

# Decentralizacijske reforme u Francuskoj i Njemačkoj

---

**Babić, Matija**

**Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:725507>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-11**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Studijski centar za javnu upravu i javne financije  
Diplomski stručni studij javne uprave  
Katedra za upravnu znanost

Matija Babić

DECENTRALIZACIJSKE REFORME U FRANCUSKOJ I NJEMAČKOJ

Završni rad

Mentor : doc. dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić

Zagreb, 2023.

## Izjava o izvornosti

Ja, Matija Babić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Matija Babić, v.r.

# SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. OPĆENITO O DECENTRALIZACIJI.....	1
2.1. Definicija i vrste decentralizacije .....	1
2.1.1. Agencifikacija kao primjer funkcionalne decentralizacije.....	5
2.2. Za ili protiv decentralizacije? .....	8
2.3. Tendencije decentralizacije .....	11
2.4. Suvremeni pristup decentralizaciji i njegove karakteristike.....	12
2.5. Decentralizacija u kontekstu dobrog upravljanja gradovima .....	13
3. DECENTRALIZACIJA U FRANCUSKOJ.....	15
3.1. Politički i upravni sustav .....	15
3.1.1. Političko-ustavno uređenje .....	15
3.1.2. Državna uprava .....	17
3.1.3. Lokalna samouprava .....	19
3.2. Decentralizacijske reforme.....	22
3.2.1. Pozadina procesa.....	22
3.2.2. Prvi decentralizacijski val – 1982./83. ....	23
3.2.3. Razdoblje nakon prvog decentralizacijskog vala .....	25
3.2.4. Drugi decentralizacijski val - 2003./04.....	26
3.2.5. Decentralizacija velikih francuskih gradova.....	28
3.2.6. Učinci decentralizacijskih reformi .....	29
4. DECENTRALIZACIJA U NJEMAČKOJ .....	31
4.1. Politički i upravni sustav .....	31
4.1.1. Političko-ustavno uređenje .....	31
4.1.2. Lokalna samouprava .....	32
4.2. Decentralizacija u Njemačkoj.....	34
4.2.1. Politička decentralizacija .....	34
4.2.2. Upravna decentralizacija .....	35
4.2.3. Proces agencifikacije u Njemačkoj .....	36
4.2.4. Decentralizacijske reforme u saveznim državama Baden-Wurttemberg, Sjevernoj Rajni- Vestfaliji i Tiringiji.....	37
4.2.5. Decentralizacija velikih gradova u Njemačkoj .....	40
5. ZAKLJUČAK .....	41

## SAŽETAK

Decentralizacija je proces prenošenja ovlasti između jedinica različitog teritorijalnog obuhvata, pri čemu šire jedinice prenose ovlasti na niže. Niže jedinice koje preuzimaju poslove od širih jedinica prenesene poslove samostalno reguliraju, financiraju te snose političku odgovornost spram lokalnog stanovništva za njihovo obavljanje. Također, nadzor obavljanja prenesenih poslova svodi se na nadzor ustavnosti i zakonitosti obavljanja prenesenih poslova. Decentralizacija se dijeli na političku i upravnu, fiskalnu i funkcionalnu, ravnomjernu i asimetričnu, teritorijalnu i funkcionalnu te vanjsku i unutarnju. Novoizabrane političke garniture u francuskim gradovima 1970-ih bile su nezadovoljne svojom tadašnjom ulogom u upravljanju državom, koje je karakterizirala centraliziranost. Prvi decentralizacijski val u Francuskoj, iako je položio temelje za drugačije upravljanje državom, nije reformirao niti pojednostavnio sustav teritorijalne samouprave u Francuskoj. Drugi val decentralizacije u Francuskoj nije donio neke radikalne promjene. Francuska lokalna samouprava ostaje fragmentirana i kompleksna, uz miješanje novih institucija i starih institucija koje formiranjem novih nisu ukinute, pri čemu se ovlasti dijele među brojnim akterima. U praksi se primjećuje da nakon decentralizacije Francuska funkcionira bitno drugačije, fleksibilnije, kao sustav koji je ipak u određenoj mjeri moguće podijeliti i to uslijed jačanja aktera sa lokalne razine sustava te sve veće diferencijacije političkih institucija na lokalnoj razini. U sklopu širih reformi decentralizacije obavljanja poslova s područnih jedinica na lokalne jedinice u saveznom državama početkom 2000-ih, savezna država Baden-Württemberg je 2005. integrirala područne jedinice u lokalne jedinice, konkretno okvirno 350 od ukupno 450 ekspozitura, pri čemu su izuzeti policijski, porezni i pravosudni poslovi. Decentralizacija poslova na jedinice lokalne samouprave u Tiringiji i Sjevernoj Rajni-Vestfaliji dogodila se 2008. Decentralizacijske reforme koje se odnose na poslove socijalnih službi u Baden-Württembergu, Tiringiji i Sjevernoj Rajni-Vestfaliji dovele su do mješovitih učinaka. Uz poslove socijalnih službi, decentralizirano je i obavljanje inspeksijskih poslova.

## 1. UVOD

Ovaj se rad bavi decentralizacijskim reformama u Francuskoj i Njemačkoj. Prije obrade navedenih država prvo će biti riječi o temama koje se općenito vežu za decentralizaciju. U tom pogledu, biti će obrađena definicija samog procesa, kao i vrste procesa decentralizacije koje se definiraju prema nekim unaprijed određenim kriterijima, ovisno o autoru. Od vrsta decentralizacije nešto je detaljnije prikazana agencifikacija i agencije koje nastaju navedenim procesom. Potom slijedi razrada dobrih i loših strana decentralizacije između kojih valja balansirati pri provođenju i planiranju procesa, a zatim se objašnjavaju neki suvremeni procesi koji služe kao okosnica decentralizacije. Na kraju prvog poglavlja, govori se o suvremenom pristupu decentralizaciji te dobrom upravljanju gradovima i o tome kako se decentralizacija uklapa u navedeni kontekst. Poglavlje o decentralizaciji Francuske dijeli se na obradu političko-ustavnog uređenja (zakonodavna i izvršna vlast), državne uprave i lokalne samouprave, nakon čega se govori o okolnostima koje su dovele do decentralizacije u Francuskoj, dva decentralizacijska vala te razdoblju između decentralizacijskih valova, decentralizaciji francuskih gradova te učincima decentralizacije u Francuskoj. Prije obrade decentralizacije u Njemačkoj biti će riječi o političko-ustavnom uređenju i lokalnoj samoupravi. Nakon toga prikazuje se odnos savezne i zemaljske razine vlasti, kao i odnos među saveznim zemljama u kontekstu političke decentralizacije te odnos između saveznih zemalja i njihovih regionalnih jedinica i odnos regionalnih jedinica i savezne razine vlasti u kontekstu upravne decentralizacije. Dalje slijedi obrada procesa agencifikacije, decentralizacije u određenim saveznim zemljama te decentralizacije u velikim gradovima Njemačke. Rad se zaključuje autorovim osvrtom na temu.

## 2. OPĆENITO O DECENTRALIZACIJI

### 2.1. Definicija i vrste decentralizacije

Prema Đulabiću<sup>1</sup>, pojam decentralizacija odnosi se na proces prenošenja javnih ovlasti između teritorijalnih jedinica različitog obuhvata, i to na način da šire teritorijalne jedinice (u pravilu središnja država) prenose javne ovlasti na uže teritorijalne jedinice (u pravilu jedinice lokalne i regionalne samouprave). Konkretnije, uže teritorijalne jedinice pri tome preuzimaju poslove koji se odnose na financiranje prenesenih ovlasti, njihovu prilagodbu lokalnim potrebama, kao i njihovu autonomnu regulaciju. Također, jedinice lokalne i regionalne samouprave za prenesene ovlasti i poslove prema lokalnoj zajednici snose demokratsko-političku odgovornost, a nadzor obavljanja prenesenih poslova i izvršavanja prenesenih ovlasti ograničava se isključivo na nadzor poštivanja načela zakonitosti i ustavnosti.

U pogledu definiranja vrsta decentralizacije<sup>2</sup>, valja naglasiti kako decentralizacija, iako se najčešće spominje u kontekstu odnosa lokalnih i regionalnih jedinica prema središnjoj državi, zapravo postoji u svim organiziranim sustavima ljudske suradnje. Ona prožima sve segmente javne uprave, od pojedinih organizacija pa sve do cijelih upravnih sustava. Isto tako, nalazimo ju u odnosima između jedinica teritorijalne samouprave i tijela državne uprave. U nastavku će biti izložene podjele vrsta decentralizacije po određenim kriterijima zajedno sa njihovim temeljnim obilježjima. Vrste decentralizacije su: 1) politička i upravna – politička decentralizacija znači prenošenje poslova na jedinice teritorijalne samouprave u njihov samoupravni djelokrug pri čemu one prenesene poslove samostalno reguliraju, financiraju ih te snose političku odgovornost za njihovo obavljanje, a nadzire se ustavnost i zakonitost njihova obavljanja<sup>3</sup>; upravna decentralizacija, s druge strane, ne uključuje nužno teritorijalnu samoupravu kod prenošenja poslova; naime, ona podrazumijeva prenošenje poslova sa središnje države ili na ispostave njezinih tijela raštrkane na cjelokupnom državnom teritoriju<sup>4</sup>, čime ispostave djeluju kao prvostupanjska tijela države ili na jedinice teritorijalne samouprave, ali u njihov preneseni djelokrug, u okviru kojeg one te poslove obavljaju za središnju državu; na taj način, jedinice teritorijalne samouprave faktički nastupaju kao dekoncentrirane, prvostupanjske jedinice središnje države; 2) fiskalna i funkcionalna – funkcionalna decentralizacija je prenošenje obavljanja konkretnih javnih poslova na jedinice teritorijalne samouprave, dok fiskalna decentralizacija znači prenošenje financiranja obavljanja

---

<sup>1</sup> Đulabić, Vedran: Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj, Zagreb, 2018., str. 3.

<sup>2</sup> Ibid., str. 3.-5.

<sup>3</sup> Poseban tip političke decentralizacije razvio se u Velikoj Britaniji u kontekstu prenošenja ovlasti i širenja autonomije prvenstveno Škotske, Sjeverne Irske i Walesa, a naziva se devolucija.

<sup>4</sup> To je tipično za upravnu tradiciju u Francuskoj, a naziva se dekoncentracija.

poslova na jedinice teritorijalne samouprave; iako je očekivano da će ove vrste pratiti jedna drugu, događa se da pri redefiniranju odnosa između države i regionalnih i lokalnih jedinica dođe do prenošenja ovlasti i odgovornosti za neke poslove, a da pritom izostane prenošenje ovlasti za njihovo financiranje tj. izostaju sredstva za obavljanje prenesenih poslova; 3) asimetrična i ravnomjerna – ravnomjerna decentralizacija znači prenošenje poslova na sve jedinice teritorijalne samouprave, bez obzira na razlike koje među njima postoje u pogledu kapaciteta i mogućnosti za obavljanje poslova; ako se pak pri prenošenju poslova uzimaju u obzir razlike među jedinicama u pogledu kapaciteta, veličine, povijesnog razvoja, geografskog položaja i dr., dolazi do neravnomjernog, asimetričnog prenošenja poslova među jedinicama teritorijalne samouprave; asimetrična decentralizacija često je prisutna u državama sa regijama različitog statusa, a javlja se i kada je položaj glavnog grada, kao i općenito velikih gradova, uređen različito u odnosu na ostale jedinice teritorijalne samouprave; negativnosti asimetričnog tipa decentralizacije ogledaju se u različitom stupnju razvoja, dostupnosti javnih usluga te položaju građana prema javnoj vlasti između jedinica teritorijalne samouprave; tu valja spomenuti i razliku između kompetitivne i nekompetitivne decentralizacije – kod kompetitivne decentralizacije ovlasti se prenose na one jedinice koje, uz posjedovanje kapaciteta, pokazuju želju i volju za preuzimanje poslova, što će nužno dovesti do asimetrije između jedinica teritorijalne samouprave kad govorimo o opsegu poslova koje obavljaju; 4) teritorijalna i funkcionalna – teritorijalna decentralizacija označava prijenos ovlasti i odgovornosti, kao i sredstava sa tijela središnje države na tijela jedinica teritorijalne samouprave<sup>5</sup>, a funkcionalna decentralizacija je prenošenje obavljanja poslova na posebne organizacije koje djeluju na istom teritorijalnom stupnju kao i središnja država te su specijalizirane za određeno područje djelovanja, uz relativno visok stupanj autonomije<sup>67</sup>; poseban oblik funkcionalne decentralizacije nazivamo ekonomskom odnosno tržišnom decentralizacijom, a radi se o prenošenju poslova sa javnog na privatni sektor u vidu privatizacije, liberalizacije te deregulacije određenih djelatnosti (npr. javno-privatno partnerstvo); navedeno se događa i na državnoj i na lokalnoj razini; 5) vanjska i unutarnja – ovisi o odnosu između organizacija među

---

<sup>5</sup> Poseban tip teritorijalne decentralizacije je urbana decentralizacija kao decentralizacija upravljanja gradovima, no o tome će u ovome radu biti riječi kasnije.

<sup>6</sup> Podjela decentralizacije na teritorijalnu i funkcionalnu još se naziva podjelom na horizontalnu i vertikalnu decentralizaciju.

<sup>7</sup> Dobar primjer funkcionalne decentralizacije je osnivanje agencija na državnom nivou, poznato kao agencifikacija, pri čemu se novoosnovane organizacije strukturno izdvajaju iz tijela središnje državne uprave, najčešće ministarstava te stječu samostalnost; više o tome u nastavku rada;



kojima se prenose poslovi; unutarnja decentralizacija se odvija unutar jedne organizacije, na način da organizacijski centar određene poslove prenosi na različite dijelove organizacije, čime se redefinišu odnosi između vrha organizacije i pojedinih organizacijskih dijelova, ali dijelovi organizacije se ne izdvajaju iz strukture organizacije i ne stječu samostalnost, što znači da se poslovi ne prenose na druge, samostalne organizacije; kod vanjske decentralizacije ovlasti se prenose na organizacije koje su samostalne u odnosu na organizaciju s koje se ovlasti prenose, što dovodi do uspostave određene ravnoteže između više samostalnih organizacija (npr. središnja država prenosi poslove na jedinice lokalne samouprave);

Političkom decentralizacijom zapravo nastaje lokalna samouprava pa se može reći da je to decentralizacija kroz samoupravu, koja u konačnici rezultira dualnošću između državne uprave i lokalne samouprave obilježenom organizacijskom i personalnom odvojenošću navedenih segmenata uprave, čija se tijela pri tome manje ili više striktno razlikuju. Ipak, i kod političke decentralizacije središnja vlast ima načelnu, ali i logičku prednost u odnosu na lokalne jedinice s obzirom na to da se na državnoj razini donose propisi koji određuju granice lokalne samouprave, reguliraju lokalnu samoupravu, povjeravaju lokalnim jedinicama neke minimalne poslove ili im pak nalažu da obavljaju minimum javnih poslova. Također, središnja država određuje izvore financiranja lokalne samouprave te ju nadzire, ali raspolaže i brojnim drugim mehanizmima utjecaja na lokalnu razinu<sup>8</sup>.

Nadalje<sup>9</sup>, Pusić govori o različitim stupnjevima decentralizacije prema funkcijama, pri čemu su moguće decentralizacija izvršenja prenošenjem na specijalni centar, decentralizacija izvršenja i odlučivanja te decentralizacija izvršenja, odlučivanja i dijela nadzora. U pogledu organizacijskih konzekvencija, postoji delegacija, kod koje struktura organizacije ostaje nepromijenjena, zatim organizacijska decentralizacija, koju karakterizira istodobno stvaranje novih organizacijskih jedinica uz prenošenje ovlasti i na kraju politička decentralizacija, kod koje se proširuje centar, prenose zadaci te stvaraju posebni nadzorni mehanizmi. Pollitt, između ostalog, navodi kako se proces decentralizacije temelji na različitim organizacijskim kriterijima, kao što su teritorij (mjesto), svrha ili funkcija, proces ili korisnici (ljudi ili stvari koje treba uslužiti).

---

<sup>8</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb, 2014., str. 314.

<sup>9</sup> Musa, Anamarija: Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, HKJU – CCPA, god. 12. (2012.), br. 4., str. 1201. – 1202.

Škarica<sup>10</sup> razlikuje nekoliko procesa dodjeljivanja funkcija nižim teritorijalnim razinama, a koji su kvalitativno i kvantitativno različiti. Prva je dekoncentracija, kod koje se lokalnim jedinicama dodjeljuje obavljanje određenih poslova koji su u pogledu uvjeta obavljanja, standarda i ostalog regulirani na razini višoj od lokalne, često državnoj. Ovdje se radi o minimalnom prenošenju političke moći, konkretno odlučivanja jer lokalne jedinice samo provode propise i javne politike koje ne mogu prilagoditi vlastitim potrebama i specifičnim okolnostima. Potom slijedi delegacija koja uz prijenos poslova podrazumijeva i prijenos ovlasti odlučivanja o poslovima u određenoj mjeri, što znači da lokalne jedinice mogu putem opće regulacije prilagoditi obavljanje poslova vlastitim potrebama. Problem za lokalne jedinice kod ove vrste prijenosa je to što je njihovo djelovanje ograničeno naknadnim nadzorom od strane državnih tijela, koji uz kontrolu zakonitosti, uključuje i kontrolu svrsishodnosti. Na kraju, devolucija je način prenošenja koji lokalnoj razini osigurava najširu autonomiju u obavljanju poslova. Lokalne jedinice sa vlastitim političkim legitimitetom, a koji se bazira na lokalnim izborima, samostalne su i odgovorne pri obavljanju poslova koji spadaju u njihov samoupravni djelokrug. Ovlasti relevantne za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga cjelovite su te se ne preklapaju sa ovlastima središnjih državnih tijela, a nadzor obavljanja poslova ne ide dublje od nadziranja sukladnosti sa ustavom i zakonom. U tom kontekstu, lokalne jedinice koje samostalno odlučuju o poslovima iz svog djelokruga nisu više sektorski ovisne o središnjim državnim tijelima, a odlučivanje je brže u odnosu na prethodnu raspodjelu ovlasti odlučivanja, kada je državna razina odlučivala o pitanjima lokalnog značaja. Novčana sredstva osigurana za obavljanje lokalnih poslova koriste se brže i ekonomičnije, što doprinosi boljoj prilagodbi djelovanja upravnih tijela problemima koji se rješavaju.

### 2.1.1. Agencifikacija kao primjer funkcionalne decentralizacije

Agencifikacijom nazivamo porast broja agencija, koje se osnivaju radi obavljanja postojećih, pri čemu se poslovi izdvajaju iz ministarstva, ili novih poslova uprave. Taj trend, koji je započeo 1980-ih, pravo je obilježje suvremenog upravnog razvoja, a nastao je kao rezultat suvremenih doktrinarnih pritisaka, koje izdašno promoviraju međunarodne organizacije kao što su Svjetska

---

<sup>10</sup> Škarica, Mihovil: Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave, u: Koprić, Ivan (ur.) : Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2013., str. 71.

banka, MMF I OECD. Najprije će biti riječi o pritisku doktrine novog javnog menadžmenta. Ona zagovara kreiranje javne uprave sa sljedećim karakteristikama: primjena menadžerskih metoda sličnih onima u privatnom sektoru, opća racionaliziranost uprave, odvojenost organizacija prema kriteriju obavljaju li poslove oblikovanja i praćenja politika (državna ministarstva) ili poslove provođenja politika (agencije) i formiranje upravnih organizacija manjih po veličini te fleksibilnijih u svom djelovanju, uz odgovornost vodstva za ostvarene rezultate. Nakon toga slijedi koncept regulatorne države, koju obilježavaju liberalizirane i privatizirane javne službe, koje su regulirane od strane neovisnih regulatornih agencija, a čija se legitimnost temelji na njihovoj specijalizaciji i stručnosti u području koje reguliraju. Također, navedene agencije imaju kontroliran odnos sa korisnicima te uživaju adekvatan stupanj zaštite od utjecaja politike. Ova koncepcija služi u praksi kao zamjena za posrnulu socijalnu državu. Tu su i pritisci europeizacije u sklopu Europske unije. Europske institucije u tom smislu zahtijevaju od svojih članica da osnuju nacionalne agencije u pojedinim upravnim resorima, što u konačnici dovodi do nastajanja mreža agencija na razini EU-a, pri čemu jedinstvena europska agencija nastupa kao koordinator nacionalnih agencija. Sve navedeno služi harmonizaciji primjene prava Europske unije na jedinstvenom, unutarnjem europskom tržištu<sup>11</sup>.

Navedeni porast broja agencija održao se 1990-ih te 2000-ih sve do 2008., kada je nastupila globalna gospodarska kriza. U jeku krize agencije su, s obzirom na svoju izdvojenost iz struktura vođenih izabranim političkim dužnosnicima, viđene kao komponente upravnog sustava koje su netransparentne te koje neopravdano i neracionalno troše javni novac. Posljedično, došlo je do upravnih reformi usmjerenih ka smanjenju broja agencija, što je poznato pod nazivom de-agencifikacija<sup>1213</sup>.

#### 2.1.1.1. Obilježja i poslovi agencija

Agencijama nazivamo organizacije koje su formalno i strukturalno izdvojene iz sustava državne uprave (konkretnije, iz ministarstava). One se osnivaju radi trajnog obavljanja poslova u sklopu

---

<sup>11</sup> Musa, Anamarija: Regulacijske agencije, Nastavni materijali za Regulacijski menadžment, str. 3.

<sup>12</sup> Ibid., str. 4.

<sup>13</sup> U Hrvatskoj je, primjerice, a kao posljedica krize, broj agencija, kojih je 2008. bilo oko 90, do 2020. smanjen na oko 55.

nekog upravnog resora na državnoj razini, pri čemu su podložne režimu javnog prava, financiraju se sredstvima iz državnog proračuna, a zaposleni imaju status javnih službenika. Strukturno gledano, nekoliko je načina njihova nastanka, odnosno prestanka. Nastanak agencije može biti rezultat preoblikovanja već postojeće samostalne organizacije u agenciju, osnivanja nove organizacije koja će biti agencijskog tipa ili pak spajanja više samostalnih organizacija u jednu agenciju. Do prestanka agencije dolazi prilikom prestanka organizacije kao takve, što podrazumijeva i prestanak obavljanja njenih poslova, spajanja agencije s drugom agencijom, nakon čega se mijenja ime i svrha djelovanja organizacije te pripajanja agencije ministarstvu ili pak drugoj organizaciji koja nije agencija (primjerice, trgovačko društvo u javnom vlasništvu)<sup>14</sup>.

Iz ranije navedene definicije agencija proizlaze neka temeljna obilježja te vrste organizacija. Ona su<sup>15</sup>: 1) strukturna odvojenost od hijerarhijske strukture središnje državne uprave – ovdje se implicira određeni stupanj autonomije agencije, što može, ali ne mora uključivati pravnu osobnost; odgovornost agencije realizira se putem mehanizama kao što su polaganje računa, izvještavanje te imenovanje rukovodećih kadrova, ali bez izborne podloge; 2) trajno obavljanje javnih poslova na nacionalnoj razini u specijaliziranim područjima, a koji mogu biti stručni i upravni; 3) zaposlenici, iako podvrgnuti fleksibilnijem pravnom režimu u odnosu na službenike u državnoj upravi, najčešće su javni službenici; profesionalci su u području u kojem djeluje agencija, pri čemu se drže visokih standarda u radu, što povoljno djeluje na njihovu legitimnost; isto se odnosi na rukovodstvo, koje se ne imenuje prema političkim kriterijima, a niti se bira neposredno; 4) odgovornost države za financiranje rada agencija, pri čemu one mogu, uz sredstva iz državnog proračuna, pribaviti sredstva za rad i od vlastitih prihoda; 5) agencije, kao javnopravna tijela, mogu nastupati autoritativno prema ostalim pravnim subjektima, primjenjujući uglavnom norme upravnog prava.

U pogledu poslova koje agencije obavljaju<sup>16</sup>, ključna aktivnost ove vrste organizacija je provođenje javnih politika, što uključuje cijeli niz poslova, kao što su: donošenje propisa, odlučivanje o pravima i obvezama, vođenje registara i očevidnika, licenciranje, određivanje cijena, inspeksijski nadzor, financijski transferi itd. Tako Bouckaert i Peters navode poslove poput

---

<sup>14</sup> Musa, Anamarija (op. cit. bilj. 9), str. 1207.

<sup>15</sup> Pollitt i Talbot, 2004; Laking, 2002; Thatcher, 2002, u: ibid, str. 1207. – 1208.

<sup>16</sup> Musa, Anamarija: Agencies in Croatia: Something Old or Something New?, HKJU – CCPA, g. 13. (2013.), br. 2., str. 359.

implementacije, regulacije, sudjelovanja u oblikovanju politika, prikupljanja informacija, istraživanja te provođenja istražnih postupaka. Christiansen i Laegreid pak detaljnije razrađuju pojam regulacije, navodeći kako se ona odnosi na: 1) određivanje ciljeva, postavljanje standarda i donošenje propisa; 2) praćenje stanja, prikupljanje informacija, inspekcijski nadzor, evaluacija i revizija; 3) osiguravanje pridržavanja propisa, utjecanje na ponašanje subjekata, dodjeljivanje nagrada i određivanje sankcija.

## 2.2. Za ili protiv decentralizacije?

Pobornici decentralizacije dobru stranu decentralizacije vide u očekivanim poboljšanjima po pitanju efikasnosti, dobrobiti i pravičnosti, ali i povećanoj participaciji građana u javnim poslovima, kao i većoj odgovornosti i reaktivnosti lokalnih vlasti<sup>17</sup>. Tu su, također, ideje javnog izbora i lokalizma, u pozadini kojih su demokratski argumenti u prilog decentralizaciji<sup>18</sup>. S druge strane, argumenti za ograničenu decentralizaciju i teritorijalnu konsolidaciju ističu ekonomske faktore, kao što su ekonomija razmjera, mali broj stanovnika, nedostatak financijskih sredstava, manjak infrastrukture i dr., a koji nepovoljno djeluju na mogućnost kvalitetnog obavljanja poslova od strane lokalnih jedinica<sup>19</sup>. Nadalje, prednosti i nedostatke decentralizacije moguće je promatrati s obzirom na pitanja efektivnosti, efikasnosti, horizontalne i vertikalne koordinacije, demokratske kontrole i uniformnosti tj. jednakosti, koja služe kao dimenzije prema kojima se, ovisno o konkretnom kontekstu, evaluira neki proces decentralizacije, odnosno njegove posljedice. Poanta takvog pristupa je da posljedice procesa decentralizacije, bile one dobre ili loše, ovise o kontekstu unutar kojeg se odvijaju<sup>20</sup>.

Slijedom navedenog, iako bi se moglo zaključiti da decentralizacija dovodi do povoljnih ekonomskih i demokratskih posljedica, to ne mora biti tako. Decentralizacija zapravo ovisi o kontekstu. Konkretno, ona će biti uspješna ako joj okolnosti pogoduju, ako su definirana pravila prema kojim se proces odvija te ako uključeni akteri postupaju prema navedenim pravilima.

---

<sup>17</sup> Blair, u: Kettunen, Pekka. (2016). Local Governments and Health Services: How Can They Be Reconciled?HKJU-CCPA, 16(4), str. 776.

<sup>18</sup> Nemeč, Matejova, u: *ibid.*

<sup>19</sup> Nemeč, Matejova, u: *ibid.*

<sup>20</sup> Kuhlmann, Wollmann, u:*ibid.*

Primjerice, u nekoj lokalnoj zajednici vladajuća politička garnitura i njena ideologija mogu biti bliske građanima i njihovim potrebama, no pružatelji usluga mogu biti nedovoljno kompetentni za odgovarajuće pružanje usluga svima. Nadalje, uspjeh procesa decentralizacije može ovisiti o tome koje se područje javnih politika decentralizira, motivaciji uključenih aktera, strukturi lokalne uprave te dinamici samog sustava<sup>21</sup>.

Prema Daveyu<sup>22</sup>, nekoliko je razloga zašto se obavljanje i odgovornost za obavljanje sve većeg broja javnih poslova prenose razinama ispod središnje države, koje su ipak bliže građanima, čime se širi samoupravni djelokrug lokalnih jedinica: 1) kada se o pružanju javnih usluga odlučuje na lokalnoj razini, one će se bolje prilagoditi lokalnim okolnostima i specifičnostima; 2) različiti načini obavljanja poslova i pružanja usluga omogućuju inovaciju tamo gdje su potencijalni rizici lokalizirani, uz mogućnost prihvaćanja najbolje prakse od strane drugih jedinica; 3) lokalna uprava postaje odgovornija radi izloženosti javnosti; 4) lokalne jedinice dobivaju mogućnost optimalizacije svojeg djelokruga, koji će uskladiti s vlastitim kapacitetima, pritom ostvarujući (fakultativnu) suradnju s drugim lokalnim jedinicama pri rješavanju zajedničkih problema; 5) mogućnost stavljanja na dnevni red nekih pitanja, odnosno problema koji nisu od interesa za više razine vlasti. Charbitt navedenim razlozima dodaje: 1) decentralizacijom ovlasti potencijalno dovodi lokalne jedinice u međusobne kompetitivne odnose pri čemu one nastoje privući investicije i što kvalitetnije pružati usluge; 2) širenje kruga aktera koji sudjeluju u donošenju odluka u pravilu doprinosi kvaliteti i efikasnosti rješenja javnih problema; 3) ako se lokalnim jedinicama prenese ovlast i dužnost donošenja općeobveznih odluka, očekuje se da će to rezultirati većom uključenošću građana u demokratske procese; 4) jačanje lokalne razine vlasti onemogućit će preveliku koncentraciju političke moći na razini države. Vermeulen uz sve navedeno još dodaje da decentralizacija ovlasti dovodi do jačanja legitimiteta kako lokalne, tako i centralne razine vlasti.

A kada decentralizacija sigurno neće biti opcija? Treba uzeti u obzir kako, prije svega, ona neće biti pogodna za sve vrste javnih politika te da je potreban određeni kontekst. Često se na autonomiju lokalnih jedinica loše gleda radi problema koordinacije<sup>23</sup>, a teorija javnog izbora

---

<sup>21</sup> Kettunen, Pekka. (2016). Local Governments and Health Services: How Can They Be Reconciled?, HKJU-CCPA, 16(4), str. 777.

<sup>22</sup> Škarica, Mihovil (op. cit. bilj. 10), str. 68. – 69.

<sup>23</sup> Peters, u: ibid.

navodi kako se neke odluke trebaju donijeti suglasjem više aktera<sup>24</sup>. Isto tako, unutar nekog političko-upravnog sustava može jednostavno biti riječ o nevoljkosti da se ovlasti i poslovi prenesu sa državne na regionalnu i lokalnu razinu<sup>25</sup>. Treba spomenuti da su neke zemlje iz povijesnih i kulturnih razloga decentralizirane sa jakim i autonomnim lokalnim jedinicama, što pruža povoljan političko-administrativni okvir za daljnju decentralizaciju poslova. Razlike između takvih zemalja i zemalja koje su tradicionalno centralizirane također daju naslutiti u kojim okolnostima će decentralizacija biti uspješna, odnosno neuspješna. Dobar primjer zemalja pogodnih za decentralizaciju su nordijske zemlje, čije su lokalne jedinice tradicionalno autonomne i jake, iako je razvoj socijalne države, koji je započeo 60-ih godina 20. stoljeća, značajno ojačao središnju državu<sup>26</sup>.

Ako se usredotočimo na zemlje koje su tradicionalno decentralizirane, kao što su nordijske, stvar je razlikovanja između usluga koje se pružaju na nacionalnoj razini te usluga koje se pružaju na regionalnoj ili lokalnoj razini. U tom smislu, kako odrediti je li decentralizacija obavljanja poslova u nekom slučaju dobra ili loša odluka? Nekoliko je kriterija. Prvo treba razmotriti imaju li lokalne jedinice dostatne kapacitete, resurse, ljudstvo i znanje za obavljanje prenesenih poslova. Nakon toga treba voditi računa o ekonomskim pitanjima tj. kako osigurati optimalno pružanje usluga. Primjerice, dok srednje škole ne postoje u svim općinama te država ima mogućnost ograničiti njihovo osnivanje, osnovne škole prisutne su u svim općinama radi dostupnosti usluga. Pružanje nekih usluga samo po sebi zahtijeva veću centraliziranost, kao što je slučaj sa uslugama bolnica i infrastrukture, dok su primarno obrazovanje i socijalna skrb u nadležnosti lokalnih jedinica. Na kraju, postavlja se pitanje je li na nacionalnoj razini cilj osigurati pružanje svih usluga jednako u svim dijelovima zemlje ili je nužan određen stupanj centralizacije? Odlučivanje o nekim poslovima može biti ostavljeno državi radi bolje koordinacije. Ipak, u nekim zemljama veliki dio javnih usluga je u nadležnosti lokalnih vlasti, što bi moglo povoljno djelovati u pogledu njihove posvećenosti i motiviranosti da kvalitetno pružaju usluge, za razliku od aranžmana u kojima lokalne jedinice služe kao puki instrument za provođenje odluka donesenih na državnoj razini<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Laver, u: *ibid.*

<sup>25</sup> Kuhlmann, Wollmann, u: *ibid.*

<sup>26</sup> Pesonen, Riihinen, *ibid.*

<sup>27</sup> Kettunen, Pekka (op. cit. bilj. 20), str. 777. – 778.

### 2.3. Tendencije decentralizacije

Prema Kregaru<sup>28</sup>, decentralizacija nije skup institucija i normi trajnog karaktera, nego je proces i stalno kretanje. Centralizacija i decentralizacija kao načela organiziranja nisu trajna rješenja, već su promjenljiv odnos između suprotstavljenih zahtjeva. Tako su reforme lokalne samouprave, kao i općenito centralizacija i decentralizacija, pri kojima se ističu različiti zahtjevi, poput potrebe za integracijom kod centralizacije, odnosno potrebe za fleksibilnošću, lokalizacijom poslova te približavanjem službi građanima kod decentralizacije, zapravo stalni zadaci politike i zakonodavstva, a nastupaju prvenstveno u svojstvu političkih prioriteta. Slijedom navedenog, nekoliko je političkih, ekonomskih i društvenih promjena koja su važne za današnju lokalnu upravu u kontekstu promjena s kojima se suočava.

Globalizacija u tom smislu promatra se ne samo kao nastajanje globalnih ekonomskih veza i tokova, već kao proces koji je od svijeta načinio jedinstven sustav u kojem promjene u jednom dijelu sustava proizvode učinke kod svih ostalih dijelova, ma koliko fizički udaljeni bili, upravo radi sustavne povezanosti. Navedeno znači da, primjerice zagađenje, klimatske promjene, ekonomska recesija ili pak političke nestabilnosti više ne ostaju izolirani u granicama države ili nekog šireg ili užeg entiteta, već se osjete na globalnoj razini. Takva kretanja mijenjaju logiku poslova na lokalnoj razini, planiranje pa i stil života. Lokalna samouprava nalazi se u sasvim novoj situaciji imajući u vidu veličinu, povezanost ili pak podređenost jednih lokalnih jedinica prema drugima, drugačije se agregiraju i predstavljaju lokalni interesi. Mnoga pitanja koja su možda po prirodi lokalna, više nisu lokalna pitanja već se ona tiču šire zajednice, kao što je npr. pitanje lokacije spremišta nuklearnog otpada. Politike regionalnog povezivanja i urbanističkog planiranja razvijaju se u sasvim drugačijem ozračju, upravo zbog nemogućnosti izolacije. Posljedično, javljaju se smjernice za budući razvoj javne uprave u novonastalim okolnostima u jeku procesa globalizacije. Tako se fokus preusmjerava na ograničenje opsega javnog sektora, komercijalizaciju, privatizaciju, uvođenje mehanizama tržišta, nastavak prenošenja ovlasti na lokalne i regionalne jedinice, sustavno političko planiranje, kontrolu uspješnosti, puno iskorištenje informatičke tehnologije, novu politiku osoblja itd<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Kregar, Josip: Decentralizacija, u: Ravlić Slaven (ur.): Decentralizacija, Zagreb, 2011., str. 3.

<sup>29</sup> Ibid., str. 4.



Tehnološke promjene, koje su omogućile seljenje industrije iz visoko razvijenih država u druge dijelove svijeta sa jeftinijom radnom snagom, brže su no ikada i javlja se jaz između tehnološkog razvitka i struktura javnih institucija i društvenih vrijednosti koje ne prate tempo navedenog razvitka. Dobar primjer su društvene mreže koje služe kao veoma efektivno i efikasno sredstvo za izražavanje pojedinačnih interesa, a ipak imaju marginalnu ulogu u politici. Nadalje, u razvijenim zemljama već s dugo odvijaju značajne demografske promjene, produljuje se mladost te općenito očekivao trajanje života što pred javnu upravu, prvenstveno javne službe, stavlja nove zadatke i izazove. Urbanizacija, uslijed koje se gube granice tradicionalnih naselja, kao i izvorne zajednice, dovodi do anakronističnosti lokalne samouprave i neposredne demokracije, koja postaje prožeta birokratskim disfunkcijama. Rast, pa i eksplozija gradova dovodi do značajnih infrastrukturnih problema, radi čega se gradovi sami po sebi smatraju velikim izazovima za upravljanje. Mijenjaju se i vrijednosti i kultura društava, što se posebno ogleda u velikim životnim očekivanjima uz malu odgovornost, koja sama postaju izvor poteškoća za djelovanje uprave. Smanjuje se i interes za sudjelovanje u društvenim poslovima pa i rizik odgovornosti društvenih elita uslijed logike besplatnosti te obilja i potrošnje<sup>30</sup>.

#### 2.4. Suvremeni pristup decentralizaciji i njegove karakteristike

Koprić<sup>31</sup> navodi kako je upravljanje decentralizacijom, kao nov pristup decentralizaciji, zadatak za profesionalce koji je prožet vlastitim pravilima struke, a što bi u konačnici trebalo rezultirati kvalitetnijim i jeftinijim uslugama, uz jačanje legitimiteta. Procesu decentralizacije, a posebno njegovu upravljanju, potrebno je pristupiti pripremljeno, promišljeno i profesionalno, umjesto da se isti odvija stihijski. Stoga se u brojnim zemljama sve više osnivaju stručne komisije za pripremu, vođenje i vrednovanje ishoda decentralizacije, a čiji su članovi stručnjaci za lokalnu samoupravu<sup>32</sup>. Važnost profesionalnog pristupa decentralizaciji prepoznata je i od strane međunarodnih organizacija kao što su Vijeće Europe i Europska unija, koje od svojih članica putem dokumenata zahtijevaju drugačiji pristup decentralizaciji, a iskustva europskih zemalja, kako tranzicijskih, tako

---

<sup>30</sup> Ibid., str. 5. – 6.

<sup>31</sup> Koprić, Ivan: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, Hrvatska javna uprava, god. 8. (2008.), br. 1., str. 104.-106.

<sup>32</sup> Primjerice Kraljevska komisija u Nizozemskoj.

i ostalih, pogodna su za učenje i definiranje preporuka pri upravljanju decentralizacijom. Nov pristup decentralizaciji sustavan je i integralan, što znači da se mjere u sklopu decentralizacije planiraju i provode integralno, a ne parcijalno. Također, mjere su međusobno usklađene i povezane, a cjelokupan proces je zapravo kombinacija pravnih, političkih, upravno-tehničkih i drugih mjera koje prožimaju sve teritorijalne razine sustava i razne segmente društva. Nadalje, upravljanje decentralizacijom je dinamično. Upravlja se procesom, a ne provode se jednokratne i revolucionarne reforme koje bi odjednom sve promijenile. Umjesto toga, reformske mjere se pripremaju, odabire se pravi trenutak te se potom postupno i u logičkom slijedu provode. Navedeno ne znači da neće biti promjena koje će u jednom trenutku proizvesti znatnije učinke, kao što je donošenje propisa koji drugačije reguliraju pitanja od važnosti za decentralizaciju, no i tu će biti od presudne važnosti planirane promjene dobro pripremiti te integrirati u proces decentralizacije. Uspješno provođenje decentralizacije karakterizira kombiniranje i uravnoteženost top-down i bottom-up pristupa kako bi se ravnomjerno uvažili interesi središnje države koja vodi proces čime se osigurava sustavnost, usklađenost, praćenje procesa te njegovo korigiranje i racionalnost i interesa lokalnih zajednica koje svojim inovacijama daju doprinos cijelom procesu. Posljednja karakteristika novog pristupa je ekonomičnost. Upravljanje decentralizacijom omogućuje niže troškove te bolji omjer između uložених sredstava i postignutih reformskih ciljeva. Navedeno je od iznimne važnosti u kontekstu novog pristupa javnom upravljanju u kojem je rasipanje javnih sredstava, koje je posljedica neuspješnih reformi, naprosto neprihvatljivo.

## 2.5. Decentralizacija u kontekstu dobrog upravljanja gradovima

Koprić<sup>33</sup> ističe da je jedina prava decentralizacija politička decentralizacija, kojom se nižim teritorijalnim jedinicama prenose ovlasti da samostalno odlučuju i obavljaju javne poslove, pri čemu je nužno uz prenošenje ovlasti za obavljanje poslova prenijeti i dostatne izvore financiranja obavljanja prenesenih poslova. U tom kontekstu sve je važnije načelo supsidijarnosti, koje karakterizira zahtjev da uže teritorijalne jedinice obavljaju najveći dio javnih poslova s obzirom

---

<sup>33</sup> Koprić, Ivan: Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 1., str. 70.

na činjenicu da su one najbliže građanima za koje se poslovi u konačnici obavljaju, pri čemu je potrebno osigurati da se preneseni poslovi obavljaju sukladno financijskim i stručnim kapacitetima užih jedinica. U suvremenoj Europi reforme lokalne samouprave trebale bi rezultirati ravnotežom između zahtjeva da javna vlast bude, kako demokratska, tako i efikasna. Ako se fokusiramo na zemlje sa konsolidiranom demokracijom, uočavamo da se ona u suvremeno doba suočavaju sa krizom vlastitog demokratskog legitimiteta. Navedeno se pokušava riješiti na razne načine, pa tako i putem određenih inovacija na području lokalne samouprave, među kojima se ističu neposredni izbori lokalnih načelnika, ojačavanje uloge i značenja referendumima i drugih oblika neposredne demokracije itd. Zemlje tranzicije, s druge strane, nisu još dovršile proces konsolidacije svojih demokracija. Karakterizira ih shvaćanje lokalne samouprave kao demokratske institucije, koja je važna prilikom korjenitih transformacija političkih sustava. Ipak, u tom kontekstu i one su suočene sa zahtjevima za većim opsegom i boljom kvalitetom usluga. Kada govorimo o decentralizaciji naselja na određenom državnom teritoriju, treba naglasiti kako se naselja bitno međusobno razlikuju po pitanju tipa, karakteristika, strukture i ostalog. Decentralizacija naselja ovisi o navedenim komponentama, pa će se, sukladno razlikama između naselja, i sama decentralizacija naselja na istom državnom teritoriju bitno razlikovati<sup>34</sup>. Tu se posebno ističu veliki gradovi, glavni gradovi i metropolitanska područja, čija decentralizacija iziskuje posebnu pažnju i pripremu.

Kada govorimo o dobrom upravljanju glavnim gradovima, od presudne je važnosti razmotriti cijeli niz pitanja te u tom pogledu promišljeno odabrati rješenja. Sljedeća pitanja dolaze do izražaja: 1) položaj grada u upravno-političkoj strukturi zemlje – a) je li položaj grada posebno pravno reguliran, b) kakvoća djelokruga grada, s posebnim naglaskom na samoupravni djelokrug, c) odnos tijela grada s tijelima središnje državne uprave, a posebno s područnim jedinicama navedenih tijela koje djeluju na području grada; 2) kakvoća institucija i mogućnost stvarnog utjecaja građana na rad institucija kroz neposredno odlučivanje (referendum, inicijative, zborovi) i preko predstavničkih tijela; 3) sposobnost gradskih upravljačkih kadrova da prilagodi grad socio-ekonomskim trendovima; 4) upravljačka tijela i njihovi međusobni odnosi, kvaliteta i racionalnost gradske uprave, stručnost i profesionalnost službenika u gradskim strukturama te mogućnosti poboljšanja istih; 5) organizacija javnih službi u gradu<sup>35</sup>, kakvoća prometa te komunalne i ostale infrastrukture, kao i mogućnosti njena daljnjeg razvoja; 6) kakav je sustav financiranja javnih

---

<sup>34</sup> Primjerice, decentralizacija velikog grada i male općine nikako se ne može provoditi na jednak način.

<sup>35</sup> Društvene djelatnosti, javne ustanove itd.

potreba grada te kojim se instrumentima one financiraju<sup>36</sup>; 7) odnosi grada i njegove funkcionalne okoline, odnosno šire metropolitanske regije, uspostava odgovarajućih institucija uprave na metropolitanskom području, mogućnosti razvoja na metropolitanskom području, pri čemu valja naglasiti da se jednako uzimaju u obzir i formalni neformalni odnosi grada i okoline; 8) unutarnja organizacija grada, pri čemu se vodi računa i o pitanjima regulacije, financiranja i organizacije mjesne samouprave; ovdje se bira između više opcija, pri čemu su dva krajnja i suprotna pola – jedinstveni i podijeljeni grad: a) sustav jedinstvenog upravljanja glavnim gradom imaju Valleta, Vaduz, Riga, Reykjavik, Luxembourg, Ljubljana, Lisabon, Nikozija, Helsinki, Dublin, Bruxelles i Bern, b) kod preostalih europskih glavnih gradova prisutni su različiti oblici unutarnje decentralizacije, pri čemu se upravljanje odvija na dva stupnja – stupnju grada kao cjeline i stupnju određenih dijelova grada (npr. četvrti), c) moguće je grad još dublje decentralizirati, pri čemu se često daje samostalnost prigradskim naseljima na samom rubu administrativnog područja grada, koja imaju mogućnost davanja mišljenja, prijedloga, ideja, sudjelovanje pri otkrivanju mjesnih problema i ostalo, što zapravo znači da građani sudjeluju, ali ne odlučuju neposredno; također, ovakav vid decentralizacije grada najčešće ovisi o volji same gradske vlasti, a primjer za ovakvu decentralizaciju grada je Budimpešta<sup>37</sup>.

### 3. DECENTRALIZACIJA U FRANCUSKOJ

#### 3.1. Politički i upravni sustav

##### 3.1.1. Političko-ustavno uređenje

---

<sup>36</sup> Može biti riječ o klasičnom proračunu, obveznicama, javno-privatnom partnerstvu itd.

<sup>37</sup> Koprić, Ivan (op. cit. bilj. 33), str. 72. – 74.

Republika Francuska<sup>38</sup> definira se kao demokratska, nedjeljiva, socijalna i sekularna država. Ima nešto više od 60 milijuna stanovnika, što ju, uz njenu površinu, čini najvećom zemljom zapadne Europe. Čine ju metropolitanski dio te prekomorski teritoriji koji imaju poseban status. Sustav organizacije vlasti u Francuskoj ima korijene u uspostavi aktualne, Pete Republike, u kojoj je prisutan polupredsjednički sustav vlasti, što u praksi znači, između ostalog, da je parlament po svom položaju znatno slabiji u odnosu prema vladi i predsjedniku.

Parlament<sup>39</sup>, kao nositelj zakonodavne vlasti, dvodoman je, a čine ga Nacionalna skupština i Senat. Nacionalna skupština namijenjena je predstavljanju građana Francuske, stoga zastupnike u tom domu biraju neposredno građani na mandat od pet godina. S druge strane, Senat služi reprezentaciji teritorijalnih jedinica Francuske, a sastoji se od senatora koje bira posebno kolegijalno tijelo čije članove nazivamo elektorima. Senatorima mandat traje šest godina, a polovina sastava tog doma mijenja se svake tri godine. Glavne su zadaće parlamenta donošenje zakona, potvrđivanje međunarodnih ugovora, procjena javnih politika te nadzor nad radom Vlade. U pogledu donošenja zakona tj. zakonodavnog postupka, važno je naglasiti da, iako oba doma parlamenta imaju jednake ovlasti, Nacionalna skupština ipak ima primat u odnosu na Senat. Navedeno se ogleda u dva slučaja: 1) kod neslaganja oko prijedloga zakona Nacionalna skupština ima zadnju riječ; 2) jedino se u Nacionalnoj skupštini može izglasati nepovjerenje Vladi.

Izvršnu vlast<sup>40</sup> podijeljeno obnašaju predsjednik države i Vlada, pri čemu predsjednik brine o poštivanju Ustava, opstojnosti države te redovnom funkcioniranju svih javnih vlasti, dok Vlada određuje i vodi državnu politiku pomoću državne službe i oružanih snaga. Predsjednika Republike u Francuskoj biraju neposredno građani na većinskim izborima u dva kruga, a neke njegove bitne ovlasti prema Vladi i upravi su<sup>41</sup>: 1) imenuje predsjednika Vlade i ostale članove Vlade na njegov prijedlog te prima ostavke navedenih dužnosnika; 2) imenuje civilne i vojne državne dužnosnike, osim onih najznačajnijih, koji se imenuju u Ministarskom vijeću; 3) imenuje i opoziva veleposlanike; 4) predsjedava i potpisuje odluke Ministarskog vijeća; 5) vrhovni je zapovjednik oružanih snaga i predsjedava vijećima narodne obrane; 6) raspisuje referendum; 7) poduzima

---

<sup>38</sup> Lopižić, Iva: Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava, u: Komparativna javna uprava - nastavni materijali, Zagreb, 2015., str. 111. – 112.

<sup>39</sup> Ibid., str. 112.

<sup>40</sup> Ibid., str. 112. – 113.

<sup>41</sup> Kostadinov, 2004, u: ibid., str. 113.

mjere u izvanrednim okolnostima. Vlada se sastoji od predsjednika Vlade i ministara. Predsjednik Vlade nadležan je za osiguravanje primjenu nacionalnih zakona, usmjeravanje rada članova Vlade, ima određene ovlasti regulacije te odgovara za državnu obranu. Ministri imaju važnu ulogu prilikom provedbe i nadzora politika u svom resoru, a mogu donositi akte kao što su naredbe i naputci, a kojima organiziraju rad u svom upravnom resoru<sup>42</sup>. Navedeni članovi Vlade, zajedno sa državnim tajnicima, okupljaju se na sjednicama Ministarskog vijeća, a kojima predsjedava predsjednik Republike. Ministarsko vijeće kolegijalno je tijelo sa raznim ustavnim ovlastima, koje se mogu svrstati u redovne i izvanredne.

### 3.1.2. Državna uprava

Državnu upravu Francuske<sup>43</sup> čine dvije skupine tijela, i to središnje upravne službe i službe s nacionalnom nadležnošću u jednoj skupini, dok su u drugoj skupini dekoncentrirane službe. Navedeno je na snazi od 1992., kada je donesen Dekret, kojim je pak donesena Povelja o dekoncentraciji. Ministarstva su osnovna tijela državne uprave, a njihov broj se razlikuje po mandatima različitih Vlada i predsjednika, s obzirom na to da su broj i vrsta ministarstava određeni dekretom predsjednika Republike, koji predsjednik donosi na prijedlog predsjednika Vlade.

Bitno obilježje francuske državne uprave je vrlo izražena kompartmentalizacija, koja se očituje u značajnoj individualizaciji i kompeticiji između francuskih ministarstava, kako pri dodjeli poslova u nadležnost, tako i kod dodjele sredstava za njihov rad. Posljedično, prisutna je konstantna borba za što širu nadležnost i za što više sredstava iz državnog proračuna. Slijedom navedenog, kako bi se moglo govoriti o pravoj koordinaciji i objedinjenom upravljanju u francuskoj državnoj upravi, potrebno je uložiti značajne napore<sup>44</sup>. Glavne koordinacijske strukture državne uprave su: užji savjeti, međuministarske komisije, međuministarski sastanci i kabinet predsjednika Vlade. U okviru užih savjeta sastaje se određeni broj ministara te raspravljaju o specifičnim problemima, dok međuministarske komisije služe formiranju konačnog prijedloga proračuna prije zakonodavne

---

<sup>42</sup> AN, 2013., u: *ibid.*, str. 113.

<sup>43</sup> *Ibid.*, str. 127. – 131.

<sup>44</sup> Elgie, 2005., u: *ibid.*, str. 127.

procedure, i to od strane predsjednika Vlade. Međuministarski sastanci služe okupljanju članova ministarskih kabineta<sup>45</sup>.

Na čelu ministarstva nalazi se ministar, kojeg na prijedlog predsjednika Vlade imenuje predsjednik Republike. Osim navedenog, u francuskim ministarstvima nalazimo još tri vrste ministara : državni tajnik, ministar države (političari s ugledom i dugogodišnjim iskustvom) i delegat ministra, koji je nadležan za određenu funkciju u ministarstvu. Općenito, ustroj ministarstava u Francuskoj je monokratski i hijerarhičan. Upravljanje ministarstvom<sup>46</sup> u nadležnosti je kabineta ministra koji vodi ravnatelj. U kabinetu je zaposleno političko i tehničko osoblje čiji su glavni poslovi koordinacija ustrojstvenih jedinica ministarstva i briga o političkoj karijeri ministra.

Uz središnje službe ministarstava djeluju i službe s nacionalnom nadležnosti. Radi se o izvršnim agencijama utemeljenima 1997., a nadležne su za obavljanje poslova koje im povjere ministarstva. Radi se o operativnim poslovima koji su takve prirode da se obavljaju na državnoj razini, kao što su isporuka dobara i usluga, izrade studija, obuka i dr.

Uz navedene središnje upravne službe i službe s nacionalnom nadležnosti, u sklopu ministarstava djeluju i dekoncentrirane službe tj. dekoncentrirani uredi državne uprave. One obavljaju poslove za određene dijelove državnog teritorija, za razliku od ministarstava i službi s nacionalnom nadležnosti, koje obavljaju poslove za čitav državni teritorij. Također, granice dekoncentriranih službi preklapa se s granicama subnacionalnih jedinica Francuske<sup>47</sup>: regija, departmana i arondismana. U regijama i departmanima kao dekoncentrirane službe djeluju ravnateljstva, dok u arondismanima nalazimo ispostave dekoncentriranih ravnateljstava. Dekoncentrirane službe vode ravnatelji, koji imaju status državnih službenika. Za koordinaciju rada ravnatelja na području regija i departmana nadležan je prefekt. On ima ulogu čuvara i predstavnika državne vlasti, a dužan je, uz upravljanje radom ravnateljstava na području regija i departmana, osigurati poštovanje zakona, provedbu akata Vlade te štititi državne interese, a iz njihove nadležnosti izuzeti su poslovi iz oblasti obrazovanja, obrane i financija. Poslove prefekta na području arondismana obavlja subprefekt, koji nastupa kao prefektov predstavnik. Prefekta za regije i departmane imenuje predsjednik

---

<sup>45</sup> Knapp, Wright, 2006., u: *ibid.*, str. 127.

<sup>46</sup> Elgie, 2005., u: *ibid.*, str. 128.

<sup>47</sup> Detaljnije o njima u nastavku rada.

Republike na prijedlog predsjednika Vlade i ministra unutarnjih poslova, a hijerarhijski su direktno podređeni ministru unutarnjih poslova.

U pogledu djelokruga tijela koja čine francusku državnu upravu, razlikujemo djelokruge ministarstava, dekoncentriranih službi na području regija i departmana te ispostava na razini arondismana. Ministarstva su zadužena za obavljanje poslova pokretanja, usmjeravanja, oblikovanja, nadzora i evaluacije, i to na nacionalnoj razini. Dekoncentrirane službe u regijama zadužene su za provođenje državnih politika iz područja ekonomskog i društvenog razvoja, koordiniranje državnih politika kulture, zaštite okoliša, te u gradskim i ruralnim područjima. Također, dužne su koordinirati bilo koju aktivnost koja bi obuhvaćala više departmana. Dekoncentrirane službe u departmanima izvršavaju poslove državne uprave na području departmana, dok ispostave u arondismanima usmjeravaju lokalni razvoj i koordiniraju obavljanje državnih poslova u komunama.

### 3.1.3. Lokalna samouprava

Francuski model lokalne samouprave<sup>48</sup> jedan je od četiri modela lokalne samouprave koji su se kroz povijest etablirali na europskom kontinentu<sup>49</sup>. Karakterističan je po tome što su osnovne jedinice teritorijalne samouprave u prosjeku vrlo male po broju stanovnika, a sveukupna njihova struktura prilično fragmentirana. Također, ukupan broj tih jedinica vrlo je velik. Navedeno je posljedica primjene načela koje je karakteristično za ovaj model, a prema kojemu svako naselje dobiva status jedinice lokalne samouprave. U pogledu statusa i djelokruga lokalnih jedinica, dugo je vremena prevladavala monotipska organizacija, što znači da je svaka općina imala efektivno jednake ovlasti. Velikim gradovima ipak su omogućeni šira autonomija i drugačiji status tokom 2000-ih i kasnije. Sustav teritorijalne samouprave kao cjelina organiziran je u tri stupnja, pri čemu razlikujemo općine, departmane i regije. Centraliziranost francuskog modela, koja je dugo vremena bila veoma izražena, ostavila je traga na lokalnim jedinicama po pitanju njihova samoupravnog djelokruga i autonomije u obavljanju poslova. Iako su se svi poslovi koje jedinice obavljaju smatrali poslovima koji spadaju u njihov samoupravni djelokrug, ustvari je krug izvorno

---

<sup>48</sup> Naziva se još južnoeuropski i napoleonski.

<sup>49</sup> Tu su još njemački (porajnski, germanski), engleski (anglosaksonski) i švedski (skandinavski, nordijski).



lokalnih poslova bio izrazito uzak. Isto tako, autonomija jedinica bila je vrlo sužena uslijed vrlo intenzivnog nadzora nad njihovim radom sa državne razine, konkretno od strane ministra unutarnjih poslova i Vlade, čije su ovlasti u tom pogledu bile takve da je nadzor poprimao oblik upravnog starateljstva<sup>50</sup>.

Lokalna samouprava u Francuskoj<sup>51</sup>, kao što je već rečeno, organizirana je u tri stupnja, a tu razlikujemo komune, departmane i regije.

Komune su jedinice prvog stupnja. Ima ih više od 36000, pri čemu ih 80% ima manje od 1000 stanovnika, što ih svrstava među vrlo male jedinice. Imajući u vidu monotipsku strukturu komuna, među njima se, iako u vrlo malom postotku, nalaze i gradovi sa 50 000 stanovnika. Među komunama ističu se gradovi Pariz, Lyon i Marseille, s obzirom na to da imaju pravo osnivanja jedinica mjesne samouprave na svojem području, a zovemo ih gradskim kotarima (arondismanima)<sup>52</sup>. Djelokrug komuna obuhvaća niz javnih usluga, kao što su: određene usluge socijalne skrbi, odlaganje otpada, osnovno obrazovanje, lokalno planiranje, izdavanje građevinskih dozvola i dr.

Departmani predstavljaju drugi stupanj francuske lokalne samouprave. Ima ih ukupno 100, a svaki obuhvaća okvirno 380 komuna, uz prosječan broj stanovnika od oko 450 000. Od navedenog broja od ukupno 100 departmana, njih 96 nalazi se na području metropolitanske Francuske, dok ostalih četiri čini prekomorske teritorije<sup>53</sup>, pri čemu su prekomorski departmani ujedno i regije tj. imaju dvojni status. Departmani se dalje dijele na uže administrativne jedinice, koja nazivamo kotarima (arondismani) i kantoni. Osim što su navedene jedinice izborne jedinice u Francuskoj, one ujedno olakšavaju departmanskim upravama pri koordiniranju i nadzoru nad komunama te obavljaju poslove za središnju državnu razinu na svom području. Postojanje kantona i arondismana izraz je nastojanja da se olakša održavanje redovne komunikacije između departmana i komuna, s obzirom

---

<sup>50</sup> Koprić, Ivan : Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava, u: Koprić, Ivan (ur.) : Europeizacija hrvatske lokalne samouprave, Zagreb, 2018., str. 8. – 9.

<sup>51</sup> Giljević, Teo, Marčetić, Gordana: Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 1., str. 73. – 76.

<sup>52</sup> Mjesna samouprava u ovim gradovima uvedena je zakonom iz 1982., iako je opozicija predvođena Chiracom, tadašnjim gradonačelnikom Pariza, pružala snažan otpor.

<sup>53</sup> Guadaloupe, Martinique, Francuska Gvajana te Reunion.

na velik broj komuna koji prosječno pripada pojedinom departmanu<sup>54</sup>. U djelokrugu departmana su socijalna skrb, obrazovanje, izgradnja i održavanje cesta.

Treći stupanj lokalne samouprave, ali samo u metropolitanskoj Francuskoj<sup>55</sup>, su regije. Ukupno su 22, uz vrlo velike razlike u broju stanovnika<sup>56</sup> te prosječno mali broj departmana u sastavu jedne regije, koji iznosi prosječno 4 departmana. Četiri prekomorske regije, Korzika i Pariška regija<sup>57</sup> uživaju poseban status. Regije su zadužene za prijevoz, infrastrukturu, zdravstvo, regionalno planiranje i ekonomski razvoj. Posebnost regija ogleda se u tome što su kao dio lokalne samouprave priznate tek ustavnim promjenama iz 2003. godine. Inače, prvi put se javljaju 1950-ih radi osiguravanja ujednačenog ekonomskog razvoja departmana i komuna, a samoupravni status stječu početkom 1980-ih u sklopu decentralizacijskih reformi<sup>58</sup>. Prvi izbori za predstavnička tijela regija održani su 1986.

S obzirom na već spomenuti slabi kapacitet lokalnih jedinica u Francuskoj, vrlo rano je prepoznata potreba za njihovom suradnjom u obavljanju poslova. Godine 1890. formirani su sindikati kao najstariji oblik međuopćinske suradnje. U sklopu tih sindikata male komune su sklapale ugovore s većim gradovima u svojoj okolini radi obavljanja javnih službi. Navedeno je promijenjeno 1959., kada je donesen zakon prema kojem se komune udružuju u posebne sindikate putem kojih se osigurava obavljanje poslova za njihovo područje, što je posljedica inferiornog položaja komuna u ugovornim odnosima s gradovima, koji su često jednostrano nametali uvjete sklapanja ugovora o obavljanju lokalnih službi. Kasnije nastaju zajednice komuna, gradske zajednice i metropolitanske zajednice. Zajednice komuna nastaju 1992.<sup>59</sup>, gradske zajednice nastale su 1966.<sup>60</sup>, dok metropolitanske zajednice nastaju 1999.<sup>61</sup>, i to istim zakonom kojim su reformirane preostala dva tipa zajednica, gradske i zajednice komuna (Chevenementov zakon). Danas se međuopćinska udruženja suočavaju sa problemima nedostatnog legitimiteta i demokratskog deficita. Naime, njihove članove ne biraju izravno stanovnici komuna, nego članovi komunalnih

---

<sup>54</sup> Ivanišević, 2009., u: Giljević, Marčetić (op. cit. bilj. 51), str. 73. – 74.

<sup>55</sup> Radi već spomenutog dvojnog statusa prekomorskih departmana.

<sup>56</sup> Razlike se kreću između manje od milijun i preko pet milijuna stanovnika.

<sup>57</sup> Najveća francuska regija, sa preko 10 milijuna stanovnika.

<sup>58</sup> O tome više u nastavku rada.

<sup>59</sup> Početkom 2009. bilo ih je nešto manje od 2500, s minimalnim brojem stanovnika od 50 000.

<sup>60</sup> Kao zakonski oblik udruživanja komuna oko većih gradova; danas ih je 16, sa minimalnim brojem stanovnika od 500 000.

<sup>61</sup> Ima ih 174, sa minimalno 15 000 stanovnika.

vijeća. Iako članovi komunalnih vijeća imaju politički legitimitet, njihove su ovlasti u pogledu obavljanja komunalnih poslova bitno smanjene uslijed prenošenja ovlasti na njihovo obavljanje na udruženja. Danas u Francuskoj razlikujemo tri vrste sindikata: SIVU, koji obavljaju jednu službu, SIVOM, koji obavljaju više službi te mješovite sindikate koji su kombinacija dobrovoljnog i prisilnog povezivanja<sup>6263</sup>.

## 3.2. Decentralizacijske reforme

### 3.2.1. Pozadina procesa

U pozadini procesa decentralizacije Francuske nalazi se pobjeda socijalista na lokalnim i parlamentarnim izborima. Konkretno, tijekom 1970-ih socijalisti su nakon lokalnih izbora osvojili vlast u otprilike  $\frac{3}{4}$  većih gradova. Novoizabrane političke garniture u gradovima bile su nezadovoljne svojom tadašnjom ulogom u upravljanju državom, koje je bilo centralizirano i u kojem su sudjelovale eventualno putem lobiranja. Uslijed navedenog, socijalistička vlada koja je došla na vlast početkom 1980-ih otpočela je sa osmišljanjem i provođenjem reformi institucija kako bi se Francuska decentralizirala. Nastavno na navedeno, Lugan detaljnije razrađuje razloge otpočinjanja sa decentralizacijskim reformama u Francuskoj. Tako navodi sljedeće: 1) u razdoblju od 1945. do 1975.<sup>64</sup> lokalne jedinice u ime države pružale određene javne službe. Ta autonomija ih je stavila u ulogu posrednika između politike i građana, pri čemu su vodile računa o ekonomskim i socijalnim interesima na svom području; 2) viši javni službenici promijenili su način razmišljanja, i to tako da su osvijestili potrebu provedbe reformi višestupanjskog sustava kako bi oni sa središnje razine mogli upravljati, uz zadržavanje tradicionalnih obrazaca kontrole. Istodobno, ljevica je svoj politički program počela temeljiti na konceptima decentralizacije i regionalizacije kako bi se razlikovala od desnice; 3) čelnici javnih i privatnih korporacija, uslijed povećanja vlastitog utjecaja u komunama, vršili su povećani pritisak na lokalne vlasti kako bi izvršile pritisak na središnju državu, a koja bi potom trebala osigurati financijske resurse za pružanje javnih usluga; 4) uslijed izbijanja naftne krize 1970-ih došlo je do vršenja pritiska lokalnog stanovništva na čelnike lokalnih

---

<sup>62</sup> Tiskana slova su kratice za nazive vrsta sindikata na francuskom jeziku.

<sup>63</sup> Wollmann, Bouckaert, 2006., u: Giljević, Marčetić (op. cit. bilj. 51), str. 74. – 75.

<sup>64</sup> Period koji se smatra zlatnim godinama iznimnog razvoja.

jedinica. Očekivalo se od lokalnih vlasti da vode proaktivnu ekonomsku politiku i politiku socijalne skrbi; 5) decentralizacija se odvijala i u širem europskom kontekstu, pri čemu su europske države<sup>65</sup> prenesle na lokalna tijela ovlasti u područjima kao što su kultura, obrazovanje, prostorno upravljanje, socijalna sigurnost i ekonomski razvoj<sup>66</sup>.

### 3.2.2. Prvi decentralizacijski val – 1982./83.

Po dolasku na vlast socijalisti su krenuli sa donošenjem zakonodavnog okvira usmjerenog ka decentralizaciji države. Prvi korak u tom smjeru učinjen je 12. ožujka 1982., kada je donesen Okvirni zakon, koji je uveo znatne promjene u odnose između lokalne i centralne razine. Regije postaju prave jedinice teritorijalne samouprave, njihova vijeća postaju neposredno izabrana tijela, a predsjednik njihovog vijeća zamjenjuje prefekta na mjestu izvršnog funkcionara teritorijalne jedinice (isto se dogodilo u departmanima za vijeća i predsjednika). Navedeno je bitno osnažilo demokratski legitimitet te politički i ustavni položaj regija. Također, prefektu su oduzete ovlasti nadzora nad radom tijela lokalne i regionalne samouprave, a njegova uloga se mijenja u ulogu povjerenika koji vrši kontrolu nad zakonitošću općih akata i drugih odluka lokalnih tijela. S obzirom na to je prije ovih reformi prefekt bio izvršni funkcionar koji je predsjedao sjednicama vijeća, određivao program rada te nadgledao provođenje odluka, navedene promjene znatno su izmijenile njegov položaj. Okvirni zakon još je ukinuo pravo kontrole središnje državne razine nad upravnim i financijskim odlukama komuna i departmana<sup>67</sup>. Sljedeći zakon je Zakon o teritorijalnoj (upravnoj) organizaciji Pariza, Marselillea i Lyona i javnih tijela za međukomunalnu suradnju donesen 31. prosinca 1982. Njime je omogućeno osnivanje neposredno izabranih vijeća (arondismana) u prigradskim područjima. Također, komune su dobile veće pravo reprezentacije u gradskim zajednicama. Slijedi Zakon o prijenosu nadležnosti za prijevoz, javno obrazovanje, socijalne službe i zdravstvo donesen 22. srpnja 1983. kojim su regijama, departmanima i komunama dodijeljene ovlasti za unutrašnje vode, prijevoz, planiranje, izgradnju i održavanje obrazovnih ustanova, zaštitu okoliša, kulturu, socijalnu skrb, određene zdravstvene usluge,

---

<sup>65</sup> Španjolska, Švedska, Njemačka zemlje Beneluxa.

<sup>66</sup> Giljević, Teo: Proces decentralizacije u Francuskoj, u: Koprić, Ivan (ur.) : Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2013., str. 261. – 262.

<sup>67</sup> Ibid., str. 262. – 263.

knjižnice i muzeje. Navedenim zakonom su još definirani poslovi središnje državne razine te određena sredstva financijske pomoći za obavljanje prenesenih funkcija. Posljednji zakon je Zakon o lokalnim službenicima donesen 26. siječnja 1984., u kojem su definirana načela jedinstva lokalne uprave, jednakosti s državnom službom i posebnog položaja lokalnih dužnosnika. Ovim zakonom pokušala se formirati decentralizirana javna služba<sup>68</sup>.

Općenito gledano<sup>69</sup>, može se reći da su reforme u prvom decentralizacijskom valu vođene dvama načelima koja su međusobno proturječna. Naime, prema prvom načelu, ovlasti za obavljanje konkretnih poslova dodjeljuju se točno određenoj jedinici teritorijalne samouprave, dok drugo načelo navodi kako vlasti u komunama i departmanima mogu slobodno djelovati na područjima za koja smatraju da su važna za njihove građane. Tako je prvim načelom riješeno da poslove neposredno bliske građanima obavljaju komune i razna međukomunalna tijela, među koje spadaju socijalna skrb manje složenosti, upravni postupci u prvom stupnju, planiranje, izdavanje dozvola te gospodarenje otpadom. Departmani sa većim proračunima zaduženi su za složenije poslove poput socijalne skrbi, socijalnih službi, održavanja javnih cesta te određenih aspekata srednjoškolskog obrazovanja. Regije su pak nadležne za strategijske poslove poput nekih aspekata sekundarnog obrazovanja, stručnog usavršavanja, ekonomskog razvoja te razvoja infrastrukture. Također, regijama su dodijeljene dodatne ovlasti na područjima kulture i zaštite okoliša. Drugo načelo, koje daje slobodu djelovanja lokalnim jedinicama na nekom području ako je to u interesu njihovih građana, suprotstavlja se s prvim načelom, što je dovelo do dupliciranja poslova i preklapanja nadležnosti među teritorijalnim jedinicama. Navedeno se ogleda na primjeru obrazovanja, koje se dijeli među tri teritorijalne razine<sup>70</sup>. Regije, koje nemaju nikakve ovlasti koje bi ih činile hijerarhijski nadređenima u odnosu na komune i departmane, počele su sve više utjecati na nastavni program iako za to nemaju nikakvih ovlasti. Slijedom navedenog, zaključak je da prvi decentralizacijski val, iako je položio temelje za drugačije upravljanje državom, nije reformirao niti pojednostavnio sustav teritorijalne samouprave Francuske. Naprotiv, ne samo da nijedna razina sustava nije ukinuta, nego je dodana nova, treća razina, razina regija.

---

<sup>68</sup> Norton, 1997., u: *ibid.*, str. 263. – 264.

<sup>69</sup> *Ibid.*, str. 264. – 265.

<sup>70</sup> Osnovno obrazovanje je na razini komuna, dok se sekundarno obrazovanje dijeli između departmana i komuna.

### 3.2.3. Razdoblje nakon prvog decentralizacijskog vala

Nakon prvog vala decentralizacije<sup>71</sup> razlike na političkoj sceni Francuske u pogledu decentralizacije ogledale su se u tome što su neki zagovarali daljnju decentralizaciju, dok su drugi bili skloniji zadržavanju značajnije uloge države. Sve u svemu, nitko se više nije zalagao za povratak na stari, preddecentralizacijski sustav upravljanja državom obilježen centralizmom. Ipak, krajem 1980-ih postalo je jasno da su reforme rezultirale vrlo složenim sustavom upravljanja državom koji je, osim, tri stupnja teritorijalne samouprave i države, uključivao i Europsku uniju. Također, umjesto približavanja i otvorenosti uprave građanima, došlo je do upravo suprotnog odnosa građana i uprave, koji je bio obilježen nastavljanjem udaljavanja i otuđivanja građana od političke vlasti. Štoviše, pojedini autori<sup>72</sup> smatraju upravo građane najoštećenijima u procesu decentralizacije, dok su najviše profitirali lokalni političari i službenici. Uslijed svega navedenog, Chirac je po dolasku na mjesto premijera u ožujku 1986. obznanio da će proces decentralizacije usporiti.

Ipak, decentralizacijski zakoni nastavili su se donositi tijekom 1990-ih, a donosile su ih i konzervativne i socijalističke vlade. Zakon o teritorijalnoj upravi iz 1992. uspostavlja dva nova tipa međukomunalnih udruženja, zajednice komuna (CC) te *communautes de villes* (CV), pri čemu je prefektu dana ovlast da jedinice prisili na pristupanje zajedničkom tijelu. Radi stimulacije takve politike, predviđene su financijske kompenzacije lokalnim jedinicama. Općenito, četiri su glavne karakteristike zakona: 1) teritorijalno planiranje, za koje su osnovana nova upravna tijela, sa prefektom na čelu; 2) obveza prijenosa nadležnosti u područjima ekonomskog razvoja i prostornog planiranja; 3) vlastiti izvori financiranja za nove zajednice koje su imale vlastite porezne prihode, za razliku od sindikata koji su se financirali članarinama; 4) obvezatna suradnja. Zakon je zapravo išao srednjim putem između mogućnosti okrupnjivanja komuna i sindikata. Temelj novih struktura trebalo je biti dobrovoljno udruživanje komuna, koje je trebalo biti bitno integriranije nego što je bio slučaj sa sindikatima. Ipak, u praksi se zakon sam parcijalno provodio. Prefekti su nastavili

---

<sup>71</sup> Ibid., str. 265. – 267.

<sup>72</sup> Loughlin, 2007., Cole, 2009.

practicirati dobrovoljnu suradnju, a stari oblici međukomunalnih udruženja nastavili su postojati, iako ih je trebalo ukinuti<sup>73</sup>.

Zakon o teritorijalnom planiranju i razvoju (Pasquaov zakon<sup>74</sup>) donesen je 1995. Njime je uveden sustav planiranja koji vodilo računa o lokalnim okolnostima, na način da je planiranje preneseno s nacionalne razine na razinu regija. Nov sustav planiranja, u odnosu na stari, vodilo je računa o lokalnim okolnostima. Ključna je promjena uvođenje koncepta pays. Kasnije su donesena još tri zakona koji su išli putem Pasquaovog zakona na način da su priznali širok spektar različitih potreba planiranja ovisno o okolnostima lokaliteta i osnažili međukomunalno udruživanje i suradnju. Tu je važan i Voynetov zakon<sup>75</sup> o održivom teritorijalnom razvoju kojim je dodatno ojačana međukomunalna suradnja uvođenjem aglomeracija u urbanim područjima te paysa u seoska područja.

Sljedeći je Chevenementov zakon koji je donesen s namjerom usmjeravanja i pojednostavljenja sustava međukomunalne suradnje na način da je uveo novi tip zajednice, zajednica aglomeracija (CA) sa vlastitim izvorima financiranja. Komunama koje bi pristupile zajednicama aglomeracija omogućene su financijske pogodnosti te mogućnost da uvedu novi porez na lokalnoj razini u svrhu financiranja zajednice. Također, ukinuti su distrikti i CV.

Na kraju, Zakon o lokalnoj demokraciji uvodi nova tijela u komunama s više od 80 000 stanovnika, vijeća četvrti. Navedena novina uvedena je kako bi se ostvarilo veće sudjelovanje građana u javnim poslovima. Ova se novina može nazvati decentralizacijom u obliku mjesne samouprave.

#### 3.2.4. Drugi decentralizacijski val - 2003./04.

Provedba decentralizacijskih reformi u ovom razdoblju, iz političkog aspekta, obilježena je teškim položajem premijera Raffarina. Uz to što nije imao potporu predsjednika Republike Chiraca,

---

<sup>73</sup> Inače je specifično za Francusku da se stare institucije ne ukidaju iako su formirane nove.

<sup>74</sup> Po tvorcu Charlesu Pasquau, ministru unutarnjih poslova.

<sup>75</sup> Ime je dobio po ministru zaštite okoliša.

morao je pregovarati s lokalnim akterima radi postizanja kompromisa oko provedbe decentralizacije<sup>76</sup>.

Općenito, u drugi val decentralizacije spadaju: 1) ustavna reforma od 17. ožujka 2003., 2) organski zakon od 2. ožujka 2003., kojim se daje pravo na lokalni referendum, 3) organski zakon od 29. srpnja 2004., koji uređuje financije lokalnih jedinica te 4) zakon od 13. kolovoza 2004., kojim su neke ovlasti sa središnje državne razine prenesene na lokalnu<sup>77</sup>. Načela na kojima se temelji ustavna promjena 2003. su: decentralizirana organizacija države, podjela ovlasti između središnje države i lokalnih jedinica te veće sudjelovanje građana i lokalnih jedinica u procesu donošenja odluka<sup>78</sup>. Posebno je važno načelo decentralizirane organizacije države. Naime, verzija Ustava koja bila a snazi prije ustavne reforme nije bila sadržajno usklađena sa novonastalom situacijom u kojoj su lokalne jedinice, sukladno propisima iz područja lokalne samouprave, imale veća prava<sup>79</sup>. Ipak, konačna verzija novog Ustava nije bila onakva kakvom ju je zamislio premijer Raffarin. Predložio je da članak 1. Ustava definira Francusku kao nedjeljivu, svjetovnu, demokratsku, socijalnu i decentraliziranu republiku. Uslijed protivljenja predsjednika Chiraca, članak 1. je promijenjen te u konačnici navodi da je Francuska nedjeljiva, svjetovna, demokratska i socijalna republika. Nakon toga se navodi da je njezina organizacija decentralizirana. Vjerojatno je na taj način predsjednik htio osigurati da središnja država, iako je provedena decentralizacijska reforma, ipak zadrži hijerarhijsku kontrolu nad lokalnim jedinicama te da Francuska nastavi funkcionirati kao unitarna država<sup>80</sup>.

Ustavom je nešto osnažena uloga Senata, gornjeg doma francuskog parlamenta čije članove biraju lokalni zastupnici. Uvedena je obveza da se zakoni koji se tiču lokalne samouprave moraju prvo predstaviti upravo Senatu, čime zapravo lokalne jedinice posredstvom svojih zastupnika daju mišljenje o pitanjima koja se odnose na lokalnu samoupravu. Uveden je i lokalni referendum, kao i građanska inicijativa. Ovim se novinama željelo građane jače uključiti u politički život na lokalnoj razini, no navedeni instrumenti se ne koriste u punom kapacitetu. Također, Ustav, koji navodi četiri tipa jedinica teritorijalne samouprave, komune, departmane, regije te jedinice sa

---

<sup>76</sup> Thoenig, 2005., u: Giljević, Teo (op. cit. bilj. 66), str. 267.

<sup>77</sup> Cole, 2006., u: ibid.

<sup>78</sup> Philippe, 2004., u: ibid.

<sup>79</sup> Philippe, 2004., u: ibid.

<sup>80</sup> Cole, 2006., u: ibid., str. 268.



spacijalnim statusom, uvodi dva nova načela: načelo eksperimenta i načelo supsidijarnosti. Načelo eksperimenta znači da lokalne jedinice mogu, uz dozvolu države, tražiti dodjeljivanje javnih ovlasti koje se inače obavljaju na državnoj razini. Načelo supsidijarnosti pak omogućava lokalnim jedinicama da slobodno reguliraju one poslove koji se na lokalnoj razini najbolje mogu obavljati. Tu je i jamstvo financijske autonomije lokalne samouprave, prema kojem je uz prenošenje ovlasti na lokalne jedinice nužno alocirati sredstva za obavljanje tih poslova<sup>81</sup>.

Zakon koji je donesen 13. kolovoza 2004. decentralizirao je ovlasti na regije i departmane. Regijama su dodane ovlasti u strategijskim resorima te prvi put dobivaju određene ovlasti u zdravstvu. Departmani počinju brinuti o većini javnih cesta te dobivaju veće ovlasti u srednjem obrazovanju i socijalnoj skrbi.

Sve u svemu, zaključak je da ovaj val reformi nije donio neke radikalne promjene. Francuska lokalna samouprava je i dalje fragmentirana i kompleksna, uz miješanje novih institucija i starih institucija koje formiranjem novih nisu ukinute, pri čemu se ovlasti dijele među brojnim akterima<sup>82</sup>.

### 3.2.5. Decentralizacija velikih francuskih gradova

Decentralizacija velikih gradova Francuske<sup>83</sup> započinje prilično kasno u odnosu na druge zemlje zapadne Europe. Taj je proces u ovoj zemlji započeo tek 1980-ih u sklopu širih reformi decentralizacije upravljanja državom, no nisu decentralizirani svi veliki gradovi, već samo tri najveća: Pariz, Lyon i Marseille. U navedenim gradovima uvedena je lokalna samouprava u gradske kotare (arondismane), i to zakonom iz 1982. Prosječan broj stanovnika tih jedinica bio je oko 100 000 u Parizu i Marseilleu te 60 000 u Lyonu. Gradski kotari imaju načelnika i vijeće.

Vijeće gradskog kotara su u obavljanju poslova pretežno ovisna o delegaciji od strane gradskog vijeća, buduće da imaju malo izravnih ovlasti. Također, prihodi gradskog kotara ostvaruju se putem obvezatnih potpora, iznos kojih se dogovara između gradskog vijeća i predstavnika vijeća

---

<sup>81</sup> Heinelt, 2006., u: *ibid.*

<sup>82</sup> Giljević, Teo (op. cit. bilj. 66), str. 267. – 269.

<sup>83</sup> Ivanišević, Stjepan: *Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, HRVATSKA JAVNA UPRAVA*, god. 8. (2008.), br. 2., str. 412. – 413.

gradskog kotara. Tako gradsko vijeće može delegirati vijeću gradskog kotara poslove koji su u svezi sa brigom za djecu, alokacijom socijalnih stanova, održavanjem sportskih objekata i sl. U nekim područjima gradsko vijeće mora se konzultirati sa vijećem gradskog kotara, a to su pitanja iz područja urbanističkog planiranja, uvjeta za korištenje jaslica, dječjih vrtića itd. Također, vijeće gradskog kotara ima slobodu intervencije u svim pitanjima koja su od interesa za gradski kotar. Vijeća gradskih kotara imaju propisani broj članova<sup>84</sup>, od kojih dvije trećine biraju neposredno građani iz gradskog kotara, dok ostatak čine zastupnici gradskog vijeća izabrani na području tog gradskog kotara.

Načelnika gradskog kotara, koji se zajedno sa pomoćnicima bira iz redova gradskih zastupnika u vijeću gradskog kotara, u izvršavanju nadležnosti bitno ograničuju gradski propisi te gradska administracija. Nadležan je za područja građanskog statusa, komunalne imovine, izbora te urbanističkih planova. Priprema prijedloge odluka vijeća gradskog kotara te brine o izvršavanju tih odluka. Ima i savjetodavnu ulogu u nekim područjima, a također je predsjednik lokalnog odbora za financiranje škola, a u sklopu te funkcije brine o izvršavanju odluka tog odbora.

Pojedini gradski kotar morao je osnovati inicijativni i konzultativni odbor u radu kojeg su, uz vijećnike kotara, sudjelovali i predstavnici udruga koje djeluju na području tog kotara. Također, predstavnici vijeća gradskog kotara, zajedno sa predstavnicima gradskog vijeća, činili su mješovite odbore koji su se bavili poslovima od zajedničkog interesa.

Slijedom ovih odredbi zakona, kasnije je ostalim gradovima i gradskim zajednicama s više od 100 000 stanovnika omogućeno osnivanje sličnih oblika mjesne samouprave.

### 3.2.6. Učinci decentralizacijskih reformi

Imajući u vidu promjene u obavljanju poslova, moguće je izvući nekoliko zaključaka o utjecaju decentralizacije na lokalnu razinu u Francuskoj<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> U Parizu 20, Marseilleu 16, a u Lyonu 9.

<sup>85</sup> Kuhlmann, Sabine: Decentralisation in France: The »Jacobin« State Stuck between Continuity and Transformation, HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA, god. 11. (2011.), br. 2., str. 330. – 331.

Promjene po pitanju funkcioniranja tj. obavljanja poslova od strane lokalnih jedinica mogu se promatrati sa stanovišta inputa i outputa. U pogledu sredstava uloženi u obavljanje poslova (novčana, nenovčana, broj zaposlenih), primjećuje se porast i kod lokalnih jedinica i kod tijela za međuopćinsku suradnju kao posljedica povećanja broja poslova koji nakon decentralizacije ulaze u njihov djelokrug. Navedeno ukazuje na neuspjeh u pogledu ostvarivanja cilja pružanja usluga jednake kvalitete uz niže troškove<sup>86</sup>. Reforme su produbile problem jaza između velikih gradova i niza ruralnih općina budući da nekolicina velikih gradova uživa dostatne količine sredstava i dovoljno zaposlenih za izvršavanje svojih nadležnosti, što nije slučaj sa manjim jedinicama ruralnog karaktera. Također, usprkos povećanju broja zaposlenih na lokalnoj razini uslijed proširenja djelokruga lokalnih jedinica, institucije središnja države, uključujući dekoncentrirane urede državne uprave i dalje imaju više zaposlenih. Kada govorimo o outputu, odnosno količini i kvaliteti usluga koje pružaju lokalne jedinice, u oba aspekta zamjećuju se znatna povećanja. Na takav zaključak navode povećanja kod indikatora kvantitete i kvalitete lokalnih javnih usluga, pri čemu javna potrošnja na lokalnoj razini služi kao indikator kvantitete, a orijentacija na korisnike te strateško planiranje kao indikatori kvalitete. Radi obavljanja povećanog broja poslova, lokalne su jedinice u svojim administracijama ojačale specijalizaciju i profesionalnost te su modernizirale organizaciju svojih uprava. Ipak, količina i kvaliteta javnih usluga nisu svugdje jednake. Tu ponovno dolazi do izražaja jaz između velikih gradova i malih općina. Veliki gradovi raspolažu sa većim brojem profesionalnih službenika za adekvatno obavljanje lokalnih poslova, dok male općine uslijed nedostatka istih posežu za pomoći koju pruža dekoncentrirani uredi državne uprave.

U pogledu odnosa između središnje države i teritorijalnih jedinica, decentralizacija je doprinijela slabljenju utjecaja središnjih državnih tijela na obavljanje poslova subnacionalnih jedinica. Lokalne vlasti dobivaju veću autonomiju i legitimitet, a teritorijalne jedinice imaju značajan faktički utjecaj na donošenje odluka na nacionalnoj razini. Također, teritorijalne jedinice razvijaju vlastite obrasce implementacije politika, što također ukazuje na njihovu veću autonomiju. Na lokalnoj razini dolazi do institucionalnih razlika uslijed decentralizacije, što, iako također ukazuje na veću autonomiju, dovodi i do jaza između jedinica na istoj teritorijalnoj razini te podriiva tradicionalno načelo jednakosti<sup>87</sup>. Slijedom navedenog, može se reći da, iako je Francuska

---

<sup>86</sup> Ipak, rastrošnost administracije posljedica je i dualizma lokalnih i dekoncentriranih državnih institucija na lokalnoj razini.

<sup>87</sup> Egalite.

formalno jedinstvena, unitarna, nedjeljiva država, u praksi se primjećuje da nakon decentralizacije država funkcionira bitno drugačije, fleksibilnije, kao sustav koji je ipak u određenoj mjeri moguće podijeliti i to uslijed jačanja aktera sa lokalne razine sustava te sve veće diferencijacije političkih institucija na lokalnoj razini.

## 4. DECENTRALIZACIJA U NJEMAČKOJ

### 4.1. Politički i upravni sustav

#### 4.1.1. Političko-ustavno uređenje

Savezna Republika Njemačka<sup>88</sup> parlamentarna je republika i federalna država. Najveća je država Europe (nešto više od 80 milijuna stanovnika), a uz to jedno je od najvećih gospodarstava svijeta<sup>89</sup>. Dijeli se na 13 saveznih zemalja i 3 grada koji, uz gradski status, uživaju status savezne zemlje, a radi se o Berlinu, Hamburgu i Bremenu.

Parlament, koji vrši zakonodavnu vlast na saveznoj (državnoj) razini, dvodoman je, a domovi su Bundestag i Bundesrat. Bundestag, čiji se zastupnici biraju na četverogodišnji mandat i to na način da se pola bira primjenom većinskog, a pola primjenom razmjernog izbornog sustava, donosi savezne zakone. U drugom domu, Bundesratu, zastupnici su zapravo predstavnici njemačkih saveznih zemalja. Delegira ih vlada pojedine savezne zemlje, a broj zastupnika po zemlji nije jednak, već ovisi o njenom broju stanovnika. Bundesrat, kao predstavništvo saveznih zemalja, zastupa interese saveznih zemalja ne samo u Njemačkoj, nego i na razini Europske unije. Naime, Bundesrat dalje mišljenje saveznoj vladi o svakom prijedlogu europskog akta koji utječe na ovlasti saveznih zemalja, uslijed čega Njemačka zauzima stav spram prijedloga akta sukladno mišljenju

---

<sup>88</sup> Manojlović, Romea: Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije, u: Komparativna javna uprava - nastavni materijali, Zagreb, 2015., str. 156. – 159.

<sup>89</sup> Konkretno četvrto, iza SAD-a, Kine i Japana.

Bundesrata. Bundesrat ima značajnu ulogu i u postupku donošenja saveznih zakona. Prije nego što Bundestag donese zakon, Bunderat ga mora odobriti, pri čemu može i spriječiti donošenje zakona jer ako svi članovi Bundesrata odbiju odobriti zakon, isti zakon u toj formi ne može se donijeti. S druge strane, Bundestag može donijeti zakon i ako se Bundesrat protivi<sup>90</sup>, i to na način da za zakon glasa veća većina zastupnika, sukladno propisanom. Uz navedeno, parlament također vrši politički nadzor nad upravom.

Izvršnu vlast u Njemačkoj obnašaju savezna vlada i savezni predsjednik. Savezni predsjednik zadužen je za potpisivanje međunarodnih ugovora, primanje vjerodajnica i opozivnih pisama i vrši određena imenovanja, pri čemu gotovi sve njegove akte mora supotpisati ministar ili kancelar. Mandat mu traje pet godina, a bira ga tijelo po imenu Federalna konvencija, koje se sastoji od svih članova Bundestaga te jednakog broja predstavnika parlamenata saveznih zemalja<sup>91</sup>. Saveznu vladu čine kancelar i savezni ministri, pri čemu se kancelar bira u Bundestagu na prijedlog saveznog predsjednika, dok se članovi savezne vlade imenuju i razrješuju od strane saveznog predsjednika na prijedlog kancelara. Bundestag, koji bira kancelara, može mu izglasati nepovjerenje, a u tom slučaju raspušta se i savezna vlada.

#### 4.1.2. Lokalna samouprava

U Njemačkoj<sup>92</sup>, kao federalnoj državi, razlikujemo vlast na saveznoj razini i vlast na zemaljskoj razini<sup>93</sup>, pri čemu se savezne zemlje dalje dijele na općine i okruge, koje su zapravo njemačke jedinice lokalne samouprave. Iako se zakonodavstvo donosi na saveznoj razini, samo provođenje tih zakona odvija se na subnacionalnoj razini tj. na razini saveznih zemalja, a posebno na razini jedinica lokalne samouprave, općina i okruga<sup>94</sup>. Temeljni zakon (Ustav) Njemačke jamči pravo na lokalnu samoupravu, zajedno sa ustavima saveznih zemalja, a temeljne institucije realizacije prava na lokalnu samoupravu su predstavnička tijela na zemaljskoj, regionalnoj te lokalnoj razini vlasti,

---

<sup>90</sup> Naravno, uvjet je da protiv zakona nisu glasali svi članovi Bundesrata.

<sup>91</sup> Svaka savezna zemlja šalje broj predstavnika na koji ima pravo, sukladno svojoj veličini.

<sup>92</sup> Giljević, Marčetić (op. cit. bilj. 51), str. 68. – 71.

<sup>93</sup> Razini saveznih zemalja (Lander)

<sup>94</sup> Pusić, 2003., u: ibid., str. 68.

čije članove biraju neposredno građani na odgovarajućoj teritorijalnoj razini<sup>95</sup>. Imajući u vidu visok stupanj autonomije svih triju razina vlasti, pitanje decentralizacije, za razliku od ostalih država, nije privlačilo jednak interes u Njemačkoj<sup>96</sup>.

Njemačke savezne zemlje, kao i gradovi sa položajem saveznih zemalja<sup>97</sup> gotovo su potpuno samostalne po pitanju uređivanja funkcioniranja lokalne samouprave, što uključuje definiranje granica lokalnih jedinica, njihovih temeljnih akata i teritorijalne podjele. Ovdje je važno naglasiti da, iako postoje značajne razlike među federalnim jedinicama u pogledu površine i broja stanovnika iz povijesnih razloga<sup>98</sup>, teritorijalna organizacija njemačkih jedinica lokalne samouprave ujednačena je u najvećoj mjeri.

Općine su osnovne jedinice lokalne samouprave, a danas ih ima 13 400. One ulaze u sastav drugostupanjskih jedinica, zemaljskih okruga, kojih je 343. Osim što su jedinice lokalne samouprave drugog stupnja, okruzi također služe kao administrativne jedinice za uprave saveznih zemalja. Tu su i veći gradovi koji su izdvojeni iz sastava okruga, a zovemo ih okružnim gradovima. U njihov djelokrug spadaju poslovi i općina i okruga, pod izravnim su nadzorom saveznih zemalja, a danas ih je 117.

Ustavna je tradicija u Njemačkoj<sup>99</sup> da se poslovi koji spadaju u samoupravni djelokrug okruga i općina određuju metodom opće klauzule. Lokalne jedinice samostalno uređuju svoju unutarnju organizaciju, a organizacijski razvoj počiva na pristupu odozdo prema gore. Općine i okruzi obavljaju poslove koji spadaju u njihov samoupravni djelokrug, ali i poslove koje im prenose institucije federacije. Štoviše, više od 75% zakona saveznih zemalja te federalne razine provode lokalne jedinice, što ukazuje na iznimnu važnost lokalne samouprave u Njemačkoj. S druge strane, savezna razina (državna razina) veoma je sporadično uključena u pružanje javnih službi, čime je manja i potreba provođenja reformi na ovoj razini vlasti. Neki od poslova koje obavljaju općine

---

<sup>95</sup> Tschentscher, 2009., u: ibid.

<sup>96</sup> Benz, Meincke, 2006., u: ibid.

<sup>97</sup> Kao što je već spomenuto, 13 je saveznih zemalja i tri su grada koji uživaju taj status (Bremen, Berlin i Hamburg), pa se u tom pogledu može reći da Njemačka ima ukupno 16 federalnih jedinica.

<sup>98</sup> Bavarska i North-Rhine-Westphalia prednjače po površini i broju stanovnika, dok je Bremen na začelju po oba parametra.

<sup>99</sup> Još iz 19. stoljeća.

su<sup>100</sup>: pružanje usluga vrtića, jaslica, vatrogastva, centara za obrazovanje odraslih (ako ih ne pružaju okruzi), pogreba, održavanja općinskih cesta, kulture (knjižnice, muzeji, bazeni itd.). Općine za državu obavljaju poslove vezane za građanski status. Okruzi su zaduženi za<sup>101</sup> : pružanje financijske potpore nezaposlenima, srednje škole i centre za obrazovanje odraslih, javnozdravstvene i veterinarske inspekcije, okružne bolnice, socijalnu pomoć, gospodarenje otpadom, zaštitu okoliša, održavanje okružnih cesta, osiguravanje javnog prijevoza u ruralnim područjima, integraciju izbjeglica i migranata, ekonomski razvoj te za prenesene poslove poput izdavanja građevinskih dozvola te registracije motornih vozila.

Neke općine nisu u mogućnosti samostalno pružati određene javne službe iz financijskih razloga te radi veličine. Iz tog razloga udružuju se u asocijacije s drugim općinama u okviru kojih surađuju radi pružanja službi od zajedničkog interesa. U pravilu je ovakvo udruživanje dobrovoljno, no propisana je obveza udruživanja kod obavljanja određenih poslova koji spadaju u preneseni djelokrug. Ovakvo udruživanje dobilo je na popularnosti tijekom teritorijalnih reformi 1960-ih i 1970-ih u Zapadnoj Njemačkoj, odnosno 1990-ih u Istočnoj Njemačkoj<sup>102</sup>. Moguće je ugovoriti unutar asocijacije da jedna općina za naknadu obavlja službe za druge članice udruge, no to se ukida u pojedinim zemljama koje se radije odlučuju osnivanje većih, ujedinjenih općina<sup>103</sup>.

Tokom 1990-ih uvedeni su neposredni izbori za općinske načelnike, predsjednike okruga i obvezujući lokalni referendum putem kojeg je moguće, između ostalog, opozvati čelnika općine i okruga. Navedeno se dogodilo u svim saveznim zemljama<sup>104</sup>.

## 4.2. Decentralizacija u Njemačkoj

### 4.2.1. Politička decentralizacija

---

<sup>100</sup> Ruge, Kay, Ritgen Klaus: Local Self-Government and Administration, u: Kuhlmann, Proeller, Schimanke, Ziekow (ur.) : Public Administration in Germany, 2021., str. 130.

<sup>101</sup> Ibid., str. 129.

<sup>102</sup> Wollmann, 2004., u: Giljević, Marčetić (op. cit. bilj 51), str. 70. – 71.

<sup>103</sup> Wollmann, 2006., u: ibid., str. 71.

<sup>104</sup> Vetter, 2006., Wollmann, 2000., u: ibid.

Odnos savezne razine i razine saveznih zemalja Njemačke<sup>105</sup> karakterizira međuovisnost pri izvršavanju ovlasti, u smislu da su nadležnosti u pojedinim područjima tako podijeljene da moraju surađivati<sup>106</sup>. Dobar primjer je zakonodavni proces. Iako se zakoni donose na saveznoj razini, nakon čega se provode na zemaljskoj, savezne zemlje imaju predstavnike u Bundesratu, gornjem domu parlamenta, preko kojih sudjeluju u zakonodavnoj proceduri. Osim ovlasti da odobravaju zakone, predstavnici saveznih zemalja u Bundesratu imaju pravo veta na zakone koji utječu na interese zemaljske razine, u smislu da, primjerice, utječu na ustrojstvo ili financijske ovlasti zemalja<sup>107</sup>. Ovakva međuovisnost ogleda se i pri suradnji savezne i zemaljske razine vlasti u raznim policy područjima, a koja je spomenuta u Ustavu iz 1969. godine. Dvije razine surađuju u područjima koja su inače u nadležnosti saveznih zemalja, ali uz sudjelovanje federalne razine putem financijskih transfera uslijed nedostatne infrastrukture i nejednakosti među zemljama, kao što su izgradnja sveučilišta, poljoprivreda i ekonomski razvoj, pri čemu samo provođenje ostaje u nadležnosti saveznih zemalja i lokalnih vlasti. Kasnije je pod utjecajem europeizacije i nakon ujedinjena sa Istočnom Njemačkom savezna razina postepeno smanjivala svoje financijsko sudjelovanje na ovom području. Određeni vid suradnje savezne i zemaljske razine javlja se i pri financijskim transferima sa savezne razine za određene svrhe te nadzoru nad saveznim zemljama od strane federalne države pri provođenju saveznih zakona. Osim navedenog, odnos suradnje javlja se i na subnacionalnoj, regionalnoj razini, konkretno između saveznih zemalja, koje međusobno surađuju na horizontalnoj osnovi. Regionalna suradnja između saveznih zemalja odnosi se na brojna područja, a može uključivati sve ili samo neke savezne zemlje<sup>108</sup>. Ovakva suradnja ima za svrhu sprječavanje uplitanja savezne razine u područja koja nisu u njenoj nadležnosti.

#### 4.2.2. Upravna decentralizacija

---

<sup>105</sup> Benz, Arthur, Meincke, Anna: Sub-National Government and Regional Governance in Germany, u: Hoffmann-Martinet, Wollmann (ur.): State and Local Government Reforms in France and Germany-Divergence and Convergence, 2006., str. 61. – 62.

<sup>106</sup> Pravnici to nazivaju kooperativnim federalizmom.

<sup>107</sup> Scharpf, Reissert, Schnabel, 1976., u: ibid. str. 61.

<sup>108</sup> Ako surađuju sve savezne zemlje, u tom slučaju se njihovi premijeri sastaju na konferencijama na kojima se usuglašava politički prioritete te se upućuju zajednički zahtjevi zemalja spram savezne vlade.



Osim što dijele neke funkcije sa saveznom razinom<sup>109</sup>, savezne zemlje su teritorijalna razina koja obavlja većinu upravnih poslova. Stoga su gotovo sve, a posebno one veće savezne zemlje formirale su decentralizirane regionalne administrativne jedinice zadužene za provedbu zakona, planiranje razvoja te pružanje usluga. Imajući u vidu povezanost zemaljske i savezne razine vlasti u zakonodavnom procesu te ulogu koju u tom pogledu imaju decentralizirane jedinice zemalja, dolazi do sukoba između saveznih ministarstava i decentraliziranih jedinica saveznih zemalja pri provedbi saveznih zakona u sklopu koje decentralizirane jedinice žele djelovati neometano, dok savezna ministarstva žele imati adekvatan nadzor nad njihovim radom dok provode savezne zakone. Ipak, decentralizirane jedinice veoma su važne saveznim ministarstvima budući da pri formuliranju prijedloga zakona na saveznoj razini služe kao vrijedan izvor informacija, stoga su vlasti sa više razina uključene u zajedničko donošenje odluka koje se bazira na pregovaranju i suradnji umjesto hijerarhije. Inače, suradnja među razinama sustava vlasti u policy područjima oživjela je nakon svojevrsnog kraha centralistički orijentirane socijalne države tijekom 1970-ih koji je objelodanio mane socijalne države poput rastrošnosti, ekonomske stagnacije i proračunskih deficita. Prije tih reformi centralno pružanje socijalnih usluga vuče korijenje još od industrijalizacije, kojoj je prethodilo rješavanje problema u okviru pojedinih zajednica. Uslijed nastupa kriznih okolnosti, savezna vlada je reagirala provođenjem reformi poput privatizacije te koracima koji su imali za svrhu uključiti niže administrativne razine u pružanje socijalnih usluga. Sve u svemu, razvoj njemačkog upravnog sustava obilježen je izmjenama centralizacije i decentralizacije. Tijekom 1960-ih i 1970-ih reforme usmjerene na modifikaciju socijalne države bitno su promijenile položaj regionalnih i lokalnih vlasti, pri čemu su provedene brojne reforme usmjerene ka decentralizaciji, pri čemu se ističu teritorijalna konsolidacija i funkcionalne reforme, koje su na lokalnoj razini dovele do pozitivnih učinaka. Bilo je pokušaja teritorijalnih reformi za savezne zemlje, no one su na to uložile veto. Daljnja decentralizacija dodatno je otežana nakon ujedinjenja Njemačke radi ekonomskih nejednakosti među saveznim zemljama, regijama i lokalnim jedinicama.

#### 4.2.3. Proces agencifikacije u Njemačkoj

---

<sup>109</sup> Benz, Meincke (op. cit. bilj. 105), str. 62. – 63.

Agencifikacija u Njemačkoj<sup>110</sup> započinje još u 19. stoljeću, a od tada je kontinuirano prisutna sve do 1990-ih. Broj saveznih agencija porastao je nakon kraja Prvog svjetskog rata uslijed preuzimanja poslova od strane federalnih tijela, a nakon Drugog svjetskog rata osnivanje agencija u određenim resorima propisano je Temeljnim zakonom. Kraj Drugog svjetskog rata označio je početak razdoblja koje se naziva razdobljem socijalne države, tijekom kojeg je nastavljen rast broja agencija u više resora povodom jake državne aktivnosti u cijelom nizu područja. Navedeni period završava 1980-ih, koje karakterizira razdoblje reformi po uzoru na novi javni menadžment, a u sklopu tih reformi nastavile su se osnivati agencije sukladno potrebi razdvajanja poslova kreiranja i poslova provođenja politika. Razdoblje 1990-ih označava početak smanjivanja broja agencija te njihove konsolidacije.

Njemački model agencija ogleda se u tijelima koja nazivamo samostalnim agencijama. Ova su tijela također sastavni dio njemačke savezne uprave, uz ministarstva i izravna nesamostalna tijela. Samostalne agencije karakterizira pravna osobnost, vlastiti proračun te veća autonomija u radu i plaćanju i zapošljavanju službenika. Također, nadzor nad samostalnim agencijama od strane ministarstava nije intenzivan kao što je slučaj sa izravnim nesamostalnim tijelima, a odnosi se uglavnom na nadzor zakonitosti. Samostalne agencija zadužene su za područja kao što su kultura, socijalni fondovi i javni mediji, a njihov broj je 2008. iznosio okvirno 210. Danas se agencije u Njemačkoj strukturno mijenjaju. Navedeno se ogleda u preoblikovanju određenih izravnih nesamostalnih tijela u samostalne agencije (vertikalna specijalizacija) i spajanju izravnih nesamostalnih tijela (horizontalna despecijalizacija).

#### 4.2.4. Decentralizacijske reforme u saveznim državama Baden-Wurttemberg, Sjevernoj Rajni-Vestfaliji i Tiringiji

U sklopu širih reformi decentralizacije obavljanja poslova s područnih jedinica na lokalne jedinice u saveznim državama početkom 2000-ih<sup>111</sup>, savezna država Baden-Wurttemberg je 2005. integrirala područne jedinice u lokalne jedinice, konkretno okvirno 350 od ukupno 450

---

<sup>110</sup> Manojlović, Romea (op. cit. blj. 88), str. 169. – 170.

<sup>111</sup> Lopižić, Iva: PRENESENI DJELOKRUG U LOKALNOJ SAMOUPRAVI: TEORIJSKA RAZMATRANJA I KOMPARATIVNA ISKUSTVA, PRAVNI VJESNIK GOD. 37 BR. 3-4, 2021., str. 137. – 139.

ekspozitura, pri čemu su izuzeti policijski, porezni i pravosudni poslovi. Navedene ekspoziture integrirane su s upravama okruga i okružnih gradova tj. gradova sa statusom okruga radi financijskih ušteda, integriranog upravljanja na lokalnoj razini, jačanja lokalne samouprave i smanjivanja birokracije, a prenošenjem poslova na lokalnu razinu u lokalnu samoupravu premješteno je otprilike 20 000 državnih službenika. U pogledu učinaka ove decentralizacije na području jednog od najbogatijih okruga u saveznoj državi Baden-Wurttemberg može se izvući nekoliko zaključaka temeljem istraživanja stavova službenika navedenog okruga, ali i službenika na saveznoj razini vlasti. Prijenos poslova koji se vežu uz status invalida u navedenom je okrugu doveo do bolje koordinacije s obzirom na to da nakon prijenosa sve socijalne službe spadaju u nadležnost istog tijela, što je pak rezultiralo boljom suradnjom s ostalim tijelima uključenima u implementaciju socijalnih politika. Decentralizacija je također stvorila sve preduvjete za usklađivanje upravnog postupanja i potreba građana kao pojedinaca, kao i donekle veću reprezentaciju interesa invalida na političkoj sceni uslijed pritiska lokalnih medija na vijećnike okruga te izazova koji za proračun okruga predstavljaju visoki troškovi socijalnih usluga. Ipak, ima i negativnih posljedica prenošenja poslova invalidskog statusa, koji se ogledaju u neujednačenom postupanju prema invalidima u navedenom okrugu spram drugih okruga, uslijed čega se javila potreba za koordinacijom među okruzima radi ujednačenog postupanja prema invalidima, što je pak za posljedicu imalo povećanje troškova pružanja usluga invalidima za navedeni okrug. Što se tiče ostalih okruga u Baden-Wurttembergu, decentralizacija poslova vezanih uz invalidski status imala je mješovite učinke. Negativni učinci u nekim okruzima odnose se na veće financijske troškove, izostanak bolje horizontalne integracije te čak lošijoj situaciji po pitanju građanske participacije i političke odgovornosti u odnosu na stanje prije decentralizacije. Odlučivanje o pravima invalida prema istraživanjima je prvih nekoliko godina nakon decentralizacije doživjelo pad kvalitete, da bi nakon tog razdoblja kvaliteta odlučivanja bila na razini prije prenošenja poslova<sup>112</sup>.

Decentralizacija poslova socijalnih službi na jedinice lokalne samouprave u Tiringiji i Sjevernoj Rajni-Vestfaliji dogodila se 2008. U obje savezne zemlje došlo je do povećanja broja zahtjeva građana podnesenih lokalnim tijelima, što je u Sjevernoj Rajni-Vestfaliji dovelo do smanjenja

---

<sup>112</sup> Navedeni zaključak izvodi se iz podataka o broju osnovanih žalbi na odluke lokalnih tijela o pravima invalida, koji je prvih godina nakon decentralizacije porastao u odnosu na razdoblje prije decentralizacije, da bi protekom nekog vremena bio na razini podataka o broju žalbi prije decentralizacije.

udjela riješenih predmeta spram stanja po tom pitanju prije decentralizacije, a u Tiringiji je, sukladno procjenama, došlo do umanjenja efikasnosti rješavanja u upravnim stvarima<sup>113</sup> imajući u vidu da je u lokalnim tijelima radi decentralizacije poslova povećan broj službenika. Također, prosjek trajanja upravnih postupaka u Sjevernoj Rajni-Vestfaliji je smanjen, a u Tiringiji povećan u odnosu na stanje prije decentralizacije<sup>114</sup>. U pogledu stanja sa troškovima nakon decentralizacije, valja spomenuti odluku upravnog suda koja je donesena povodom tužbe okruga iz savezne zemlje Tiringije protiv savezne vlasti radi nedovoljnih financijskih kompenzacija za obavljanje prenesenih poslova. Sud je u sklopu navedene odluke izveo zaključak da upravna decentralizacija dovodi po većih troškova uslijed raspršenosti odlučivanja i većeg priljeva zahtjeva građana zbog blizine službe. Kvaliteta pruženih javnih usluga u jedinicama lokalne samouprave nakon prenošenja poslova je neujednačena.

Učinci decentralizacije inspekcijskih poslova promatraju se s obzirom na horizontalnu i vertikalnu integraciju, transparentnost i političku odgovornost te kvalitetu obavljanja prenesenih poslova. Stavovi službenika glede horizontalne integracije dijele se na one koji smatraju da je decentralizacija djelovala kao faktor poticanja suradnje među okruzima i na one koji ne vide potrebu suradnje među okruzima po ovom pitanju uslijed irelevantnosti teritorijalnog opsega obavljanja inspekcijskih poslova, pri čemu je unutar okruga došlo do intenziviranja sukoba između službenika. Problem se javio kod okruga s nedostatnim kapacitetima radi nemogućnosti uspostave bilo kakve suradnje s ostalim okruzima. Također, građani u različitim okruzima našli su se u nejednakom položaju po pitanju obavljanja inspekcijskih poslova radi neujednačenosti u pružanju usluga uslijed nejednakosti financijske podloge, političke podrške i usavršavanja službenika među različitim jedinicama. Uslijedilo je slabljenje vertikalne integracije kao rezultat činjenice da državni okružni uredi<sup>115</sup> više nisu kapacitirani za pružanje stručne pomoći jedinicama lokalne samouprave. Oslabila je i kvaliteta obavljanja poslova uslijed podkapacitiranosti lokalnih jedinica u profesionalnom smislu. Naime, u područnim jedinicama saveznih zemalja inspekcijske poslove obavljalo prosječno između 50 i 70 službenika, a u lokalnim jedinicama taj je broj pao na svega 15 službenika. Također, financijska opterećenja nastala za jedinice uslijed decentralizacije prisilila

---

<sup>113</sup> I to za 6,5%.

<sup>114</sup> Tu je izveden zaključak da očigledno postoji utjecaj određenih internih faktora unutar samih lokalnih tijela koji utječu na trajanje postupaka.

<sup>115</sup> Uredi koji su formirani u nekim saveznim zemljama radi koordinacije područnih jedinica koje nisu integrirane u područno upravno tijelo savezne zemlje. Na čelu im je predstavnik savezne zemlje.

su neke od njih na otpuštanje službenika, što je dodatno smanjilo kvalitetu obavljanja poslova. U pogledu transparentnosti i političke odgovornosti, došlo je do zamućenja ovlasti i odgovornosti saveznih i političkih vlasti te smanjivanja transparentnosti. Navedeno je posljedica toga što su vijećnici lokalnih jedinica, usprkos skromnim ovlastima, ipak imali utjecaj na provođenje nadzora.

#### 4.2.5. Decentralizacija velikih gradova u Njemačkoj

Urbana decentralizacija u Njemačkoj<sup>116</sup> nakon završetka Drugog svjetskog rata započinje vrlo rano, konkretno već 1950-ih<sup>117</sup>. Određene zemlje u sastavu Savezne Republike Njemačke dozvolile su najvećim gradovima na svom području da osnuju tijela (odbore) mjesne samouprave koja su imala pomoći pri približavanju gradske vlasti i građana. Bila su uglavnom konzultativne naravi, a članovi su se imenovali pretežno iz redova članova gradskog vijeća i to do strane gradskog vijeća. Kriteriji za imenovanje su bili teritorijalna i stranačka pripadnost. Ova savjetodavna tijela kasnije su zamijenjena tijelima koja se neposredno biraju, imaju vlastiti djelokrug i odgovornost. Početkom 1980-ih većina okružnih gradova imala je taj tip vijeća, koji se proširio i na gradove istočnonjemačkih zemalja nakon njihove integracije sa ostatkom Njemačke.

Činjenica da je Njemačka federacija u kojoj savezne zemlje imaju prilično širok manevarski prostor za regulaciju lokalne samouprave, a koje se uz to razlikuju po tradiciji, dovela je do toga da se danas mjesna samouprava među njemačkim saveznom zemljama znatno razlikuje. Ipak, razlike se na ogledaju u svim aspektima, već prvenstveno po pitanju teritorija, a manje u pogledu položaja i ovlasti submunicipalnih jedinica. Slijedom navedenog, njemačke velike gradova danas možemo podijeliti u četiri kategorije. Gradovi-države, kao što su Berlin i Hamburg, objedinjuju ovlasti savezne zemlje i grada. Prosječan broj stanovnika gradskih kotara najveći je u Njemačkoj, pri čemu u Berlinu iznosi oko 250 000, a u Hamburgu okvirno 240 000<sup>118</sup>. Imajući u vidu da

---

<sup>116</sup> Ivanišević, Stjepan (op. cit. bilj. 83), str. 409. – 410.

<sup>117</sup> To ne znači da je nije bilo prije Drugog svjetskog rata i dolaska Hitlera na vlast. Naprotiv, počeci decentralizacije gradova u Njemačkoj sežu do 19. stoljeća, kada je pruski kralj dekretom odredio da se gradovi s više od 800 stanovnika dijele na samoupravne četvrti. Također, Berlin je 1920. podijeljen na samoupravne gradske kotare.

<sup>118</sup> Berlin ima 14 gradskih kotara, dok ih Hamburg ima 7.

gradske institucije, kao što je već spomenuto, obavljaju poslove i grada i savezne zemlje, djelokrug gradskih kotara u ovim gradovima mogao je biti znatno širi. Slijede sjevernonjemački gradovi, čije su submunicipalne jedinice krojene sukladno principima upravne decentralizacije. Ovi se gradovi dijele na manji broj velikih gradskih kotara, a kao primjer možemo navesti Koln, Duisburg i Hannover<sup>119</sup>. Južnonjemački gradovi karakteristični su po gradskim kotarima čije su granice krojene pazeći na njihove povijesne, socijalne i druge osebnosti. Po gradovima je prisutan veći broj kotara s manjim brojem stanovnika, a predstavnici ove skupine su Munchen, Stuttgart i Wiesbaden<sup>120</sup>. Pripadnici posljednje skupine su gradovi koji su tek djelomično podijeljeni na gradske kotare, čime je dio njihovog stanovništva zaklinut za submunicipalnu upravu.

## 5. ZAKLJUČAK

Imajući u vidu razlike između Francuske i Njemačke u pogledu političkog sustava, odnosa između centralne države i jedinica teritorijalne samouprave, kao i stupnju decentralizacije, koji zaključak izvući iz prikaza nekih od decentralizacijskih reformi u navedenim zemljama? Prije svega, na primjeru reformi u saveznom državama Baden-Wurtembergu, Sjevernoj Rajni-Vestfaliji i Tiringiji pomalo iznenađuje da u državi sa tradicijom autonomne lokalne samouprave sa izrazito širokim samoupravnim djelokrugom i više nego dovoljno kapaciteta za njihovo obavljanje može doći do značajnih problema uslijed decentralizacijskih reformi kao što su pad kvalitete usluga, srozavanje profesionalnih standarda kod službenika, manjak koordinacije i netransparentnost i politička neodgovornost i neefikasnost. Također je iznenađujuće da postoje lokalne jedinice koje radi nedovoljno kapaciteta nisu mogle surađivati s ostalim jedinicama pri obavljanju prenesenih poslova. Za očekivati je da tako decentralizirana i ekonomski jaka zemlja može provesti daljnje decentralizacijske reforme uz dubinsko i sveobuhvatno strateško planiranje koje će uzeti u obzir

---

<sup>119</sup> Navedeni gradovi imaju od 9 do 13 kotara prosječne populacije od oko 42 000 do okvirno 110 000 stanovnika.

<sup>120</sup> Ovi gradovi dijele se na 23 do 41 kotar, s prosječnim brojem stanovnika od 11 000 do 30 000.

svaki detalj kako bi zacrtani ciljevi na kraju bili realizirani uz minimalne troškove. Čudi i činjenica da su neki njemački veliki gradovi tek djelomično podijeljeni na samoupravne gradske jedinice, opet uzevši u obzir da se radi o zemlji u kojoj decentralizacija ima velik značaj. Tradicionalno centralizirana Francuska, iako je nešto drugačija nakon provođenja decentralizacije<sup>121</sup>, nije uspjela pojednostavniti sustav svoje teritorijalne samouprave koja je nakon reformi i dalje kompleksna, pri čemu se miješaju stare i nove institucije, uz raspršenost ovlasti na brojne aktere. Dapače, pogoršalo se stanje po pitanju nejednakosti između velikih gradova i malih, pretežno ruralnih općina po pitanju kapaciteta za pružanje usluga građanima na svom području, što itekako ima za posljedicu nejednakost građana po pitanju kvalitete usluga u različitim jedinicama. Uočene negativnosti poslije decentralizacije u obje zemlje upućuju na to da je decentralizacija veoma kompleksan proces, a možda i svojevrstan problem. Kao što se vidi iz priloženog, ona ne mora dovesti do željenih ciljeva, a pritom može prouzročiti probleme koji prije ili nisu postojali ili su bili manje izraženi. Također, ako se obavljanje poslova po određenom parametru pokaže lošijim neko vrijeme nakon decentralizacije, da bi kasnije došlo po istom parametru na razinu na kojoj je bilo prije decentralizacijskih reformi, isto se može postaviti pitanje svrsishodnosti reformi, imajući u vidu ciljeve istih. Sve u svemu, iako je u navedenim zemljama uslijed decentralizacije bilo pomaka na bolje, negativni učinci navode na zaključak da je taj proces možda mogao biti bolje proveden. Kaže se „možda“ jer pitanje je koliko se zaista mogu predvidjeti svi učinci takvog procesa koji uključuje velik broj institucija i službenika na više teritorijalnih razina. Tu su i građani, mediji, odnosi među službenicima, kulturne specifičnosti<sup>122</sup>, interni faktori u institucijama itd. Svakako, autor zauzima stav da je proces decentralizacije u bilo kojoj zemlji proces kojem treba pristupiti maksimalno strateški, sveobuhvatno uz uključivanje relevantnih aktera na svim razinama te iz što više društvenih skupina kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri smanjila mogućnost nastanka neželjenih i nepredviđenih okolnosti koje mogu ugroziti uspjeh samog procesa. Iako je, po mišljenju autora, pitanje koliko se može doista predvidjeti sve posljedice decentralizacije, predviđanje i procjena učinaka procesa sigurno će uvećati šanse za ostvarivanje ciljeva reformi te smanjiti mogućnost nastajanja rizika povezanih s nepoznavanjem svih scenarija koji mogu uslijediti nakon neadekvatno pripremljenog procesa decentralizacije.

---

<sup>121</sup> Tu je prije svega naglasak na promjenama u odnosima državne i lokalne razine, pri čemu je lokalna razina ipak dobila na autonomiji i legitimitetu, dok je državni utjecaj na njeno funkcioniranje oslabio.

<sup>122</sup> Tu se prije svega misli na francusku naviku ostavljanja starih institucija iako su osnovane nove.

## LITERATURA

- Benz, Arthur, Meincke, Anna: Sub-National Government and Regional Governance in Germany, u: Hoffmann-Martinot, Wollmann (ur.): State and Local Government Reforms in France and Germany-Divergence and Convergence, 2006., str. 59. – 75.
- Đulabić, Vedran: Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj, Zagreb, 2018.
- Giljević, Teo, Marčetić, Gordana: Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 1., str. 67. – 79.
- Giljević, Teo: Proces decentralizacije u Francuskoj, u: Koprić, Ivan (ur.) : Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2013., str. 251. – 275.
- Ivanišević, Stjepan: Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 8. (2008.), br. 2., str. 407. – 420.
- Kettunen, Pekka. (2016). Local Governments and Health Services: How Can They Be Reconciled?, HKJU-CCPA, 16(4), str. 773. – 788.
- Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb, 2014.
- Koprić, Ivan: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, Hrvatska javna uprava, god. 8. (2008.), br. 1., str. 95. – 133.
- Koprić, Ivan: Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 1., str. 69. – 78.
- Koprić, Ivan : Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava, u: Koprić, Ivan (ur.) : Europeizacija hrvatske lokalne samouprave, Zagreb, 2018., str. 1. – 56.
- Kregar, Josip: Decentralizacija, u: Ravlić Slaven (ur.): Decentralizacija, Zagreb, 2011., str. 1. – 34.
- Kuhlmann, Sabine: Decentralisation in France: The »Jacobin« State Stuck between Continuity and Transformation, HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA, god. 11. (2011.), br. 2., str. 311. – 336.



- Lopižić, Iva: PRENESENI DJELOKRUG U LOKALNOJ SAMOUPRAVI: TEORIJSKA RAZMATRANJA I KOMPARATIVNA ISKUSTVA, PRAVNI VJESNIK GOD. 37 BR. 3-4, 2021., str. 129. – 147.
- Lopižić, Iva: Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava, u: Komparativna javna uprava - nastavni materijali, Zagreb, 2015., str. 109. – 152.
- Manojlović, Romea: Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije, u: Komparativna javna uprava - nastavni materijali, Zagreb, 2015., str. 153. – 190.
- Musa, Anamarija: Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, HKJU – CCPA, god. 12. (2012.), br. 4., str. 1197. – 1224.
- Musa, Anamarija: Regulacijske agencije, Nastavni materijali za Regulacijski menadžment
- Musa, Anamarija: Agencies in Croatia: Something Old or Something New?, HKJU – CCPA, g. 13. (2013.), br. 2., str. 353. – 398.
- Ruge, Kay, Ritgen Klaus: Local Self-Government and Administration, u: Kuhlmann, Proeller, Schimanke, Ziekow (ur.) : Public Administration in Germany, 2021., str. 123. – 141.
- Škarica, Mihovil: Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave, u: Koprić, Ivan (ur.) : Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2013., str. 55. – 98.



