih poslova i zadaća otoka općina (drugi tip administrativnog ustroja) u sljedećim područjima: poljoprivreda, stočarstvo i ribarstvo; prirodni resursi, energija i industrija; zapošljavanje, trgovina i turizam; promet i komunikacije; urbanističko i prostorno planiranje i briga o okolišu. Unatoč tim promjenama Kallikratiosov plan nije osigurao otocima općinama poseban status. Godine 2018. Kleisthenisov plan⁴ uvodi novu podjelu grčkih općina u kojoj su otočne općine svrstane u dvije skupine: općine velikih i srednjih otoka i općine malih otoka. Kriterij je bio broj stanovnika; otoci s 3500 i više stanovnika određeni su kao srednji i veliki, a oni s manje od toga kao mali. Plan sadrži i posebne odredbe o upravljanju otocima najjužnijeg europskog arhipelaga.

Na sjeveru, finski Zakon o promicanju razvoja otočja iz 1981. godine postavlja pred državu i općine zadaću da stvore opće uvjete prema kojima će otočno stanovništvo moći živjeti u ekonomski održivim zajednicama na otocima s ušćuvanim okolišem. Budući da većina finskih priobalnih otoka nisu LOJ, nego su obuhvaćeni kopnenim općinama, važno je napomenuti da se odredbe odnose na otočne i obalno-otočne općine. Zakon, štoviše, konceptualizira otočje tako što uključuje sva područja Finske koja se smatraju insulariziranim i tako, uz otoke uz finsku obalu i otoke na jezerima, otocima smatra i udaljena sjeverna područja zemlje koja su razvojno jednako hendikepirana kao i otoci. Poglavlje 5. Zakona posvećeno je prevladavanju problema odvojenosti i određuje obavezu osiguranja prometnih i prijevoznih usluga pri čemu se prijevoz preko mora ili jezera mora uzeti u obzir kao poseban trošak. Država i općine moraju osigurati osnovne usluge, što uključuje zdravstvene i socijalne usluge, komunikacije i povezanost s nacionalnim elektroopskrbnim sustavom. Planiranje korištenja prostora u Poglavlju 8. usklađeno je s Poglavljem 2. Zakona o korištenju zemljišta i građevinarstvu.

² Nazvan po grčkom državniku Ioannisu Kapodistriasu (1776. – 1831.).

³ Nazvan po admiralu Manoussosu Kallikratiosu, zapovjedniku dobrovoljaca s Krete koji su 1453. sudjelovali u obrani Carigrada.

⁴ Nazvan po Kleisthenesu (570. – 508. pr. n. e.), starogrčkom reformatoru, „ocu atenske demokracije“, koji je atenski ustav postavio na demokratsku osnovu.

Izdvojeni su arhipelazi općine u kojima arhipelaški uvjeti otežavaju razvoj s time da se odredbe koje će im pomoći u razvoju odnose i na obalno-arhipelaške općine koje se moraju posebno brinuti o razvoju svojih otoka. Arhipelazi općine i obalno-arhipelaške općine moraju imati administratora za otočna/arhipelaška pitanja. Arhipelazi općine i obalno-arhipelaške općine te otočne udruge i zaklade imaju pristup sredstvima namijenjenim očuvanju arhipelaga putem financijskih mehanizama određenim finskim Zakonom o lokalnoj samoupravi. Postoji i vladina agencija te Savjet za arhipelag, koji djeluju pri Ministarstvu poljoprivrede i šumarstva.

Zakon o stalno naseljenim otocima Estonije iz 2003. godine obuhvaća otoke i njihovo stalno stanovništvo, što nije pokriveno drugim estonskim zakonima. Zakon određuje šest pojmova koji se koriste u formuliranju odredbi: i) otočna seoska općina, ii) lokalna vlast koja uključuje male otoke, iii) stalno naseljeni mali otoci, iv) veliki otoci, v) stalna naseljenost i vi) stalni stanovnik. Time je osigurana primjena razvojnih mjera na svim lokalnim otočnim jedinicama i priobalnim otocima. Navedeni ciljevi države i lokalnih vlasti iz kojih su izvedene mjere uvažavaju otočne posebnosti u čuvanju i unaprjeđenju okoliša, krajolika, kulture, baštine i, posebno, odnosa i veza s državom. Ciljevi su očito izvedeni iz analize stanja otoka, stoga je Zakon o stalno naseljenim otocima dobra dopuna i konkretizacija estonskog zakona o organizaciji lokalne samouprave koji se svojim općim odredbama odnosi na sve jedinice lokalne uprave na estonskom kopnu i otocima. Zakon uspostavlja Odbor za otoke koji osigurava i nadzire vezu između državne uprave i otočnih jedinica lokalne uprave predlažući prijenos ovlasti s državne na niže razine i posebne otočne mjere koje konačno odobrava estonski parlament. Zakon određuje i funkciju otočnog čuvara, koji nadzire usklađenost sa zakonima o zaštiti okoliša, čuvanju baštine, zbrinjavanju otpada i drugim zakonima relevantnim za otočno područje. Otočnog čuvara imenuje okrug po svom nahodaženju (uprava na razini okruga uspostavljena je na dva najveća otoka, Saaremaa i Hiiumaa) ili na zahtjev lokalne vlasti koja upravlja ostalim otocima, bez obzira na to je li lokalno sjedište na otoku ili kopnu.

Republika Hrvatska dodjeljuje poseban status i jamči zaštitu svojim otocima u članku 52. Ustava iz 1990. godine. Na toj osnovi 1999. donesen je Zakon o otocima koji je nakon niza izmjena i dopuna 2018. godine zamijenjen novim zakonom. Hrvatski zakon o otocima obimniji je od finskog i estonskog jer određuje niz načela, konkretnih mjera, takozvanih otočnih prava kojima se otočanima jamče razne povlastice, utvrđuje Registar otoka te niz podzakonskih akata (pravilnika i uredbi) potrebnih za provedbu zakona. Hrvatski zakon jedini je koji određuje niz pojmova koji mogu poslužiti kao vodič na svim upravnim razinama i donosi Prilog s popisom 602 otoka i otočića koji pripadaju Hrvatskoj. Otoci su usto razvrstani po geografskom kriteriju, teritorijalnoj nadležnosti i udaljenosti od kopna. Određeno je i otočno prioritetno područje i izdvojeni otoci sa specifičnim položajem. Posebno poglavlje Zakona posvećeno je pokazateljima razvoja otoka koji bi se trebali razlikovati od službenih pokazatelja razvijenosti koji se za cijelu Hrvatsku objavljuju u istom mini-

starstvu u kojem je i upravno tijelo koje se brine o otocima.

Zakon nalaže i osnivanje savjetodavnog Otočnog vijeća i uvodi funkciju otočnog koordinatora. Otočni koordinatori djeluju u razvojnim agencijama sedam obalno-otočnih županija i prvenstveno su zaduženi za izradu i provedbu otočnih razvojnih planova. Na taj način većina otočnih razvojnih poslova i zadaća spuštena je na razinu obalno-otočne županije.

Uz ostalo, hrvatski Zakon o otocima izrijekom definira pametni otok slijedeći već uobičajene definicije koje se mogu naći u dokumentima EU-a. Otoci se potiču da se koriste konceptom pametnog otoka pri razvojnom odlučivanju, ali je mehanizam koji bi pritom osigurao nužnu vertikalnu koordinaciju ostao nedovoljno određen. U poglavljima Zakona o planiranju i programiranju određena je obaveza izrade Nacionalnog plana razvoja otoka. Određen je njegov vremenski okvir i tematska područja i osigurano da ostvarenje planskih ciljeva bude povezano s državnim proračunom. Zakon određuje i Planove razvoja otoka koje pripremaju obalno-otočne županije u okviru svojih širih razvojnih planova. Planove mogu pripremati i otočni gradovi i općine s time da na otocima s više gradova/općina treba postići dogovor i izraditi plan za cijeli otok. Motivacija za izradu planova osnažena je i mogućnošću korištenja EU fondovima; sredstva se mogu dobiti samo na osnovi razvojnih dokumenata koji su usklađeni s dokumentima na višim upravnim razinama.

Finski, estonski i hrvatski zakon o otocima izjednačeni su u tome što im je glavni cilj regulirati i promicati otočni razvoj. Posebni su ciljevi slični; u sva tri slučaja riječ je o podršci naseljavanju i očuvanju naseljenosti, osiguranju pristupa uslugama, infrastrukturnoj opremljenosti i zaštiti okoliša. U definiranju svojih otoka tri se zemlje koriste sličnim kriterijima i dolaze do sličnih podjela ovisno o svojim osnovnim pravnim okvirima. Hrvatski zakon posebno definira kriterije stalno naseljenih malih otoka uzimajući u obzir faktore poput veličine stanovništva i površine. Estonija usvaja sličan pristup definirajući male otoke na temelju kriterija površine i stanovništva, dok Finska proširuje koncept arhipelaga da bi uključila kopnene dijelove u kojima vladaju uvjeti usporedivi s otočnim. Hrvatska i Estonija osnivaju Otočno savjetodavno vijeće odnosno Odbor za otoke, koji savjetuju vlade o upravljanju otočnim razvojem. Estonija detaljno opisuje funkcije Odbora, predlaže radna mjesta u ustanovama koje se bave otocima i savjetuje kako koordinirati državne investicije. U Finskoj je uspostavljen Savjetodavni odbor za poslove arhipelaga radi pripreme razvojnih mjera i praćenja njihovih učinaka. Naglašen je suradnički pristup koji uključuje ključne institucije za provedbu na svim upravnim razinama. Sva tri zakona bave se financiranjem otočnog razvoja. Hrvatska i Estonija izdvajaju sredstva iz državnog proračuna i njima pune proračune otočnih gradova i općina i za to utvrđuju potrebne postupke (natječaji, javni pozivi). Finska je uvela subvencije za zaštitu okoliša naglašavajući financijsku potporu države za mjere koje se odnose na zaštitu prirode i očuvanje krajolika. Razvojna zakonodavstva triju zemalja odražavaju načelnu predanost održivom razvoju cijele zemlje, a posebno otoka (u Hrvatskoj i predanost pametnim otocima), pri čemu odredbe o financiranju imaju ključnu ulogu. Hrvatski zakon pritom pruža razvojnu

podršku širu od one koju pružaju finski i estonski zakon. Bez obzira na širinu i oblike podrške utjecaj države jasno je određen u sva tri slučaja. Iako u sva tri zakona postoje poglavlja i članci koji se tiču lokalne samouprave, decentralizacija razvojnog upravljanja s mogućim izuzetkom Grčke nigdje nije do kraja ostvarena.

Podignemo li pogled i razmotrimo li ostale obalno-otočne države članice EU-a, pronaći ćemo raznolike odgovore na pitanje o uvažavanju otočnosti i kako se s time nosi lokalna samouprava. Neke zemlje provode administrativnu reorganizaciju da bi osnažile otočne lokalne jedinice, druge provode specifično zakonodavstvo da bi usmjerile razvoj bez promjena administrativnih granica. Ta divergencija ističe složenost posebnih otočnih izazova na lokalnoj razini i potiče daljnja istraživanja o učinkovitosti različitih strategija. Pritom je ključno pitanje optimalne ravnoteže između decentralizacije, autonomije i upravljačkih kapaciteta lokalnih jedinica. S obzirom na brojnost i raznolikost priobalnih otoka unutar Europske unije na njega je teško jednoznačno odgovoriti.

ZAKLJUČNO

Uvid u upravljanje priobalnim otocima u obalno-otočnim članicama EU-a otkriva bogatstvo pristupa koji odražavaju raznolikost geografskih, povijesnih i političkih uvjeta i faktora. Svrstavanje otočnih lokalnih jedinica prema tri tipa administrativnog ustroja naglašava kompleksnost nacionalnih i lokalnih administrativnih struktura, od pojedinačnih otoka općina do skupina otoka koje tvore jedinstvenu lokalnu jedinicu. Razlike između preklapajućih skupova LOJ-a i priobalnih otoka doprinose nijansiranom razumijevanju upravljanja na lokalnoj razini. U razmatranju specifičnih slučajeva Grčka se ističe administrativnim reformama, decentralizacijom zadaća i dodjelom proširenih ovlasti otočkim općinama. Nasuprot tome, zemlje poput Finske, Estonije i Hrvatske odlučuju se za specijalizirano zakonodavstvo stvarajući okvire za udovoljavanje otočnim potrebama bez promjena administrativnih granica. Ključnu ulogu pritom ima financiranje iz državnog proračuna.

Izazovi i prilike povezani s upravljanjem otocima otkrivaju i naglašavaju potrebu za kontinuiranim istraživanjem učinkovitosti različitih pristupa i strategija. Europska unija odnedavno uvažava složenost upravljanja otocima, a iskustva država članica nude vrijedne informacije tvorcima zajedničke europske otočne razvojne politike. Uvažavanje otočnosti u lokalnom razvojnom upravljanju zahtijeva pažljivo razmatranje, priznavanje inherentne raznolikosti potreba i aspiracija priobalnih otoka. Budući naponi u ovom području bit će uspješniji usvoji li se suradnički i prilagodljivi pristup i lako prihvatljiva pretpostavka da nema univerzalnog rješenja. U svakom slučaju, raznolikost upravljanja priobalnim otocima i dalje će svjedočiti o dinamičnoj interakciji između geografskih posebnosti i administrativnih struktura unutar šireg konteksta upravljanja Europskom unijom.

LITERATURA

- Act on promoting the development of the archipelago, 1981, Reference number: 494/1981, Administrative branch: Ministry of Agriculture and Forestry, Finland.
- Amoamo, M., 2013, „Development on the periphery: A case study of the sub-national island jurisdiction of Pitcairn Island”, *Asia Pacific Viewpoint*, 54(1), 91–108, <https://doi.org/10.1111/apv.12006>.
- Andrew, C. i Goldsmith, M., 1998, „From Local Government to Local Governance: And beyond?”, *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 19(2), 101–117, <https://www.jstor.org/stable/1601318>.
- Aps, R., Herkül, K., Kotta, J., Cormier, R., Kostamo, K., Laamanen, L., Lappalainen, J., Lokko, K., Peterson, A. i Varjopuro, R., 2018, „Marine environmental vulnerability and cumulative risk profiles to support ecosystem-based adaptive maritime spatial planning”, *ICES Journal of Marine Science*, 75(7), 2488–2500. <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsy101>.
- Baldacchino, G., 2004, „The coming of age of island studies”, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 95(3), 272–283, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2004.00307.x>.
- Baldacchino, G., 2005, „Editorial: Islands – Objects of representation”, *Geografiska Annaler Series B-Human Geography*, 87B (4) 247–251, <https://doi.org/10.1111/j.0435-3684.2005.00196.x>.
- Baldacchino, G., 2006, „Islands, Island Studies, Island Studies Journal”, *Island Studies Journal*, 1(1), <https://doi.org/10.24043/isj.185>.
- Baldacchino, G., 2007, „Islands as novelty sites”, *Geographical Review*, 97(2), 165–174, <https://doi.org/10.1111/j.1931-0846.2007.tb00396.x>.
- Baldacchino, G., 2010, *Island Enclaves: Offshoring Strategies, Creative Governance, and Subnational Island Jurisdictions*, Montreal: McGill-Queen's University Press, <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7zq30>.
- Baldacchino, G., 2013, „Island landscapes and European culture: An 'island studies' perspective”, *Journal of Marine and Island Cultures*, 2(1), 13–19, <https://doi.org/10.1016/j.imic.2013.04.001>.
- Baldacchino, G., 2015, „5 Governance in Small Places: The Unleashing of Asymmetric Federalism”. Remote Control: Governance Lessons for and from Small, Insular, and Remote Regions”, edited by Godfrey Baldacchino, Rob Greenwood and Lawrence Felt, St. John's: Memorial University Press, 114–134, <https://doi.org/10.1515/9781894725217-007>.
- Baldacchino, G., 2018, *The Routledge International Handbook of Island Studies*, <https://doi.org/10.4324/9781315556642>.
- Baldacchino, G., 2020, „How far can one go? How distance matters in island development”, *Island Studies Journal*, 15(1), 25–42. <https://doi.org/10.24043/isj.70>.
- Baldacchino, G. i Milne, D., 2006, Exploring Sub-National Island Jurisdictions: An Editorial Introduction. The Round Table, 95(386), 487–502, <https://doi.org/10.1080/00358530600929735>.
- Baldacchino, G. i Pleijel, C., 2010, „European islands, development and the cohesion policy: A case study of Kokar, Åland Islands”, *Island Studies Journal*, 5(1), 89–110.
- Baldacchino, G. i Wivel, A., 2020, „Small states: concepts and theories”, u Baldacchino, G., ured., *Handbook on the Politics of Small States*, 2–19, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781788112932>.
- Bartmann, B., 2006, In or out: Sub-national island jurisdictions and the ante-chamber of para-diplomacy. The Round Table, 95(386), 541–559, <https://doi.org/10.1080/00358530600929974>.
- Bocco, G., 2016, „Remoteness and remote places. A geographic perspective”, *Geoforum*, 77, 178–181, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.11.003>.

- Bours, A., 1993, „Management, Tiers, Size and Amalgamations of Local Government”, u Bennett, R. J., ured., *Local Government in the New Europe*, 109–129, London i New York: Belhaven Press.
- Briguglio, L., 1995, „Small Island Developing States and Their Economic Vulnerabilities”, *World Development*, 23(9), 1615–1632, [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(95\)00065-K](https://doi.org/10.1016/0305-750X(95)00065-K).
- Brown, M. P., 1992, „The Possibility of Local Autonomy”, *Urban Geography*, 13(3), 257–279, <https://doi.org/10.2747/0272-3638.13.3.257>.
- Chandler, D. i Pugh, J., 2020, „Islands of relationality and resilience: The shifting stakes of the Anthropocene”, *Area*, 52(1), 65–72, <https://doi.org/10.1111/area.12459>.
- Chou, B., 2013, „Local Autonomy in Action: Beijing’s Hong Kong and Macau Policies”, *Journal of Current Chinese Affairs*, 42(3), 29–54, <https://doi.org/10.1177/186810261304200303>.
- Clark, G. L., 1984, „A Theory of Local Autonomy”, *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195–208. <http://www.jstor.org/stable/2569279>.
- Coleman, T. i Kearns, R., 2015, „The role of bluespaces in experiencing place, aging and wellbeing: Insights from Waiheke Island, New Zealand”, *Health & Place*, 35, 206–217, <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2014.09.016>.
- Conkling, P., 2007, „On islanders and islandness”, *Geographical Reviews*, 97(2) 191–201, <https://doi.org/10.1111/j.1931-0846.2007.tb00398.x>.
- Darques, R., Sidiropoulos, G., i Kalabokidis, K., ured., 2024, *The Geography of Greece: Managing Crises and Building Resilience*, Cham: Springer.
- De Vries, M. S., 2000, „The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries”, *European Journal of Political Research* 38, 193–224, <https://doi.org/10.1023/A:1007149327245>.
- Faguet, J.-P., 2014, „Decentralization and Governance”, *World Development*, 53, 2–13.
- Fan, C. S., Lin, C. i Treisman, D., 2009, „Political decentralization and corruption: Evidence from around the world”, *Journal of Public Economics*, 93(1-2), 14–34, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.09.001>.
- Fernandes, R. i Pinho, P., 2017, „The distinctive nature of spatial development on small islands”, *Progress in Planning*, 112, 1–18, <https://doi.org/10.1016/j.progress.2015.08.001>.
- Foley, A., Brinklow, L., Corbett, J., Kelman, I., Klöck, C., Moncada, S., Mycoo, M., Nunn, P., Pugh, J., Robinson, S.-A., Tandrayen-Ragoobur, V. i Walshe, R., 2023, „Understanding ‘Islandness’”, *Annals of the American Association of Geographers*, <https://doi.org/10.1080/24694452.2023.2193249>.
- Gillis, J. R., 2014, „Not continents in miniature: Islands as ecotones”, *Island Studies Journal*, 9(1), 155–166, <https://doi.org/10.24043/isj.299>.
- Greek Constitution, 1975, Article 101, paragraphs 2 and 4.
- Grydehøj, A., 2011, „Making the Most of Smallness: Economic Policy in Microstates and Sub-national Island Jurisdictions”, *Space and Polity*, 15(3), 183–196, <https://doi.org/10.1080/13562576.2011.692578>.
- Grydehøj, A., 2020, „Critical approaches to island geography”, *Area* 52(1), 2–5, <https://doi.org/10.1111/area.12546>.
- Grydehøj, A. i Hayward, P., 2014, „Social and economic effects of spatial distribution in island communities: comparing the Isles of Sicily and Isle of Wight, UK”, *Journal of Marine and Island Cultures*, 3(1), 9–19. <https://doi.org/10.1016/j.imic.2014.03.002>.
- Grydehøj, A., Nadarajah, Y. i Markussen, U., 2020, „Islands of indigeneity: Cultural distinction, indigenous territory, and island spatiality”, *Area*, 52(1), 14–22. doi: 10.1111/area.12520.

- Hay, P., 2006, „A Phenomenology of Islands”, *Island Studies Journal*, 1(1), 19–42, <https://doi.org/10.24043/isj.186>.
- Hesse, J. J. i Sharpe, L. J., 1991, „Local government in international perspective: Some comparative observations”, u Hesse, J. J., ured., *Local government and urban affairs in international perspective*, 603–621, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hombrado, A. 2011, „Learning to Catch the Wave? Regional Demands for Constitutional Change in Contexts of Asymmetrical Arrangements”, *Regional & Federal Studies*, 21(4), 479–501, <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.578943>.
- Kelman, I., 2018, „Islands of vulnerability and resilience: Manufactured stereotypes?”, *Area*, 52(1), 6–13, <https://doi.org/10.1111/area.12457>.
- Kelman, I. i Khan, S., 2013, „Progressive climate change and disasters: Island perspectives”, *Natural Hazards*, 69(1), 1131–1136, <https://doi.org/10.1007/s11069-013-0721-z>.
- Kerr, S. A., 2005, „What Is Small Island Sustainable Development about?”, *Ocean & Coastal Management*, 48, 503–524. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2005.03.010>.
- Ladner, A., Kueffer, N. i Baldersheim, H., 2016, „Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)”, *Regional and Federal Studies*, 26(3), 321–357. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K. i Navarro, C., 2019, *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Cham: Palgrave Macmillan.
- Lidström, A., 1998, „The comparative study of local government systems – a research agenda 1”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1, 97–115.
- McCall, G., 1994, „Nissology: The study of islands”, *Journal of the Pacific Society*, 17, 1–4, https://www.unsworks.unsw.edu.au/permalink/f/a5fmj0/unsworks_2810.
- Ministry of Interior, Decentralisation & E-Governance, 2010, Law 3852/2010: New Architecture of Local Government and Decentralized Administration – Kallikratis Programme, https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2011-07/docl_21974_39996144.pdf.
- Moncada, S., Camilleri, M., Formosa, S. i Galea, R., 2010, „From Incremental to Comprehensive: Towards Island-Friendly European Union Policymaking”, *Island Studies Journal* 5(1), 61–88.
- Mookherjee, D., 2014, „Political decentralization. Annual Review of Economics”, 7, 231–249, <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115527>.
- Moser, D., Lenzner, B., Weigelt, P., Dawson, W., Kreft, H., Pergl, J., Pysek, P., van Kleunen, M., Winter, M., Capinha, C., Cassey, P., Dullinger, S., Economo, E. P., Garcia-Diaz, P., Guenard, B., Hofhansl, F., Mang, T., Seebens, H. i Essl, F., 2018, „Remoteness promotes biological invasions on islands worldwide”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 115(37), 9270–9275, <https://doi.org/10.1073/pnas.1804179115>.
- Ndreu, A., 2016, „The definition and importance of local governance”, *Social and Natural Sciences Journal*, 10(1), <https://doi.org/10.12955/snsj.v10i1.730>.
- Nimführ, S. i Otto, L., 2021, „(Un)Making smallness: Islands, spatial ascription processes and (im)mobility”, *Island Studies Journal*, 16(2), 39–58, <https://doi.org/10.24043/isj.173>.
- Official Gazette of the Hellenic Republic, 2010, June 7, Issue 1, No. 87. Law No. 3852: New Architecture of Local Government and Decentralized Administration – Kallikratis Program, https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2011-07/docl_21974_39996144.pdf.
- Official Gazette of the Hellenic Republic, 2018, July 19, Issue 1, No. 133. Law No. 4555: Reform of the institutional framework of Local Government – Kleisthenis Program, <https://egritsogroup.gr/wp-content/uploads/2020/04/n-4555-2018-kleisthenis.pdf>.

- Osborne, D., 1993, „Reinventing Government”, *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 349–356, <https://doi.org/10.2307/3381012>.
- Page, E., 1991, *Localism and centralism in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Page, E. i Goldsmith, M., ured., 1987, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London: SAGE Publications.
- Pearson, M. N., 2006, „Littoral society: The concept and the problems”, *Journal of World History* 17(4), 353–373, <https://doi.org/10.1353/jwh.2006.0059>.
- Permanently Inhabited Small Islands Act, 2003, Official Gazette of Estonia, I 2003, 23, 141, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/529122017004/consolide>.
- Pratchett, L., 2004, „Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'”, *Political Studies*, 52, 358–375, 10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x.
- Prinsen, G., 2020, „Small, subnational jurisdictions”, u Baldacchino, G., ured., *Handbook on the Politics of Small States*, 362–378, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781788112932.00033>.
- Prud'homme, R., 1995, „The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, 10(2), 01–220, <http://www.jstor.org/stable/3986582>.
- Pugh, J., 2013, „Island Movements: Thinking with the Archipelago”, *Island Studies Journal*, 8(1), 9–24.
- Pugh, J., 2018, „Relationality and island studies in the Anthropocene”, *Island Studies Journal* 13(2), 93–110, <https://doi.org/10.24043/isj.48>.
- Ratter, B., 2018, *Geography of Small Islands: Outposts of Globalisation*, Cham: Springer, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-63869-0>.
- Ronstrom, O., 2021, „Remoteness, islands and islandness”, *Island Studies Journal* 16(2), 270–297, <https://doi.org/10.24043/isj.162>.
- Sahadžić, M., 2023, „Asymmetric vs. symmetric federalism: equity vs. equality”, u Kincaid, J. i Leckrone, J., ured., *Teaching Federalism*, 165–175, Elgar Online, <https://doi.org/10.4337/9781800885325.00023>.
- Scharpf, F., Reissert, B. i Schnabel, F., 1976, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg: Scriptor Verlag.
- Schneider, A., 2003, „Decentralization: Conceptualization and Measurement”, *Studies in Comparative International Development*, 38, 32–56. 10.1007/BF02686198.
- Sellers, J. M. i Lidström, A., 2007, „Decentralization, Local Government, and the Welfare State”, *Governance*, 20(4), 609–632, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00374.x>.
- Starc, N., ured., 2020, *The Notion of Near Islands*, Lanham MD: Rowan & Littlefield.
- Stevens, R. M., 1977, „Asymmetrical Federalism: The Federal Principle and the Survival of the Small Republic”, *Publius*, 7(4), 177–203, <http://www.jstor.org/stable/3329504>.
- Stratford, E., 2008, „Islandness and struggles over development: A Tasmanian case study”, *Political Geography*, 27(2), 160–175, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2007.07.007>.
- Strebel, M. A. i Kübler, D., 2021, „Citizens' attitudes towards local autonomy and inter-local cooperation: evidence from Western Europe”, *Comparative European Politics*, 19(2), 188–207.
- Steinberg, P. E., 2001, *The social construction of the ocean*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Stuart, K., 2009, „A listing of the World's populated sub-national island jurisdictions”, u Baldacchino, G. i Milne, D., ured., *The case for non-sovereignty: Lessons from sub-national island jurisdictions*, 11–20, London: Routledge.
- Swianiewicz, P., 2014, „An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe”, *Local Government Studies*, 40(2), <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.807807>.

- Tiebout, C. M., 1956, „A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424, <http://www.jstor.org/stable/1826343>.
- Treisman, D., 2012, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Treisman D., 2002, „Decentralization and the Quality of Government”, *Working Paper*, Department of Political Science, UCLA.
- Vannini, P., 2011, „Constellations of ferry (im)mobility: Islandness as the performance and politics of insulation and isolation”, *Cultural Geographies*, 18(2), 249–271, <https://doi.org/10.1177/1474474010397597>.
- Vannini, P. i Taggart, J., 2013, „Doing islandness: A non-representational approach to an island’s sense of place”, *Cultural Geographies*, 20(2), SI, 225–242, <https://doi.org/10.1177/1474474011428098>.
- Walshe, R. A. i Stancioff, C. E., 2018, „Small island perspectives on climate change”, *Island Studies Journal*, 13(1), 13–24, <https://doi.org/10.24043/isj.56>.
- Warrington, E. i Milne, D., 2018, „Island governance”, u Baldacchino, G., ured., *Routledge international handbook of island studies*, 173–201, London: Routledge.
- Watts, R., 2008, *Comparing Federal Systems* (3. izdanje), Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Wilson, R. H., 2000, „Understanding local governance: An international perspective”, *Revista de Administração de Empresas*, 40(2), 51–63, <https://doi.org/10.1590/S0034-75902000000200006>.
- Winters, L. A. i Martins, P. M. G., 2004, „When comparative advantage is not enough: business costs in small remote economies”, *World Trade Review*, 3(3), 347–383, <https://doi.org/10.1017/S1474745604001922>.
- Wolman, H. i Goldsmith, M., 1990, „Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom”, *Urban Affairs Review*, 26, 3–27, <https://doi.org/10.1177/004208169002600101>.
- Zakon o otocima, NN 116/2018, <http://faolex.fao.org/docs/pdf/cro190536.pdf>.
- Zuber, C. I., 2011, „Understanding the Multinational Game: Toward a Theory of Asymmetrical Federalism”, *Comparative Political Studies*, 44(5), 546–571, <https://doi.org/10.1177/0010414010364350>.



Foto: Boris Kačan