

# Decentralizacija i komparativna iskustva u zapadnoeuropskim zemljama

---

Čunko, Marija

Graduate thesis / Diplomski rad

2025

*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:199:274045>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-04-02**



*Repository / Repozitorij:*

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



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU  
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE  
STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE  
Katedra za upravnu znanost

**DECENTRALIZACIJA I KOMPARATIVNA ISKUSTVA U ZAPADNOEUROPSKIM  
ZEMLJAMA**

Marija Čunko Blažević

Diplomski rad

Mentor: doc. dr. sc. Iva Lopižić

Zagreb, siječanj 2025.

## Izjava o izvornosti

Ja, Marija Čunko Blažević, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima od onih navedenih u radu.

Marija Čunko Blažević, v.r.

## SAŽETAK

Decentralizacija je suvremena tendencija u društvu i javnoj upravi koja je obilježila sve države na različite načine. Decentralizacijom se nastoji približiti rješavanje prava građana na onu razinu koja im je najbliža, ostvariti demokratske vrijednosti, ali i povećati učinkovitost javne uprave. Namjera je ovog rada prikazati i analizirati pojam decentralizacije, povijesni razvoj te komparativni prikaz iskustava zapadnoeuropskih zemalja – Francuska Republika, Velika Britanija i Savezna Republika Njemačka. Riječ je o predstavnicama tri modela lokalne samouprave, a u njima su se provodile različite vrste decentralizacije – politička decentralizacija u Francuskoj, dekoncentracija u Velikoj Britaniji, odnosno u novije vrijeme, s donošenjem *Localism Act-a*, govorimo o provođenju političke decentralizacije i upravna decentralizacija u nekim njemačkim saveznom zemljama.

**KLJUČNE RIJEČI:** decentralizacija; lokalna samouprava; preneseni djelokrug; upravna decentralizacija; politička decentralizacija

## **ABSTRACT**

Decentralization is a contemporary trend in society and public administration that has marked all countries in different ways, both post-socialist and Western European countries. The aim of decentralization is to bring the resolution of citizens' rights to the closest level to them, to achieve democratic values, but also to increase the efficiency of public administration. The intention of this paper is to present and analyze the concept of decentralization, its historical development and a comparative overview of the experiences of Western European countries - French Republic, United Kingdom and Federal Republic of Germany. These are representatives of three models of local self-government, and different types of decentralization were pioneered in them - political decentralization in France, deconcentration in Great Britain, or more recently, and with the passing of the Localism Act, we are talking about the implementation of political decentralization and administrative decentralization in some German federal states.

**KEYWORDS:** decentralization; local self-government; transferred jurisdiction; administrative decentralization; political decentralization

## SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	6
<b>2. POJAM I ZNAČAJKE DECENTRALIZACIJE</b> .....	10
2.1. Klasifikacija decentralizacije.....	11
<b>3. ISKUSTVA DECENTRALIZACIJE U FRANCUSKOJ REPUBLICI</b> .....	14
3.1. Razvoj države i uprave.....	14
3.2. Razvoj lokalne samouprave i njene posebnosti .....	17
3.3. Decentralizacijske reforme .....	21
3.3.1. Prvi val decentralizacije 1982./1983.....	22
3.3.2. Drugi val decentralizacije 2003./2004. ....	24
3.4. Iskustva i pouke iz provedenih reformi.....	26
<b>4. ISKUSTVA DECENTRALIZACIJE U VELIKOJ BRITANIJ</b> .....	27
4.1. Razvoj države i uprave.....	27
4.2. Razvoj lokalne samouprave i njene posebnosti .....	28
4.3. Reforma britanske uprave .....	31
4.3.1. <i>Next steps</i> agencije.....	31
4.3.2. <i>Best value</i> program .....	33
4.3.3. <i>Localism Act</i> .....	34
4.4. Iskustva i pouke iz provedenih reformi.....	35
<b>5. ISKUSTVA DECENTRALIZACIJE U SAVEZNOJ REPUBLICI NJEMAČKOJ</b> .....	37
5.1. Razvoj države i uprave.....	37
5.2. Razvoj lokalne samouprave i njene posebnosti .....	38
5.3. Reforme lokalne samouprave.....	41
5.4. Iskustva i pouke iz provedenih reformi.....	45
<b>6. ZAKLJUČAK</b> .....	47
<b>LITERATURA</b> .....	50

## 1. UVOD

Ovaj rad se bavi komparativnim prikazom decentralizacijskih reformi koje su provedene u Francuskoj Republici, Ujedinjenom Kraljevstvu i Saveznoj Republici Njemačkoj. Riječ je o temeljnim europskim modelima lokalne samouprave. To su zemlje u kojima su se provodile (i u kojima se još uvijek provode) različite vrste decentralizacije. Cilj je prikazati na koji način se decentralizacija provodi, te koji su njeni učinci, uzimajući u obzir njihov prethodni razvoj (ustavne promjene i suvremene reforme javne uprave u kontekstu decentralizacije).

*Napoleonski* ili francuski model polazi od države koja je jedinstvena i nedjeljiva, nastala na izgradnji nacionalnog identiteta. Stoga se Francuska u usporedbi s drugim europskim zemljama, tradicionalno smatra unitarnom, visoko centraliziranom državom, čiju tradiciju odlikuje upravno-politički sustav koji počiva na središnjoj ulozi države koja se oslanja na jak upravni aparat kojim dominiraju pravne vrijednosti.<sup>1</sup> Takav sustav daje sliku moćne središnje države koja ima kontrolu nad cijelim institucionalnim sustavom na podnacionalnoj razini. Centralistički model upravljanja osiguran je ponajprije fragmentiranom teritorijalnom strukturom u kojoj dominira iznimno velik broj osnovnih jedinica – komuna, koje nemaju kapacitete (financijske, personalne, upravne) za obavljanje vlastitih zadaća bez pomoći središnje države.<sup>2</sup> Na drugom i trećem stupnju nalaze se departmani, odnosno regije.

U skladu s centralističkim uređenjem, dekoncentracija je bila temeljni oblik rasterećenja središnje vlasti od obavljanja javnih poslova. Interesni razlozi na kojima je počivala bili su jedinstveno provođenje državne politike, snažna integracija lokalnih jedinica u sustav državne vlasti i unapređenje pružanja usluga građanima, a da se pritom ne umanju državna moć i ojačaju lokalni samoupravni organi.<sup>3</sup> Mehanizam kojim se osigurala takva jedinstvena primjena politike središnjih vlasti vršila se dugi niz godina u obliku tzv. upravnog starateljstva. Državni funkcionari i organi na teritoriju organizirani su po prefektoralnom modelu i na taj način čine dekoncentriranu državnu upravu.

U Francuskoj se pripadanje posla državnoj ili lokalnoj vlasti određuje po kriteriju organa koji posao obavlja, a ne intenzitetu državnog nadzora, zbog čega se ne razlikuje samoupravni i

---

<sup>1</sup> Iva Lopižić: Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava, *Croatian and comparative public administration*, HKJU – CCPA 15(1), str. 103.–140., 2015.

<sup>2</sup> Teo Giljević: Proces decentralizacije u Francuskoj, *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, Zagreb, 2013., str. 251. – 275.

<sup>3</sup> Iva Lopižić: Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj, *Croatia and comparative public administration*, HKJU-CCPA 16(3), str. 609.–637., 2016.

preneseni djelokrug lokalnih jedinica.<sup>4</sup> Iako još uvijek visoko centralizirana, ona sve više u svoj sustav lokalne samouprave akceptira načela političke decentralizacije i jača njezin samoupravni djelokrug, a ozbiljnija decentralizacija je započela početkom 1980-ih.<sup>5</sup>

Reformama je Francuska htjela odmaknuti od centralizacije i hijerarhijskog sustava i na taj način osnažiti kapacitete lokalne samouprave. Decentralizacijske reforme provedene su u dva vala, a iako su dovele do jačanja legitimiteta i financijske autonomije teritorijalnih jedinica, teritorijalna samouprava je ostala i dalje izrazito fragmentirana, a ovlasti su raspršene na različite aktere.

U Njemačkoj, temeljna svrha djelovanja je pravna sigurnost koja se primjenjuje kroz načelo zakonitosti i pravne države te osiguranje jednakosti građana. Za razliku od naglašenog centralizma u Francuskoj, njemačku – *germansku* tradiciju obilježava visok stupanj decentraliziranosti. Zbog federalnog uređenja ovlasti se dijele između savezne razine i zemalja. Bez obzira na to koja je razina vlasti ovlaštena regulirati u pojedinom području, većinu propisa ne provodi savezna uprava, već uprave zemalja i lokalnih jedinica.<sup>6</sup>

Glede uređenja decentralizacije, za njemačku tradiciju karakterističan je koncept upravne decentralizacije. Naime, njemačku povijest obilježile su teritorijalne reforme, a sve u svrhu okrupnjavanja lokalnih jedinica kako bi se ojačali njihovi kapaciteti za obavljanje javnih poslova. U tu svrhu, kroz ukidanje ekspozitura koje su zemaljske razine, a kako bi se jačale lokalne jedinice, prenosi se obavljanje posla lokalnim jedinicama.<sup>7</sup>

Njemački model karakterizira politipska struktura, odnosno razlikovanje ovlasti urbanih i ruralnih jedinica uz izdvajanje većih gradova iz strukture kotara koji su jedinice lokalne samouprave drugog stupnja.<sup>8</sup> Stoga je lokalna samouprava najčešće organizirana u dva stupnja pa su tako na prvom stupnju općine i gradovi, a drugi stupanj čine okruzi, iz čijeg su sastava izdvojeni veliki gradovi (preko 100.000 stanovnika).

---

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Vedran Đulabić: neki razvojni procesi uređenja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 5, br. 1, str. 110.-136., 2005.

<sup>6</sup> Romea Manojlović: Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije, Croatian and comparative public administration, str. 141.-174., 2015.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ivan Koprić, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak: Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014.



Njemačka je obilježena i dualizmom državne uprave i teritorijalne samouprave. Izražava se putem načela dvostrukog kolosijeka, što bi značilo da lokalne jedinice obavljaju poslove iz svog samoupravnog djelokruga, ali i niz poslova koje im u nadležnost prenose savezne zemlje. Nastavno, razlikujemo samoupravni i preneseni djelokrug.

S druge strane, specifičnost britanske tradicije (*anglosaksonski* model) je subordiniranost države koja se očituje u nepostojanja pisanog ustava, pa tako i ustavne garancije prava na lokalnu samoupravu. Ne postoji razlikovanje državnih i lokalnih poslova, nego su svi poslovi utvrđeni na način koji zahtijeva *ultra vires* doktrina – javni poslovi.<sup>9</sup> Zato nema ni razlikovanja poslova koje obavljaju lokalni organi na vlastite i prenesene. Dugo je vremena svaka aktivnost lokalnih jedinica koja nije bila odobrena zakonom donesenim od parlamenta bila nezakonita, što je izrazito ograničavalo autonomiju lokalnih vijeća. Takva suverenost Parlamenta, kroz *ultra vires* doktrinu dovela je do toga da država u sklopu menadžerskih reformi, oduzima poslove lokalnim jedinicama i osniva *quangose*, odnosno poluautonomne izvršne agencije koji predstavljaju vid dekoncentrirane državne uprave. Centralistički način upravljanja omogućio je radikalne intervencije vlade M. Thatcher u sustav, ukidanjem jedinica, njihovim radikalnim spajanjem, itd.<sup>10</sup>

Iz tog razloga Velika Britanija, koja je nekada predstavljala kolijevku lokalne samouprave, obilježena je dekoncentracijom, s time da se u suvremenom razdoblju provodi politička decentralizacija utemeljena na izmjenama *Localism Act-a* koji smjera prema jačanju lokalnih jedinica i širenju njihovog djelokruga, te se njime ujedno uvodi i opća klauzula u određivanju lokalnih poslova.

U skladu s napisanim, bitno je osvrnuti se i na sam pojam decentralizacije kao procesa kojim se javne ovlasti prenose sa širih teritorijalnih jedinica, najčešće središnje države, u samoupravni djelokrug užih jedinica teritorijalne samouprave, u pravilu na jedinice lokalne i regionalne samouprave. Pri tome, teritorijalna samouprava preuzima financiranje tih ovlasti, pravo njihove samostalne regulacije i prilagodbe lokalnim potrebama i interesima, demokratsko-političku odgovornost prema lokalnoj zajednici za preuzete poslove, a nadzor je ograničen na nadzor zakonitosti i ustavnosti.<sup>11</sup> Ona je organizacijski model i sredstvo diobe

---

<sup>9</sup> Ivan Koprić: Djelokrug lokalne i područne samouprave, Hrvatska i komparativna javna uprava, 2005., str.44.-45.

<sup>10</sup> Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, Hrvatska javna uprava, god. 8., br. 1., str. 95-133., 2008.

<sup>11</sup> Vedran Đulabić: Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj, Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2018.

vertikalne vlasti koje se u različitim državama odvija na različite načine i različitom dinamikom. Karakteristike novog pristupa su profesionalnost i upravljanje procesom, sustavnost i integralnost, dinamičnost i postupnost, ravnoteža *top-down* i *bottom-up* djelovanja te ekonomičnost.<sup>12</sup>

Uzimajući u obzir njezin značaj i složenost, namjera ovog diplomskog rada je uz prikaz pojma decentralizacije i njezinih temeljnih karakteristika, dati i komparativni prikaz kako je decentralizacija povijesno utjecala na razvoj države, državne uprave i lokalne samouprave u ove tri navedene zemlje.

---

<sup>12</sup> Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, Hrvatska javna uprava, god. 8., br. 1., str. 95-133., 2008.

## 2. POJAM I ZNAČAJKE DECENTRALIZACIJE

Decentralizacija je sredstvo vertikalne diobe vlasti i ograničenja političke moći te organizacijski model povećanja učinkovitosti javne uprave.<sup>13</sup> Ona predstavlja ograničenje političke moći jer lokalna samouprava, u određenom dijelu, čini protutežu središnjoj državnoj vlasti. Međutim, to je samo jedno od lica decentralizacije kao suvremene tendencije jer ona predstavlja opredjeljenje određene države za demokratske političke vrijednosti, dok lokalna samouprava predstavlja nedvojbeno postignuće civilizacije.<sup>14</sup> Pored demokratskog značaja, jedan je od ciljeva decentralizacije također povećati učinkovitost javne uprave, na način da omogući upravu koja je ekonomičnija, s manjim troškovima i koja brzo odgovara na probleme građana i njihove potrebe.

Često se decentralizacija karakterizira kao korak prema promjenama koje su nametnute od strane okoline, dok to nije samo određeni skup promjena, institucija i trajnih normi, već zaseban proces i kretanje.<sup>15</sup>

Decentralizacija se može analizirati u pravnom, političko-vrijednosnom, ekonomskom, financijskom, općedruštvenom, ali, i u upravnom kontekstu.<sup>16</sup> Na nju utječe načelo supsidijarnosti, ona se mora uklopiti u nerijetko suprotstavljene vrijednosti suvremene javne uprave, na nju se reflektiraju suvremene upravne doktrine, a upravne reforme pridaju joj različito mjesto.<sup>17</sup>

Decentralizacija je dugotrajan i složeni proces, stoga je za njenu uspješnu provedbu važno da se obavlja planski i sistematski kroz dulji vremenski period. Za nju se nije dovoljno samo predodrediti, već traži jaku političku volju, upućenost i znanje. Decentralizacija čini neizostavnu temu u svim teorijskim i praktičnim raspravama o odnosima kod različitih razina

---

<sup>13</sup> Josip Kregar, Vedran Đulabić, Đorđe Gardašević, Anamarija Musa, Slaven Ravlić, Tereza Rogić Lugarić: Decentralizacija, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2011.

<sup>14</sup> Ivan Koprić, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak: Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014.

<sup>15</sup> Josip Kregar, Vedran Đulabić, Đorđe Gardašević, Anamarija Musa, Slaven Ravlić, Tereza Rogić Lugarić: Decentralizacija, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2011.

<sup>16</sup> Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, Hrvatska javna uprava, god. 8., br. 1., str. 95-133., 2008.

<sup>17</sup> Ibidem.

javne vlasti u svijetu, o samom obavljanju javnih poslova, organizaciji javne uprave te raspravama znanstvene i praktične naravi.<sup>18</sup>

## 2.1. Klasifikacija decentralizacije

Prema upravnoj doktrini, decentralizaciju možemo klasificirati na četiri temeljna oblika: 1.) politička; 2.) upravna; 3.) fiskalna; 4.) ekonomska ili tržišna decentralizacija.

1. Koprić<sup>19</sup> drži kako postoji samo jedna vrsta prave decentralizacije – politička decentralizacija jer se njome ovlasti samostalnog odlučivanja, kao i ovlasti donošenja propisa povjeravaju užim teritorijalnim jedinicama. Iz tog se razloga užim teritorijalnim jedinicama također prepuštaju izdašni izvori javnih financijskih sredstava. Politička se decentralizacija povezuje s pluralističkim sustavima s naglašenim procesom demokratizacije te zato zahtijeva veći utjecaj građana u svezi s odlučivanjem na lokalnoj razini. Zbog toga, ona traži opsežne ustavne i zakonodavne reforme, stvaranje interesnih grupa te razvijanje pluralizma.<sup>20</sup> Kod političke decentralizacije se prenosi i politička odgovornost jer zbog prijenosa ovlasti samostalnog odlučivanja, političku odgovornost snose jedinice teritorijalne samouprave, a ne više središnja vlast (država). Ipak, zadržan je nadzor ustavnosti i zakonitosti obavljanja tih poslova.<sup>21</sup> Ovakva decentralizacija kroz lokalnu samoupravu dovodi do dualizma državne uprave i lokalne samouprave koji je karakterističan za njemačku upravnu tradiciju. Kod političke decentralizacije se pojavljuje njezin poseban oblik: devolucija, koncept koji se razvio kod britanskog sustava teritorijalne samouprave. Devolucija se isprva koristila kao sinonim za političku decentralizaciju, a danas ona predstavlja prijenos ovlasti te širenje autonomije određenih dijelova Ujedinjenog Kraljevstva (Škotske, Sjeverne Irske i Walesa).<sup>22</sup> Sama koncepcija političke decentralizacije, koja je stvarni temelj nastanka lokalne samouprave kao institucije sa zasebnim legitimitetom, obuhvaća, pored

---

<sup>18</sup> Iva Lopižić: Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva, Pravni vjesnik, god. 37 br. 3-4, str. 129.-148., 2021.

<sup>19</sup> Ivan Koprić: Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima, Hrvatska javna uprava, god. 9., br. ., str. 69-78., 2009.

<sup>20</sup> Sandra Krtalić, Alessandro Gasparini: Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji, Economic research - Ekonomska istraživanja, 20 (2), str. 104-115.

<sup>21</sup> Vedran Đulabić: Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj, Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2018.

<sup>22</sup> Ibidem.

ostalnih temeljnih karakteristika i prava lokalnih jedinica, pravo na suradnju s drugim lokalnim jedinicama, uključujući i lokalne jedinice u drugim zemljama.<sup>23</sup>

2. Upravna decentralizacija obuhvaća prenošenje poslova sa središnje državne razine na teritorijalno dislocirane ispostave (ekspoziture) državnih organa koji predstavljaju prvostupanjske jedinice državne uprave (u kojem slučaju se koristi pojam dekoncentracija, pojam karakterističan za francusku upravnu tradiciju), ili se ti poslovi prenose na jedinice teritorijalne samouprave koje ih onda obavljaju za središnju državu u okviru prenesenoga djelokruga poslova i na taj način de facto djeluju kao dekoncentrirani organi središnje države.<sup>24</sup> Ovakav koncept, lokalne jedinice vidi kao instrument središnje vlasti i karakterističan je za zemlje s izraženom centralizacijom kao što je bila Francuska.<sup>25</sup>
3. Fiskalna decentralizacija zahtijeva da lokalne samoupravne jedinice raspoložu određenim prihodima kako bi mogle vršiti svoje decentralizirane funkcije. Ti prihodi mogu biti lokalni ili preneseni od strane središnje vlasti. Za ostvarenje fiskalne decentralizacije važno je da lokalne samoupravne jedinice imaju ovlast u svezi s trošenjem naznačenih sredstava.<sup>26</sup>
4. S ekonomskom ili tržišnom decentralizacijom se povezuju najcjelovitiji oblici decentralizacije: privatizacija i deregulacija čija je svrha prijenos odgovornosti za javne funkcije na privatni sektor, od strane javnog sektora.<sup>27</sup> Kao najčešći oblici pojavljuju se privatizacija (komercijalizacija i javno-privatno partnerstvo), liberalizacija i deregulacija nekih djelatnosti.

Decentralizacija dovodi do modernizacije, a i povećanja efikasnosti sustava državne uprave jer se njome rasterećuje središnja vlast od obavljanja poslova i reorijentira se prema poslovima planiranja i nadzora, uz ulogu osiguravanja ujednačene primjene pravnih propisa na jednom državnom teritoriju sa svrhom da se svim građanima osigura dostupnost usluga

---

<sup>23</sup> Ivan Koprić: Suradnja jedinica kao instrument konsolidacije ustava lokalne samouprave: iskustva, mogućnost ograničenja, Institut za javnu upravu, str. 3.-22., Zagreb, 2018.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> S prvim valom decentralizacije 1980-ih došlo je do promjene centralno-lokalnih odnosa.

<sup>26</sup> Sandra Krtalić, Alessandro Gasparini: Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji, str. 104.-115., 2007.

<sup>27</sup> Ibidem.

koje su jednake kvalitete.<sup>28</sup> Međutim, moguće su i negativne posljedice. Osim što može služiti kao instrument centralističkog upravljanja zemljom, gusta mreža državnih organa i jedinica na teritoriju smanjuje prostor za razvoj autonomne lokalne samouprave, lokalnih inicijativa i vođenje cjelovitih lokalnih javnih politika.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ibidem.

### 3. ISKUSTVA DECENTRALIZACIJE U FRANCUSKOJ REPUBLICI

Francuska Republika od 1956. godine je unitarna republika s polupredsjedničkim sustavom vlasti te je temelj političkog sustava i prava čovjeka: sloboda, jednakost i bratstvo (*Liberté, Égalité, Fraternité*). Kako se radi o polupredsjedničkom sustavu vlasti, šef države i vrhovni zapovjednik oružanih snaga, kao i jamac ustavnog poretka je predsjednik republike. Radi toga, predsjedniku Francuske Republike su dane znatno široke izvršne ovlasti.<sup>30</sup>

#### 3.1. Razvoj države i uprave

Francuska se u usporedbi s drugim europskim zemljama, tradicionalno smatra visoko centraliziranom državom. Glede povijesnog razvoja, takav razvoj francuske države veže se, kao što je već spomenuto u uvodnom djelu, uz dekoncentraciju, odnosno djelovanje državnih funkcionara na teritoriju koji formiraju dekoncentriranu državnu upravu te obavljaju ovlasti koje je na njih prenijela središnja razina. Ta praksa seže još u 5. st. kad vladari počinju kontrolirati teritorij putem poslanika za skupljanje poreza i osiguranje javnog reda. U 12. st. uvode se sudski izvršitelji koji su djelovali kao kolegijalno tijelo, a s vremenom se stabilizirao položaj individualnog izvršitelja kao upravitelja općeg tipa koji nadzire rad ostalih vladarevih službenika na svom području. Funkcije izvršitelja preuzeli su upravitelji, intendant i te naposljetku prefekti.<sup>31</sup> Državna uprava, koja se stoljećima razvijala oko kraljeve vlasti, što je vjerojatno najdublji razlog izraženih centralističkih tendencija u Francuskoj, u tom periodu se sve jače dekoncentrira, pa se tako u pokrajinama osnivaju financijske upravne organizacije, sudovi i vojne postrojbe (nadzire ih intendant kao kraljev predstavnik), dolazi do osnivanja Državnog savjeta kojemu se u nadležnost dodjeljuje razmatranje zakonodavnih prijedloga, kraljevi tajnici počinju voditi „ministarske odjele“ koji predstavljaju začetke budućih resora središnje uprave, razvija se državni proračun i državna ekonomska politika.<sup>32</sup>

Nakon Francuske revolucije – najvažnijeg povijesnog događaja u Francuskoj, ubrzan je proces diferencijacije središnje uprave. Takvoj krizi doskočilo se kroz jačanje državne uprave, pa je tako na čelo središnjih upravnih resora postavljena Vlada, sastavljena od

---

<sup>30</sup> Francuska. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2024. Pristupljeno 05.08.2024. <https://www.enciklopedija.hr/clanak/francuska>.

<sup>31</sup> Iva Lopižić: Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj, *Croatia and comparative public administration*, HKJU-CCPA 16(3), 2016., str. 609.–637.

<sup>32</sup> Iva Lopižić: Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava, *Croatian and comparative public administration*, HKJU – CCPA 15(1), 2016., str. 103.–140.

ministara, osnovan je Revizijski sud i Financijska inspekcija, ojačala je uloga Državnog savjeta, te je došlo do osnivanja posebnih ustanova u kojima su se školovali vodeći upravni službenici.

Bitna figura centralizacije među državnim funkcionarima u ovakvom sustavu bila je institucija prefekta. Zakonom iz 1800. definiraju se njegove dužnosti, a to su upravljanje, koordinacija i nadziranje rada dekoncentriranih državnih službi. On je bio predstavnik državne vlasti u teritorijalnim jedinicama i predstavnik izvršne vlasti u departmanu. Upravo je jedna od njegovih ključnih ovlasti u kontekstu odnosa između centralne i lokalne vlasti bila pravo tutorstva koje je uključivalo intenzivan upravni nadzor nad komunalnim vijećem i načelnikom komune. To pravo obuhvaćalo je i davanje suglasnosti od strane prefekta na imenovanja raznih lokalnih službenika te posredovanje u eventualnim sukobima dekoncentriranih državnih službi i lokalnih tijela.<sup>33</sup> Iako su prema zakonu iz 1884. godine vijeća komuna i departmana dobila opću nadležnost u lokalnim pitanjima, njihove ovlasti su svejedno ostale ograničene, upravo zbog sveobuhvatnog pravnog, financijskog i tehničkog nadzora od strane prefekta. Ovakvo povjeravanje izvršnih i administrativnih funkcija u ruke prefekta, postalo je značajka napoleonske upravne tradicije, a dodatno je osnaženo Dekretom iz 1852. i Dekretom iz 1861. kada je proširen krug odluka koje donosi samostalno. Tijekom Prvog svjetskog rata dolazi do intenzivnog provođenja dekoncentracije. Na teritoriju Ministarstva osnivaju se nove službe, a u nadležnost prefekta sada ulaze ekonomska i socijalna politika. Ustav iz 1946. bitno je izmijenio njegov status. Sada je kao nositelj izvršne vlasti u departmanu određen predsjednik vijeća departmana, a upravno tutorstvo zamijenjeno je manje intenzivnim nadzorom, te se time nastavila daljnja dekoncentracija.

Nadalje, de Gaulleova vlada je zagovarala politiku decentralizacije kako bi se smanjili troškovi i povećala efikasnost uprave te se tada uvodi institut prefekta regije i regije se počinju prepoznavati kao jedan novi teritorijalni okvir kako bi se mogla organizirati dekoncentrirana uprava. Godine 1958. usvojen je novi Ustav što je bila svojevrsna prekretnica u Francuskoj u vidu političko-ustavnog uređenja jer je Ustavom, koji je i danas temeljni akt Francuske Republike, uveden polupredsjednički sustav organizacije vlasti. Kako je ojačan položaj predsjednika, tako je ojačan položaj prefekta koji je u departmanima predstavnik vlade. Prefekti su imali značajnu ulogu kada su upravljali Francuskom u vrijeme

---

<sup>33</sup> Ibidem.



ratnog razdoblja i zapravo se tada pokušalo uvesti prefekta na razini upravljanja koja bi bila šira od departmana, ali neuspješno.<sup>34</sup>

Prema Dekretu iz ožujka i srpnja 1964., detaljno su određene temeljne ovlasti prefekta departmana, ali i odredbe prema kojima su regije izričito određene kao novi teritorijalni okvir za dekoncentrirane službe. Tako su regionalne jedinice, uz departmane i arondismane, postale dio arhitekture francuske teritorijalne državne uprave.<sup>35</sup> Organiziranje dekoncentriranih službi u teritorijalne jedinice različitog radijusa te sve veća specijalizacija državnih službenika, pridonijeli su smanjenju prefektove moći u odnosu prema dekoncentriranim službama i njihovim sve tješnjim povezivanjem sa središnjim službama ministarstava.<sup>36</sup>

Do značajnog opadanja njegove moći dolazi 1982. godine s prvim valom decentralizacije. Zakonom je predviđen prestanak obnašanja prefektove funkcije kao nositelja izvršne vlasti u departmanima i regijama. Kao nositelj izvršne vlasti u departmanima postavljen je predsjednik vijeća departmana, koji u pravilu ima ovlasti koje su bile u nadležnosti prefekta. Zakonom je ukinuto i pravo tutorstva te uveden novi način nadzora nad lokalnom samoupravom. Dotadašnji *ex ante* nadzor, zamijenjen je *ex post* nadzorom zakonitosti koji provodi prefekt departmana ili regije, ali u suradnji s upravnim sudovima koji su jedini ovlašteni ukinuti akt u slučaju nezakonitosti. Dok su po starom sustavu nadzora svi akti lokalnih tijela stupali na snagu tek nakon odobrenja prefekta, po novom sustavu jedino zakonom taksativno navedeni akti stupaju na snagu nakon što prefekt bude obaviješten o njihovom sadržaju te samo ti akti mogu biti predmet nadzora po službenoj dužnosti.<sup>37</sup> Jedna od bitnih zakonskih odredbi je i ona koja je predviđjela decentralizaciju ovlasti u vidu premještaja službenika iz državne u lokalnu službu kao i preraspodjelu poslova, ali i financijskih sredstava između službi.

Iako su zakonom prefektove ovlasti bitno oslabile, vlada je inzistirala na nastavku provođenja dekoncentracije, smatrajući kako je svakoj razini decentraliziranih ovlasti potrebna jednako jaka dekoncentrirana državna uprava. Takva politika nije odgovarala ministarstvima koja su

---

<sup>34</sup>Ibidem.

<sup>35</sup>Iva Lopižić: Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj, Croatia and comparative public administration, HKJU-CCPA 16(3), 2016., str. 609–637.

<sup>36</sup>Ibidem.

<sup>37</sup>Ibidem.

nastojala (re)koncentrirati svoje ovlasti. Tek s modernizacijom državne uprave s kraja 1980-ih, dekoncentracija je postala ravnopravan pratitelj i nadopuna decentralizacijskih procesa.<sup>38</sup>

Provođenje decentralizacijskih reformi, europeizacija i rastući utjecaj doktrine novog javnog menadžmenta na globalnoj razini stvorili su pritisak za reformiranje francuske državne uprave.<sup>39</sup> Modernizacija uprave započela je 1981., a težište je bilo na poboljšanju odnosa s korisnicima s naglaskom na kvalitetu i efikasnost javnih usluga. Ustrajnije reforme započele su 1989. kada su premijerovim naputkom postavljena četiri cilja provedbenih mjera. Kao temeljna obilježja istaknuta su dekoncentracija uprave, uvođenje evaluacije učinka, poboljšanje uvjeta rada i sustava obrazovanja te poboljšanje kvalitete javnih službi. S daljnjom dekoncentracijom uprave nastojale su se proširiti ovlasti šefova dekoncentriranih državnih ureda pa je tako predviđena mogućnost da dekoncentrirani uredi državne uprave steknu status „centara odgovornosti“ i sklapaju višegodišnje ugovore s resornim ministarstvom u vezi s ciljevima koje moraju postići i sredstvima koja će im biti na raspolaganju za postizanje tih ciljeva. Program je okončan 1992. donošenjem Povelje o dekoncentraciji, u kojoj je pod utjecajem Ugovora iz Maastrichta inkorporirano načelo supsidijarnosti i određeno da se sve upravne odluke moraju donositi na onoj razini upravljanja koja je najbliža građanima, osim ako ne postoje posebni razlozi zbog kojih bi se o njima trebalo odlučivati na višoj razini.<sup>40</sup>

### 3.2. Razvoj lokalne samouprave i njene posebnosti

Za vrijeme Francuske revolucije, Dekretima iz 1789. i Ustavom iz 1791. postavljeni su temelji francuske teritorijalne organizacije te su ostali gotovo pa nepromijenjeni do danas.<sup>41</sup> Tada su osnovane komune, distrikti (današnji arondismani) i departmani, a mjere kojima se tijekom Revolucije zadiralo u upravni aparat omogućile su centralistički model upravljanja zemljom.<sup>42</sup> Naime, Napoleon je imao dva osnovna cilja, podijeliti tradicionalne provincije na više dijelova kako bi izgubile vlastiti identitet te stvoriti takvu organizaciju jedinica koje će

---

<sup>38</sup> Iva Lopižić: Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj, Croatia and comparative public administration, HKJU-CCPA 16(3), 2016., str. 609–637.

<sup>39</sup> Iva Lopižić: Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava, Croatian and comparative public administration, HKJU – CCPA 15(1), 2015., str 103–140.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Godine 1982. regije su prepoznate kao nova razina upravljanja.

<sup>42</sup> Iva Lopižić: Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava, Croatia and comparative public administration, HKJU – CCPA 15(1), 2016., str. 103–140.

moći kontrolirati republikanska vojska.<sup>43</sup> Stoga je sustav teritorijalnog upravljanja u Francuskoj bio utemeljen na uniformnosti, *top-down* pristupu, prednosti državnih interesa nad lokalnima, kao i penetraciji države u čitav teritorij. Osim toga naglašena je i upravna uloga lokalnih jedinica jer je teritorijalna samouprava djelovala kao produžena ruka državne vlasti.

44

Iza ovakve podjele stajala je ideja o jednakosti te o jakobinskoj tradiciji, odnosno ideja o jedinstvenoj i nedjeljivoj državi koja ima primarnu ulogu u savladavanju osobnih interesa te izgradnji nacionalnog jedinstva.<sup>45</sup> Centraliziranost francuskog modela, 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 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>46</sup>

Kao što je već spomenuto, glavna figura centralizacije je bio prefekt koji je brinuo o implementaciji javnih politika te je središnju vlast obavještavao o aktivnostima lokalne razine. Pravo tutorstva omogućilo mu je nadzor nad provođenjem lokalnih izbora kao i pravo intervencije u sukobu lokalnih jedinica i dekoncentriranih državnih službi. Osim ovakve vrste državne intervencije, jačanju centralizma doprinijela je i fragmentirana teritorijalna struktura, skućeni djelokrug te niska razina financijskih sredstava na raspolaganju francuskim lokalnim jedinicama.<sup>47</sup>

Kao jedinice prvog stupnja osnovane su komune uz primjenu načela: jedno naselje – jedna komuna. Komune kao osnovne jedinice, zbog svoje potkapacitiranosti nisu mogle obavljati vlastite zadaće, bez intervencije središnje države. Središnja država je odabrala oblik zasebnih

---

<sup>43</sup> Teo Giljević: Proces decentralizacije u Francuskoj, Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2013., str. 251. – 275.

<sup>44</sup> Iva Lopižić: Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava, Croatian and comparative public administration, HKJU – CCPA 15(1), 2016., str. 103–140.

<sup>45</sup> Iva Lopižić: Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj, Croatia and comparative public administration, HKJU-CCPA 16(3), 2016., str. 609–637.

<sup>46</sup> Ivan Koprić : Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava, u: Ivan Koprić (ur.) : Europeizacija hrvatske lokalne samouprave, Zagreb, 2018., str. 8. – 9.

<sup>47</sup> Iva Lopižić: Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava, Croatian and comparative public administration, HKJU – CCPA 15(1), 2016., str. 103–140.

institucionalnih oblika s ciljem da komune međusobno surađuju kako bi im se omogućilo da obavljaju zajednički skuplje i tehnički složenije službe. Uz taj oblik, središnja država je sebi i nadalje ostavila ključnu ulogu.<sup>48</sup>

Kao jedinice drugog i trećeg stupnja su određeni distrikti i departmani, ali oni nisu određeni zato da bi bile lokalne jedinice, odnosno da bi izražavali lokalne interese, već da bi bile upravne jedinice koje bi služile kao okvir organizacije državne službe na teritoriju. Svako prenošenje poslova na distrikte i departmane u doba Revolucije značilo je provođenje dekoncentracije i jačanja državne prisutnosti na teritoriju.

Upravo ovakvo razlikovanje lokalne zajednice od upravne jedinice, polazi od koncepcije uloge države koja se nalazi u središtu društva na način da je zadatak države da osigura već spomenuto nacionalno jedinstvo, zbog čega postoji primat nacionalnih interesa nad lokalnim interesima te je zato i prisutna dekoncentracija. Koprić<sup>49</sup> navodi kako upravna jedinica predstavlja internu organizacijsku jedinicu središnjih upravnih organizacija. Ona čini jedan dio državnog teritorija, a koji čini okvir za funkcioniranje državnih upravnih službi i nema zasebnu pravnu osobnost. Tako postoje regionalne, okružne i lokalne ekspoziture središnje vlasti na čijem čelu se nalaze, od strane središnje državne vlasti imenovani visoki državni dužnosnici. Povjeravanje nekih državnih upravnih poslova takvim jedinicama naziva se dekoncentracijom. S druge strane, lokalne jedinice su u načelu samostalne, a njeni organi su utemeljeni na lokalnim izborima. Povjereni su im specifični, lokalni poslovi, što se naziva decentralizacijom. U pogledu određenja lokalnih poslova vlada monistička formulacija – poslovi koji su lokalnim jedinicama u Francuskoj povjereni od središnje državne vlasti ulaze u njihov vlastiti djelokrug.<sup>50</sup>

Distrikti su 1800. zamijenjeni arondismanima koji danas predstavljaju upravne jedinice u kojima su ispostave dekoncentriranih službi, a departmani su stjecali sve više samoupravnih svojstava da bi decentralizacijskim reformama 1982. stekli pun samoupravni status. Danas

---

<sup>48</sup> Teo Giljević: Proces decentralizacije u Francuskoj, Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2013., str. 251. – 275.

<sup>49</sup> Ivan Koprić: Djelokrug lokalne i područne samouprave, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 5 No. 1, str. 44.-45.

<sup>50</sup> Iva Lopižić: Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj, Croatia and comparative public administration, HKJU-CCPA 16(3), 2016. str. 609–637.

predstavljaju i jedinice lokalne samouprave i teritorijalni okvir za organizaciju dekoncentriranih službi ministarstava.<sup>51</sup>

Jedna od značajnijih promjena koja se doticala lokalne razine je uvođenje prefekta regije. Dekretima iz 1959. i 1960. uvedene su planske regije – upravne jedinice čija je zadaća bila implementirati politiku ravnomjernog ekonomskog razvoja. Njihovu upravljačku strukturu činili su prefekt koordinator planskih regija, upravni odbor i savjetodavni odbor regija, a 1964. doneseni su dekreti koji reguliraju ulogu prefekta regije i ostalih regionalnih aktera. Institut prefekta regije uvodi se u sklopu procesa izgradnje regije. Zadaća prefekta regije bila je uniformirano izvršenje sektorskih politika na razini regija, pri čemu prefekt regije nije imao hijerarhijskih ovlasti naspram prefekta departmana, ali je njegov položaj bio osnažen odredbom da je prefekt regije ujedno i prefekt departmana u kojem je glavni grad regije.<sup>52</sup> Regionalni preokret u Francuskoj imao je svrhu uspostaviti nacionalnu razvojnu ravnotežu, afirmirati regionalne specifičnosti i potencijale, te čuvati tradicionalne i kulturne vrijednosti svakog područja.<sup>53</sup> Na razini komuna, ministarstva nisu imala svoje službe, već je obavljanje poslova državne uprave bilo povjereno načelniku komune.<sup>54</sup>

Kao što je već navedeno, današnja teritorijalna struktura ne odstupa znatno od one iz 18. stoljeća. Na prvom su stupnju komune, drugom departmani, a na trećem regije.

Na prvom stupnju postoji više od 36.000 komuna koje pripadaju kategoriji vrlo malih jedinica. Neovisno jesu li urbanog ili ruralnog karaktera, komune imaju jednak status. Poseban status među komunama imaju samo tri grada – Pariz, Lyon i Marseille. Oni imaju pravo na svojem području formirati gradske kotare kao specifične jedinice mjesne samouprave.

Francuska danas broji 100 departmana, od kojih se 96 nalazi na području metropolitanske Francuske, a 4 su prekomorska. Za vrijeme Revolucije departmani, kao teritorijalne jedinice, obavljali su državne poslove. Nositelj izvršne vlasti u departmanu je bio prefekt. Međutim

---

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Iva Lopižić: Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava, Croatian and comparative public administration, HKJU – CCPA 15(1), 2016., str. 103–140.

<sup>53</sup> Ivan Šimunović: Grad u regiji ili regionalni grad, LOGOS, Split, 1996.

<sup>54</sup> Iva Lopižić: Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj, Croatia and comparative public administration, HKJU-CCPA 16(3), 2016. str. 609–637.

provedbom decentralizacijskih reformi, 1982. godine, tu funkciju preuzima predsjednik departmanskog vijeća, no o tome nešto kasnije.

Na trećem stupnju nalaze se regije, njih 22. Prvotno su bile zamišljene kao upravne jedinice koje brinu o ravnomjernom ekonomskom razvoju komuna i departmana, ali 1982. dobivaju status samoupravnih lokalnih jedinica. Ustavnim promjenama 2003., ugrađene su u Ustav kao dio trostupanjske lokalne samouprave.

U Francuskoj je djelokrug lokalnih jedinica određen metodom opće klauzule. Pa tako u nadležnost komuna ulazi urbanističko planiranje, izdavanje dozvola, izgradnja škola. Nadležnost departmana obuhvaća većinu društvenih službi, ruralni razvoj, izgradnja cesta, dok regije brinu o ekonomskom razvoju, prometu i prometnoj infrastrukturi. Jedinice lokalne samouprave ne nalaze se u hijerarhijskom odnosu, s obzirom na načelo slobodnog upravljanja koje je zajamčeno Ustavom.

Francuski parlament 2014. odobrio je zakon kojim je ukupni broj regija smanjen na 18 (13 metropolitanskih i pet prekomorskih regija). Svaka metropolitanska regija sastoji se od nekoliko departmana, a svaka prekomorska regija ujedno je i jedan departman. Departmani se sastoje od nižih upravno-teritorijalnih jedinica okruga, a niže upravno-teritorijalne jedinice od okruga su kantoni i općine.<sup>55</sup>

### 3.3. Decentralizacijske reforme

Proces decentralizacije proveden je u dva vala. Prvi val je trajao od 1982.- 1986. godine, a drugi od 2003. Na značajniji proces decentralizacije utjecala je promjena vlasti 1970-ih godina, kada na vlast dolaze socijalisti koji se nisu slagali s dotadašnjim centralističkim modelom upravljanja u kojem lokalne jedinice sudjeluju jedino putem lobiranja. Stoga, početak 1980-ih obilježava provođenje institucionalnih reformi s ciljem decentralizacije države.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Proleksis enciklopedija. Pristupljeno 11.02.2025. <https://proleksis.lzmk.hr/22007/>

<sup>56</sup> Teo Giljević: Proces decentralizacije u Francuskoj, Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2013., str. 251. – 275.

### 3.3.1. Prvi val decentralizacije 1982./1983.

Od 1982. pa sve do 1986., kada se zastalo s provođenjem politike decentralizacije, doneseno je 48 zakona i 268 dekreta kojima je osnažen položaj francuskih jedinica lokalne samouprave. Cilj reformi bila je politička, upravna i ekonomska revitalizacija francuske periferije, a reformskim mjerama koje su se provodile u okviru postojeće teritorijalne organizacije zahvaćeni su svi aspekti lokalnog sustava upravljanja.<sup>57</sup> Time je nova socijalistička vlada krenula u decentralizaciju napoleonskog državnog sustava, prebacujući političku i administrativnu odgovornost s državnih agencija na lokalnu samoupravu, odnosno komune i departmane.

Reforme decentralizacije od 1982. do 1983. imale su izrazit utjecaj na rad službi na terenu. S druge strane, lokalnim vlastima, reforme su pružile – 22 kopnene regije, 96 departmana i 36 500 komuna, odnosno, priliku da razviju vlastitu stručnost i uspostave vlastite strukture koje će biti sposobne voditi politiku u skladu s očekivanjima lokalnog stanovništva.

Reforme su tako označile promjenu u francuskoj administrativnoj tradiciji, utoliko što državni predstavnici u ministarskim terenskim službama i prefekturama više nisu mogli zahtijevati monopol nad pružanjem tehničke ekspertize i provedbom javnih politika. Utjecaj koji su terenske službe ministarstava mogle izvršiti na lokalni proces donošenja politika sada je bio određen lokalnim vlastima koje su ih mogle uključiti kao partnere ili tražiti alternativne izvore stručnosti.<sup>58</sup>

Prvi zakon je usvojen 12. ožujka 1982. (Okvirni zakon) te je predstavljao bitan odmak od dotadašnjeg sustava centralno-lokalnih odnosa. Neke od promjena su: ukidanje tutorstva i ovlasti prefekta koji su bili nositelji izvršne vlasti u departmanima; posao se prenosi lokalnim jedinicama te se zato i unaprjeđuje lokalno službeničko zakonodavstvo; izvršne funkcije lokalne samouprave dodijeljene su departmanima, čime je došao kraj miješanja izvršnih funkcija departmana s onima na državnom razini; formiraju se regije kao samoupravne jedinice trećeg stupnja i jača financijski kapacitet lokalnih jedinica. Smanjuju se sredstva

---

<sup>57</sup> Iva Lopižić: Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava, *Croatian and comparative public administration*, HKJU – CCPA 15(1), 2015., str 103–140.

<sup>58</sup> Cole A, Jones G.: *Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France*, 2005.

dekoncentriranim službama jer dolazi do premještanja službenika iz središnje države u lokalne službe.

U to vrijeme smanjuje se značaj prefekta jer oni prestaju biti nositelji izvršne vlast u regijama i departmanima, već nositelj izvršne vlasti u departmanima počinje biti predsjednik vijeća departmana kojeg bira vijeće departmana. Kao što je rečeno, dolazi do ukidanja tutorstva, odnosno prestanka upravnog tutorstva te se mijenja upravni nadzor tako da se sada provodi *ex post* nadzor zakonitosti, umjesto prijašnjeg *ex ante* nadzora.<sup>59</sup>

S obzirom na prijenos poslova koji je uslijedio s državne na lokalnu razinu, promicanje lokalnog razvoja stavljeno je u nadležnost svih razina lokalnog upravljanja. Tako su regije dobile samoupravni status te sada obavljaju poslove vezane uz ekonomski i regionalni razvoj, departmani su preuzeli obavljanje određenih zdravstvenih i društvenih službi, a komune poslove prostornog planiranja i izdavanja građevinskih dozvola. Prijenos poslova sa središnje na lokalnu razinu je bio popraćen i financijskom autonomijom. Lokalne jedinice stekle su potpunu kontrolu nad određenim porezima i pristojbama (na vlasništvo, dozvole, registraciju automobila, itd.), povećan je njihov udio u porezima koje dijele s državnim vlastima i razvijen sustav nenamjenskih državnih potpora.<sup>60</sup>

Giljević<sup>61</sup> navodi kako su reforme u prvom valu vođene dvama suprotnim načelima. Naime, s jedne strane, nadležnosti su se trebale dodijeliti točno određenoj subnacionalnoj razini. S druge strane, lokalnim vlastima u komunama i departmanima je zapravo dodijeljena sloboda da one prema svojoj vlastitoj prosudbi djeluju na područjima za koja one smatraju da su od relevantnosti za njihove građane. Slijedom navedenog, općim načelom je određeno da se na razini komuna, kao i na razini različitih međukomunalnih tijela, obavljaju poslovi koji su iz neposredne blizine korisnika. Primjerice, manje zahtjevna socijalna skrb, izdavanje dozvola, planiranje, raspolaganje otpadom. Složeniji poslovi su se obavljali na razini departmana koji su raspolagali većim proračunima. Primjerice, socijalne službe, socijalna skrb, dio srednjoškolskog obrazovanja, održavanje javnih cesta. Na regionalnoj razini su se obavljali

---

<sup>59</sup> Iva Lopižić: Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj, Croatia and comparative public administration, HKJU-CCPA 16(3), 2016. str. 609–637.

<sup>60</sup> Iva Lopižić: Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava, Croatian and comparative public administration, HKJU – CCPA 15(1), 2015., str 103–140.

<sup>61</sup> Teo Giljević: Proces decentralizacije u Francuskoj, Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2013., str. 251. – 275.



strategijski poslovi, poput razvoja infrastrukture, ekonomski razvoj, dio sekundarnog obrazovanja, stručno usavršavanje.

S obzirom na to da je drugo načelo slobodnog djelovanja lokalnih jedinica u suprotnosti s prvim koje traži jasnu diobu nadležnosti između subnacionalnih razina, javlja se problem preklapanja nadležnosti te dupliciranja poslova. To se najbolje vidi na primjeru obrazovanja koje je podijeljeno između tri teritorijalne razine.

Reforme u prvom valu su pokazale kako se složen sustav teritorijalne samouprave nije uspio reformirati, već je samo dodao još jednu razinu lokalnog upravljanja, a da prethodno nije ukinuo neku od postojećih. Međutim jedno je sigurno, a to je da se nitko više ne zalaže za povratak na stari centralistički sustav. Prvim valom Francuska administrativna i politička struktura trajno je izmijenjena te se političke opcije više ne protive nastavku decentralizacije, iako i dalje postoji podjela na one koji zagovaraju još veći stupanj decentralizacije, od onih koji podržavaju jačanje uloge države.

### 3.3.2. Drugi val decentralizacije 2003./2004.

Nakon prvog vala decentralizacije, 1990-e i 2000-e su obilježene jačanjem lokalne demokracije na način da su 2003. godine provedene izmjene francuskog Ustava. Drugi val reformi se odvijao u drugačijim okolnostima. U svrhu postizanja kompromisa, tadašnji premijer Raffarin morao se prethodno konzultirati s lokalnim akterima. Ustavnim izmjenama iz 2003. proklamirana su osnovna obilježja organizacije francuske lokalne samouprave.

Decentralizaciji se daje ustavni status te se Francuska određuje primarno kao unitarna i decentralizirana država. Kao nova razina teritorijalnog upravljanja prepoznaju se regije, ali se ojačava lokalna demokracija na način da se proklamira načelo supsidijarnosti. Također, zajamčeno je pravo na lokalnu samoupravu, a s time istovremeno i pravo na dovoljnu količinu financijskih sredstava kako bi lokalne jedinice mogle slobodno djelovati. Upravo je načelo supsidijarnosti promijenilo iz samih temelja način na koji se određuju teritorijalne razine koje će obavljati pojedine javne ovlasti. Naime, teritorijalnim jedinicama je dana

moгуćnost da zahtijevaju prenošenje određenih javnih ovlasti koje su se inače uobičajeno obavljale na središnjoj razini, ali ipak samo uz dopuštenje države.<sup>62</sup>

Načelo supsidijarnosti u smislu da lokalne jedinice imaju ovlast da mogu same samostalno odlučiti i urediti poslove koji se mogu optimalno obavljati na toj razini je zapravo iznimno relevantna promjena i zapravo predstavlja jedan veliki odmak od dotadašnje francuske tradicije glede lokalne samouprave.<sup>63</sup>

Ipak, 2004. godine evidentna je ponovna premoć departmana nad regijama jer je tada na departmane prebačen niz ovlasti na način da su preuzeli brigu oko većine javnih cesta, srednjeg obrazovanja i socijalne skrbi. Najbolji pokazatelj premoći departmana vidljiv je kroz prijenos financijskih sredstava. Regije su dobile samo jednu petinu sredstava, a departmani gotovo tri četvrtine.<sup>64</sup>

Iz navedenog je vidljivo kako departmani kroz svoj povijesni razvoj i dalje imaju snažnu političku potporu, čime se dodatno potvrdio njegov jaki upravni kapacitet naspram kapaciteta komuna i regija. Reforme su utjecale i na odnos s građanima kroz uvođenje različitih oblika neposredne demokracije, a i lokalnim jedinicama je zajamčeno pravo na eksperimentiranje. Građane se potiče na uključivanje u lokalni politički život kroz građanske inicijative i lokalne referendume. Jačanje lokalne demokracije nastavlja jačati te je 2007. godine Francuska Republika ratificirala Europsku povelju o područnoj (regionalnoj) i lokalnoj samoupravi pa je tako broj regija 2015. godine smanjen s 22 na 13.<sup>65</sup>

Drugi val reformi nije doveo do značajnijih promjena. I dalje je prisutna izuzetna fragmentiranost i kompleksnost lokalne samouprave, uz miješanje novih i starih institucija koje formiranjem novih nisu ukinute, pa tako dolazi do dijeljenja ovlasti među različitim akterima.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Teo Giljević: Proces decentralizacije u Francuskoj, Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2013., str. 251. – 275.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Iva Lopižić: Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj, Croatia and comparative public administration, HKJU-CCPA 16(3), 2016. str. 609–637.

<sup>66</sup> Teo Giljević: Proces decentralizacije u Francuskoj, Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2013., str. 251. – 275.

### 3.4. Iskustva i pouke iz provedenih refomi

Na kraju, uvažavajući sve reforme zapravo se model postupno prilagodio novim promjenama i prilikama. Slijedom navedenog, taj institucionalni put bi se mogao opisati kao konverzija jer su organi koji su imali dugu institucionalnu tradiciju koja potječe od izgradnje francuske države i danas opstali. Ipak, svrha postojanja i zadaci koji nisu bili sukladni društvenim trendovima su napušteni te zamijenjeni novijima.<sup>67</sup>

Razlozi zbog kojih nije došlo do teritorijalne reorganizacije jesu kulturni (snažna povezanost naroda sa svojim komunama te ideja o departmanima kao stečevini Revolucije koja se ne smije dirati) i politički.<sup>68</sup> Premda decentralizacijske reforme nisu izmijenile fragmentiranu strukturu, promijenile su način djelovanja središnjih vlasti; umjesto *top-down* pristupa sada se više koristi *bottom-up* u kojemu niže razine imaju znatno više utjecaja. Decentralizacija i modernizacija zaustavljene su na pola puta između centralizacije i decentraliziranog modela upravljanja državom u kojem središnja država i dalje ostaje bitna, ali nije u mogućnosti kontrolirati sve interakcije. Dolazi do labavljenja veza između države i društva te smanjenja kapaciteta države da neposredno upravlja.<sup>69</sup> Također, ideju o proširenju sustava provjera i ravnoteža o lokalnoj samoupravi, kao i ideju o neposrednom izboru načelniku veći dio političara zapravo ne podržava. Pored navedenog, na građanske inicijative i lokalne referendume se gledao kao na protivne republikanskim načelima i kao na prijetnju modelu koji je izabran, odnosno modelu predstavničke demokracije.<sup>70</sup>

Premda su decentralizacijske reforme nepovratno izmijenile francuski političko-upravni sustav te više gotovo i ne postoji relevantna politička opcija koja bi se zalagala za povratak na stari centralistički sustav upravljanja državom, proces decentralizacije nije dovršen, a sustav upravljanja državom još je složeniji nego prije.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Teo Giljević: Proces decentralizacije u Francuskoj, Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2013., str. 251. – 275.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> Ibidem.

## 4. ISKUSTVA DECENTRALIZACIJE U VELIKOJ BRITANJI

Velika Britanija i Sjeverna Irska zajedno čine Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske, državu koja se nalazi u zapadnoj Europi, na otoku Velika Britanija i sjeveroistočni dio otoka Irske. Velika Britanija sastoji se od Engleske, Škotske i Walesa. Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske predstavlja ustavnu nasljednu monarhiju koja ima parlamentaran sustav vlasti. Isto tako, nema formalno napisan ustav jer je ustav reguliran običajem, konvencijama i pisanim dokumentima (*Habeas Corpus Acts*, *Magna Charta Libertatum*, *Bill of Rights*, *House of Lords Act*, *Union Act* i dr.). Nasljedni monarh iz loze Windsora je državni poglavar i istovremeno nominalni poglavar Commonwealtha. Izvršna vlast pripada monarhu formalno i on ju provodi preko vlade.<sup>72</sup>

### 4.1. Razvoj države i uprave

Razvoj državne uprave započinje u Engleskoj u 15. stoljeću kada je vladala dinastija Tudor. Središnja državna vlast razvila se iz vladarevih službenika i savjetodavnih tijela, što je karakteristično i za druge europske države. U 16. stoljeću, oblikuju se klasični upravni resori putem Ministarstva financija (*Treasury*). 17. i 18. stoljeće obilježeno je raširenom korupcijom i patronažnim sustavom u britanskoj upravi te se tek u 19. stoljeću javlja profesionalizacija uprave u kojoj se politika odvaja od upravnih funkcija uz istodobno jačanje javnog interesa. Stalni tajnik Ministarstva financija Charles Trevelyan je značajno doprinio profesionalizaciji službenika. Uz njegov napor, kao i industrijalizaciju i urbanizaciju, britanska uprava iz klasičnog resora razvija se u sustav javnih službenih (komunalnih, tehničkih, društvenih poslova). Iako je socijalna država građena nakon pobjede Laburističke stranke, 1960-ih i 1970-ih godina se pojavljuju teze o preopterećenosti državi te se ističe da postojeći sustav lokalne samouprave nije bio održiv. Javnu upravu smatra se nedovoljno efikasnom, preskupom i prevelikom, radi čega se rješenja traže u menadžerskim reformama.<sup>73</sup> Do prije desetak godina, na državnu upravu gledalo se kao na vladin instrument koji nema vlastitu ustavnu osobnost te podliježe odlukama ministara. Donošenjem *Constitutional Reform and Governance Act* 2010. uspostavljena je zakonska osnova za državnu upravu, što predstavlja važan korak u reformiranju britanskoga ustavnog poretka. Tim Zakonom definirana je

---

<sup>72</sup> Velika Britanija i Sjeverna Irska: Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2024. Mrežnoj stranici pristupljeno: 15.01.2024. <https://enciklopedija.hr/clanak/velika-britanija-i-sjeverna-irska>.

<sup>73</sup> Ibidem.

nadležnost Povjerenstva za državnu upravu, određena su pravila u vezi s odabirom i zapošljavanjem službenika, pravila ponašanja službenika i dr.<sup>74</sup>

#### 4.2. Razvoj lokalne samouprave i njene posebnosti

Domovinom lokalne samouprave smatra se Engleska. U njoj se razvoj embrionalnih lokalnih vlasti koje imaju autonomiju spram vladara počeo razvijati od ranog 13. stoljeća, s usvajanjem poznate Velike povelje sloboda (*Magna Carta Libertatum*) 1215. godine. Povijesno gledajući, prvi teritorijalni okvir lokalne samouprave činile su župe i gradovi. Župe su se bavile crkvenim pitanjima, crkvenom imovinom, itd., a na drugom stupnju su bili gradovi. U nadležnosti lokalnog stanovništva je bilo neposredno upravljanje gradskim poslovima, što se ipak promijenilo u 17. stoljeću s dolaskom gradske aristokracije koja je upravljanje poslovima preuzela pod svoju nadležnost.

Do utemeljenja moderne lokalne samouprave došlo je u prvoj polovici 19. stoljeća. Neki navode kako je početak reforme lokalne samouprave započeo usporedno s reformom izbornog sistema za britanski parlament. Naime, 1833. godine imenovana je prva kraljevska komisija za lokalnu upravu koja je trebala ispitati stanje u gradskoj upravi i predložiti mjere za njegovo poboljšanje. Nakon dvogodišnjeg rada komisija je podnijela izvještaj koji je s izvanrednom jasnoćom i temeljitošću prikazao žalosno stanje u kojem se nalazila tadašnja uprava engleskih gradova. Na temelju prijedloga komisije donesen je 1835. godine zakon (*Municipal Corporations Act*), ključni pravni dokument kojim je gradska uprava reorganizirana na demokratskim principima, a time je ujedno započeo proces izgradnje modernog sustava lokalne samouprave u Engleskoj.<sup>75</sup> Naime, specifičnost tadašnje britanske lokalne samouprave je to što pravnu osobnost nisu imale lokalne jedinice, već predstavnička tijela građana. Ona su imala formalan status samoupravnog udruženja koje je u odnosu prema središnjoj vlasti dugo vremena bilo uvelike izjednačeno s privatnom korporacijom. Ovim zakonom je prvi put reguliran i formalni status lokalne samouprave. Iz Engleske se koncept

---

<sup>74</sup> Petra Đurman: Javna uprava i politički sustav Ujedinjenog Kraljevstva: između tradicije i reformi, *Croatian and comparative public administration*, HKJU – CCPA 15(1), 2015., str. 69–102.

<sup>75</sup> Stjepan Ivanišević: Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme, *Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (HAZU)*, str. 39-84., 2010.

lokalne samouprave institucionalnim širenjem preko Francuske i Belgije proširio u središnju Europu, ponajprije u germanske zemlje.<sup>76</sup>

Međutim, danas je njezin sustav zapravo jedan od najslabijih u Europi jer se godinama postupno sužavao nekad široki krug poslova koje su obavljale lokalne jedinice. Nekadašnji pionir u pružanju različitih javnih usluga, tijekom 20. stoljeća njezin je položaj financijski i funkcionalno (stvarno) oslabio na što je dodatno utjecalo uključivanje privatnog sektora, civilnog sektora i agencifikacija lokalnih usluga.<sup>77</sup>

Prva radikalna teritorijalna reforma, nakon stotinjak godina nepromijenjene strukture, bila je 1972. godine kada je britanski parlament donio zakon kojim se promijenila teritorijalna struktura Engleske i Walesa. Reforma je doprinijela pojednostavnjenoj strukturi pa je tako lokalna samouprava utemeljena na dvije razine. Na urbanim područjima teritorij je podijeljen na velike gradove i okruge, a izvan metropolitanskih područja na okruge i kotare. U lokalnim jedinicama i dalje je zadržana enumeracija kao metoda dodjeljivanja poslova i s njome *ultra vires* doktrina po kojoj sudovi mogu poništavati lokalne odluke koje nemaju izričiti zakonski temelj ili se pak ne mogu razumno implikacijom izvesti iz zakonom dodijeljene ovlasti.<sup>78</sup> Reforma je utjecala na smanjenje broja osnovnih lokalnih jedinica i tako doprinijela povećanju populacije u jednoj jedinici pa tako Engleska danas ima najveće osnovne lokalne jedinice u Europi. Međutim, ovakva podjela nije dugo potrajala. Za vrijeme vladavine M. Thatcher, britanski parlament, a na prijedlog vlade, je 1986. prihvatio zakon kojim je na urbana područja uvedena jednostupanjska organizacija, a na ostalim dvostupanjska. Razlog takvoj promjeni je bio otpor metropolitanskih okružnih vijeća ekonomsko-financijskoj politici M. Thatcher.

Danas je lokalna samouprava različito organizirana u Engleskoj i devolviranim teritorijima. Pa je tako Engleska zadržala jednostupanjsku lokalnu samoupravu u visokourbaniziranim područjima, te dvostupanjsku u svim ostalim područjima. Jednostupanjske jedinice obuhvaćaju 36 metropolitanskih kotareva na području velikih gradova, s time da je posebno uređeno metropolitansko područje Londona koje se sastoji od uže jezgre Londona i 32 okolna

---

<sup>76</sup> Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava ... HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 8. (2008.), br. 1., str. 95-133

<sup>77</sup> Petra Đurman: Javna uprava i politički sustav Ujedinjenog Kraljevstva: između tradicije i reformi, Croatian and comparative public administration, HKJU – CCPA 15(1), 2015., str. 69–102.

<sup>78</sup> Stjepan Ivanišević: Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (HAZU), str. 39-84., 2010.

grada. Izvan metropolitanskih područja lokalna je samouprava u pravilu organizirana u dva stupnja – 34 okruga koji se dalje dijele na 238 kotareva. U nadležnosti su okruga lokalno planiranje, obrazovanje, socijalna skrb, javni prijevoz i knjižnice, dok se kotarevi brinu o stanovanju, zbrinjavanju otpada i otpadnih voda. U ruralnim područjima ispod razine kotara postoje župe (*parishes*) kao oblici mjesne samouprave, njih oko 9.000.<sup>79</sup> Škotska, Wales i Sjeverna Irska imaju jednostupanjsku organizaciju. Škotske jedinice u svojoj nadležnosti imaju područja poput obrazovanja, javni prijevoz, ekonomski razvoj, zbrinjavanje otpada; Velški krug je nešto uži pa obuhvaća socijalnu skrb i stanovanje, javni prijevoz; jedinice u Sjevernoj Irskoj obavljaju komunalne poslove.

Obilježje britanskog modela koji utječe na slabu poziciju lokalne samouprave je već spomenuto nepostojanje ustavnog jamstva prava na lokalnu samoupravu. Time je omogućen snažan utjecaj središnje na lokalnu razinu vlasti. Načelo suverenosti Parlamenta dovelo je do razvoja *ultra vires* doktrine, prema kojoj je svim središnjim i lokalnim tijelima za svaku akciju potrebno utemeljenje u propisu donesenom u Parlamentu.<sup>80</sup> Shodno toj koncepciji, lokalne vlasti nemaju zajamčenih poslova niti prava osim onih koje je odobrio Parlament, čime je autonomija lokalnih vijeća bila bitno ograničena. Doduše, postojala je mogućnost proširenja djelokruga određene lokalne jedinice tzv. privatnim zakonima (*Private Bills*) od onog određenog općim zakonodavstvom.<sup>81</sup>

Izostanak razlikovanja poslova na državne i lokalne, a kod lokalnih na vlastite i prenesene, te provedba zakona putem lokalnih organa, rezultat je cjeloukupnog političkog razvoja. U tom razvoju lokalna samouprava nikad nije bila ugušena, već se, naslonjena na iste političke snage kao i parlament, razvijala paralelno s njegovim razvojem i učvršćenjem njegove premoćne pozicije.<sup>82</sup> Takav odnos je utjecao na to da je Ujedinjeno Kraljevstvo, iako članica Vijeća Europe, tek 1998. godine ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi.

Specifičnost se ogleda i u financijskoj autonomiji. Naime, prisutna je velika razina ovisnosti lokalne samouprave o središnjoj vlasti. Izvori financiranja lokalnih jedinica obuhvaćaju lokalne poreze, pristojbe za korištenje različitih usluga i dotacije središnje države, koje čine

---

<sup>79</sup> Petra Đurman: Javna uprava i politički sustav Ujedinjenog Kraljevstva: između tradicije i reformi, Croatian and comparative public administration, HKJU – CCPA 15(1), 2015., str. 69–102.

<sup>80</sup> Ibidem.

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> Ivan Koprić: Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave, Javna uprava: nastavni materijali. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu ; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 259-274., 2006.

polovinu ukupnih sredstava lokalnih vlasti.<sup>83</sup> Međutim, način trošenja sredstava je bio pod kontrolom središnje države pa je tako sve do 1999. središnja vlast određivala maksimalni iznos proračuna lokalnih jedinica. Iako je takav sustav ukinut, pitanje financiranja i dalje ostaje velik problem između središnjih i lokalnih vlasti.

#### 4.3. Reforma britanske uprave

Veliku Britaniju je 1980-ih godina zadesio val menadžerskih reformi, koji je na nekoliko načina osim na državnu upravu, utjecao i na promjene koje su zadesile lokalnu samoupravu. Reforme velikih segmenata javnog sektora (energetika, promet, telekomunikacije, obrazovanje, zdravstvo) zahtijevale su odlučnu akciju središnje vlasti i opći konsenzus političkih aktera. Lokalna samouprava je u znatnoj mjeri izgubila svoju autonomiju zbog obveznosti provođenja reformskih mjera određenih od države. Ideja da velika lokalna autonomija poskupljuje djelovanje javnog sektora rezultirala je drastičnim smanjivanjem diskrecijskih ovlasti lokalnih jedinica. To se osjetilo i u načinima pružanja javnih usluga jer je privatizacija nekih djelatnosti bila obvezna, dok je u drugima izvršeno podvrgavanje odgovarajućim sektorima na središnjoj razini.<sup>84</sup>

Reforme su bile sveobuhvatne pa su tako utjecale i na provedbu službeničke politike. Nepostojanje jasnoga zakonskog razlikovanja statusa zaposlenika javnoga i privatnog sektora 1980-ih olakšalo je unošenje praksi iz privatnog sektora u sustav javne uprave.<sup>85</sup> Naime, od 1991. regrutacija, klasifikacija, napredovanje i plaće službenika prebačeno je u nadležnost pojedinih upravnih organizacija. Takva decentralizacija dovelo je do fragmentacije, odnosno različitih uvjeta zapošljavanja, čime su ozbiljno narušena temeljna obilježja službeničke politike – trajnost, neutralnost, anonimnost i jedinstvo.

##### 4.3.1. *Next steps* agencije

Novi javni menadžment, koji je primarno orijentiran na ekonomske vrijednosti, zauzeo je važnost u anglosaksonskim zemljama te je doveo do umanjenja značaja i važnosti lokalne

---

<sup>83</sup> Petra Đurman: Javna uprava i politički sustav Ujedinjenog Kraljevstva: između tradicije i reformi, Croatian and comparative public administration, HKJU – CCPA 15(1), 2015., str. 69–102.

<sup>84</sup> Mihovil Škarica: Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave, Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, str. 55-98., 2010.

<sup>85</sup> Petra Đurman: Javna uprava i politički sustav Ujedinjenog Kraljevstva: između tradicije i reformi, Croatian and comparative public administration, HKJU – CCPA 15(1), 2015., str. 69–102.



samouprave i njezinih ograničenja.<sup>86</sup> U vrijeme vladavine konzervativne stranke, predvođene Margaret Thatcher i Johnom Majorom (1979. – 1997. godina), počinju energične reforme britanske javne uprave koji su zapravo bili izrazito radikalni. Naime, izrazito radikalne reforme su bile inspirirane neoliberalnim doktrinama u ekonomiji koje su se onda prenosile na državni sustav upravljanja. Ta shvaćanja su zastupala tezu da je tržište zapravo optimalniji način na koji se mogu pružati usluge i službe svih vrsta umjesto tradicionalne državne uprave.<sup>87</sup> Zapravo su u pozadini svih tih reformi i procesa bile jedne specifične okolnosti u kojima se nalazila Velika Britanija, počevši od frustracija uzrokovanih raspadom ranijeg kolonijalnog carstva Velike Britanije.<sup>88</sup>

Zaokret u smislu okretanja menadžerizmu od strane konzervativaca, obilježen je osnivanjem izvršnih agencija, tzv. *Next Steps* u vrijeme vladavine M. Thatcher. Smatralo se da *policy* poslove treba odvojiti od poslova provedbe koji su bili u nadležnosti izvršnih agencija. Ipak, agencije su formalno ostale dio ministarstva, ali je njihova autonomija bila upravljačka i financijska.<sup>89</sup> U to vrijeme znatan dio javnog sektora je prebačen u privatni sektor te je to razdoblje obilježeno iznimnom privatizacijom. Premda su postavljeni ciljevi bili jasni, istaknula su se dva problema. Prvi se odnosio na međusobnu isprepletenost nadležnosti ministra i ravnatelja koji se nalazio na čelu agencije, a drugi je bio vezan uz načelo odgovornosti. Iako su ministri bili krajnje odgovorni za svoje resore, istovremeno su izgubili kontrolu nad značajnijim dijelovima, čime je ministarska odgovornost dovedena u pitanje.

Također, Zakon o lokalnoj upravi iz 1988. i 1992., obvezivao je sve lokalne jedinice da prilikom raspisivanja natječaja za obavljanje lokalnih javni službi, pravo ravnomjernog sudjelovanja imaju i privatni ponuđači. Dolaskom John Majora na vlast, utvrđuje se i novi status građana. Želi se napraviti odmak od građanina kao korisnika javnih službi, i orijentirati na građanina kao korisnika, ali i potrošača i kupca javne usluge.

S ulaskom privatizacije i liberalizacije, uz izvršne agencije, povećao se i broj regulacijskih agencija koje reguliraju način kako se pružaju usluge prepuštene privatnom sektoru od strane

---

<sup>86</sup> Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, Hrvatska javna uprava, god. 8., 2008., br. 1., str. 95-133.

<sup>87</sup> Eugen Pusić: Modernizacija javne uprave, Hrvatska javna uprava, god. 1. (1999.), br. 1., str. 1.-42.

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Petra Đurman: Javna uprava i politički sustav Ujedinjenog Kraljevstva: između tradicije i reformi, Croatian and comparative public administration, HKJU – CCPA 15(1), 2015., str. 69–102.

države te isti nadziru. *Quangos* se često koristi kao naziv za obje vrste agencija.<sup>90</sup> Definicija *quangosa* je dvojaka. U širem smislu, to su tijela koja se financiraju iz državnog proračuna kako bi obavljala javne funkcije, pri čemu imaju određen stupanj autonomije, a prema nešto užoj definiciji, riječ je o tijelima koja obavljaju funkcije za središnju državu, no nisu dio središnje državne uprave i u većoj su ili manjoj mjeri nezavisna od ministarstva, ali krajnja odgovornost ipak je na kabinetskom ministru.<sup>91</sup> Razlikujemo četiri tipa *quangosa*: a) organizacije s izvršnim funkcijama; b) organizacije sa sudbenim ovlastima; c) savjetodavni odbori; d) zatvorski odbori.<sup>92</sup> Iako *quangosi* imaju dugu tradiciju u Velikoj Britaniji, vlast konzervativaca je uvelike utjecala na njihov nagli porast jer kako navodi Perko-Šeparović, to je bio prikladan način kako zaobići „neprijateljske“ lokalne vlasti.<sup>93</sup>

#### 4.3.2. *Best value* program

Dolaskom laburista na vlast, 1997. godine, vlada se odlučila za tzv. „treći put“ u smislu da se primjenjuje tržišni mehanizmi u javnoj upravi, ali da se i očuva država blagostanja.<sup>94</sup> Kao važan element potvrđivanja lokalne samouprave, 2000. godine donesen je Zakon o lokalnoj upravi (*Local Government Act*). Prema zakonskoj odredbi, lokalna vlast ima ovlasti učiniti sve što smatra da će vjerojatno postići jedan ili više od sljedećih ciljeva: promicanje ili poboljšanje ekonomske dobrobiti svog područja, promicanje ili poboljšanje ekološke dobrobiti svog područja i promicanje ili poboljšanje društvenog blagostanja svog područja.<sup>95</sup> Time se djelomično odstupilo od stroge *ultra vires* doktrine. Istaknuta je uloga lokalnih jedinica kao partnera središnjoj vlasti, iako je na njihovu autonomiju i dalje utjecala politika i ciljevi koje je propisivala središnja vlast. Uvođenje programa *Best Value* na lokalnoj razini 1999., trebalo je osigurati postupanje lokalnih jedinica u skladu sa središnjim ciljevima, mjereći stupanj ispunjavanja zadanih indikatora. Naglasak je bio na povećanju kvalitete i efikasnosti jer umjesto izričitog preferiranja privatnog sektora, naglašavala se potreba suradnje javnog, privatnog i civilnog sektora.<sup>96</sup>

---

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Inge Perko-Šeparović, Novi javni menadžment, Polit. misao, Vol XXXIX, br. 4, str. 31–43., 2002.

<sup>94</sup> Petra Đurman: Javna uprava i politički sustav Ujedinjenog Kraljevstva: između tradicije i reformi, Croatian and comparative public administration, HKJU – CCPA 15(1), 2015., str. 69–102..

<sup>95</sup> Charles Aguma: The Principle of Ultra Vires and the Local Authorities' Decisions in England, European Journal of Law Reform, 2013.

<sup>96</sup> Ibidem.

### 4.3.3. *Localism Act*

Pod vladom koalicije Konzervativnih i Liberalnih demokrata 2010. godine te ubrzanjem procesa pod vladom Konzervativaca od 2015. godine, trenutna faza decentralizacije u široj i stručnoj javnosti dobila je naziv „*localism*“. Ta nova faza ima za cilj osloboditi lokalna područja od kontrole i ovisnosti o središnjoj nacionalnoj vladi, što uključuje stvaranje novih institucija poput Kombiniranih vlasti i Lokalnih partnerstava za poduzetništvo, kao i reorganizaciju i racionalizaciju postojećih sredstava, institucija i usluga na središnjoj i lokalnoj razini.<sup>97</sup>

Velike promjene u Velikoj Britaniji uslijedile su nakon donošenja *Localism Act*-a 2011. godine. Njegovi ciljevi bili su uspostaviti nove slobode i fleksibilnosti za lokalnu vlast; nova prava i ovlasti za zajednice i pojedince; uspostaviti reformu kako bi sustav planiranja bio demokratskiji i učinkovitiji i donijeti reformu koja će osigurati da odluke o stanovanju budu donesene lokalno. *Localism Act* od 2011. godine prepoznao je ključnu ulogu lokalne vlasti u životu nacije na način da se jača autonomija lokalnih jedinica.

Naime, uvedena je opća klauzula u smislu da su lokalne jedinice slobodne raditi bilo što, pod uvjetom da ne krše druge zakone. Ta nova opća ovlast također omogućuje vijećima da se međusobno povezuju na nove načine s ciljem smanjenja troškova, ali i pružanja kreativnih i inovativnih rješenja, a ujedno se i lokalnim vijećima daje veća sloboda. Daje se veća sloboda lokalnim vijećnicima kao i autonomija u određivanju poslovnih stopa. *Localism Act* polazi od toga da vijećnici igraju ključnu ulogu u lokalnom životu. Jedna od ključnih stvari koje vijeća mogu učiniti za poboljšanje lokalnog života je podrška lokalnoj ekonomiji.<sup>98</sup>

Uz to, *Localism Act* predviđa i izravno biranje gradonačelnika kako bi se mogli jasno prepoznati kao lideri grada te imati jedinstven mandat za upravljanje. Među ostalim, omogućuje ministrima da prenesu lokalne javne funkcije sa središnje vlade i udaljenih kvazivladinih tijela na lokalne vlasti, kombinirane vlasti i odbore za gospodarski prosperitet. Cilj je poboljšati lokalnu odgovornost i potaknuti gospodarski rast.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Andy Pike, Mike Coombes, Louise Kempton, Danny MacKinnon, Peter O'Brien: decentralising governance in England, UK2070 Commission and Rebalancing the UK Economy, 2020.

<sup>98</sup> Communities and Local Government: A plain English guide to the *Localism Act*, Department for Communities and Local Government, 2011.

<sup>99</sup> Ibidem.

#### 4.4. Iskustva i pouke iz provedenih reformi

Velika Britanija se kroz dugi niz godina, nametnula kao iznimka kada je riječ o jačanju lokalnih vlasti. Nekadašnja „majka“ lokalne samouprave, usvajanjem strategije administrativne dekoncentracije postala je primjer intervencionizma središnje vlade i institucionalnog poraza lokalne autonomije u Europi.<sup>100</sup> Nakon Drugog svjetskog rata uslijedila je nacionalizacija glavnog djela poslova lokalne samouprave, poput socijalne skrbi i sektora zdravstva, da bi pod vladavinom konzervativnih stranki i utjecaja NJM, 1980-ih godina uslijedilo otvaranje privatnom sektoru, čime se britanski, nekadašnji, jaki model lokalne samouprave iz korijena promijenio.

U tom istom razdoblju dolazi do jakog procesa agencifikacije, čime agencije središnje države i *quangosi*, kao nevladine organizacije, istiskuju mjesna vijeća koja s vremenom gube svoj značaj i prestaju s obavljanjem svojih tradicionalnih funkcija i zadaća. Naime, političko odlučivanje od strane demokratski izabranih lokalnih vijećnika zamijenjeno je centralno vođenom vladom putem imenovanja čime su smanjene ovlasti vijećnika i građana u lokalnim politikama.<sup>101</sup>

Dolaskom nove laburističke vlade na vlast 1997., učinjene su minorne korekcije u politici. Iako je i dalje bila prisutna, privatizacija više nije bila u prvom planu. Zakon o lokalnoj upravi iz 2000. djelomično je razvodnio tradicionalnu *ultra vires* doktrinu, međutim intervencionizam središnje vlade dodatno je ojačao unatoč svim raspravama o 'novom lokalizmu'.<sup>102</sup>

Kao svojevrsna prekretnica za jači položaj lokalne samouprave bila je 2011. kada je na snagu stupio *Localism Act*. Utjecao je na mijenjanje ovlasti lokalne samouprave u Engleskoj. Cilj zakona bio je olakšati prijenos ovlasti donošenja odluka sa središnje vlade na pojedince i zajednice. Decentralizacija u Ujedinjenom Kraljevstvu, tako je posljednjih nekoliko godina postala značajna politička tema i stekla veliku važnost, osobito zahvaljujući ministru financija Georgeu Osborneu. Dok je početni fokus bio na ekonomskom rastu lokalnih i gradskih područja, sada se očekuje širenje ciljeva decentralizacije na šire agende. Unatoč velikim

---

<sup>100</sup> Sabine Kuhlmann: *Between the State and the Market: Assessing Impacts of Local Government Reforms in Western Europe*, 2010.

<sup>101</sup> Ibidem.

<sup>102</sup> Ibidem.

smanjenjima u javnim izdancima i reformama lokalne vlasti, lokalni akteri aktivno sudjeluju u procesu decentralizacije, iako s nekim rezervama prema njenim ciljevima i centraliziranom karakteru. Postoji određeni konsenzus u podršci decentralizaciji u svim političkim krugovima, ali decentralizacija u Engleskoj odvija se pomalo odvojeno od šire i dublje ustavne rasprave o upravljanju u Ujedinjenom Kraljevstvu nakon referenduma o neovisnosti Škotske 2014. godine.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Andy Pike, Louise Kempton, David Marlow, Peter O'Brien and John Tomaney, *Decentralisation: Issues, Principles and Practice*, , the Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS), 2016.

## 5. ISKUSTVA DECENTRALIZACIJE U SAVEZNOJ REPUBLICI NJEMAČKOJ

Savezna Republika Njemačka predstavlja najveću europsku državu, jednu od osnivačica Europske unije, koja je po svom uređenju parlamentarna republika.<sup>104</sup> Kako je riječ o federalnom uređenju, razlikuje se savezna uprava – uprava na razini federacije i uprava saveznih zemalja. Naravno, uz ustavom zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu.<sup>105</sup> Sastavljena je od trinaest saveznih zemalja i tri grada koja imaju status saveznih zemalja (Berlin, Hamburg i Bremen). Struktura teritorijalnih jedinica je ujednačena na čitavom državnom teritoriju, dok je ipak teritorijalna organizacija u nadležnosti pojedinih zemalja. Lokalna samouprava najčešće je organizirana u dva stupnja pa su tako na prvom stupnju općine i gradovi. Općine se nalaze na ruralnim područjima, a gradovi se formiraju za urbana područja. Drugi stupanj čine okruzi, a iz njihovog sastava izdvojeni su veliki gradovi (oni koji imaju više od 100.000 stanovnika).

### 5.1. Razvoj države i uprave

Njemačka od svojih samih početaka djeluje kao federacija u kojoj su feudinci uspješno sačuvali svoju neovisnost te samostalnost svojih teorija. Prva unija njemačkih zemalja (tzv. Sveto Rimsko Carstvo Njemačke Narodnosti) trajala je od 962. do 1806.<sup>106</sup> Iako je nosila naziv Carstva, zapravo je bila riječ o međusobno povezanim, ali ipak potpuno samostalnim zemaljama (*Länder*). Svaka zemlja je imala vlastitu upravu.

Modernizacija javne uprave je započela osnivanjem Općeg ravnateljstva financija, od strane pruskog kralja Friedricha Wilhelma I., iz kojeg su se nastavno razvijala posebna ministarstva te je na čelu svakog bio jedan ministar. Tadašnja pruska uprava uređena je po uzoru na vojsku te su bili potrebni disciplinirani i organizirani službenici. U tom su razdoblju službenici počeli služiti javnom interesu te prestajali služiti kralju.

---

<sup>104</sup> Romea Manojlović: Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije, *Croatian and comparative public administration*, str. 141.-174., 2015.

<sup>105</sup> Ibidem.

<sup>106</sup> Ibidem.

Suvremena Njemačka nastala je 18. siječnja 1871. godine spajanjem dotadašnjih kraljevstava, kneževina i slobodnih gradova u Drugo carstvo. Zadržano je federalno načelo, a zemlje su pak zadržale svoj poseban status. Svaka od zemalja je imala svoj parlament i upravu. Nastavno su reforme 1880-ih godina koje je provodio kancelar Otto von Bismarck, postavile temelje za razvoj socijalnih javnih službi, socijalnog osiguranja i općenito socijalne države čime je Njemačka postala uzor mnogim državama, uključujući i Hrvatskoj. Obavljanje javne uprave predstavljalo je prestiž, koji je ostao do današnjeg dana.<sup>107</sup>

Nakon Prvog svjetskog rata, dolazi do abdikacije cara i prestanka Drugog carstva. Donesen je tzv. Weimarski ustav, te se period od 1918.-1933. naziva Weimarskom Republikom. Donošenjem novog ustava stvorena je demokratska republika na čijem je čelu bio neposredno izabrani predsjednik. Ovaj period bio je obilježen čestim smjenjivanjem vlade, a neki navode kako je upravo takva nestabilnost otvorila put prema nacističkoj vladavini Adolfa Hitlera. Za vrijeme razdoblja nacističke vladavine, privremeno je čak ukinuta lokalna samouprava. Nakon protoka tog mračnog razdoblja njemačke povijesti, kraj Drugog svjetskog rata obilježen je usvajanjem novog njemačkog Ustava iz 1949. godine te donošenjem Temeljnog zakona, kojima Njemačka biva ustrojena kao moderna demokratska država. Nastavno je 1990. godine izvršena najveća promjena u smislu reintegracije Istočne Njemačke Zapadnoj Njemačkoj.<sup>108</sup>

## 5.2. Razvoj lokalne samouprave i njene posebnosti

Za razliku od Francuske i Velike Britanije, Njemačka lokalna samouprava se sporije razvijala. Razlog tomu su bili dugotrajni ratovi koje je vodila, od Napoleonskih, francusko-pruskog rata, Prvog svjetskog rata, Drugog svjetskog rata, pa sve do podjele i zatim ujedinjenja Zapadne sa Istočnom Njemačkom 1990. godine. Takve okolnosti dovele su do otežane uspostave stabilnog državnog aparata, a time i kvalitetne i uravnotežene lokalne samouprave. Ipak, njemački povjesničari navode kako su temelji moderne njemačke samouprave postavljeni u 1808. godine u Prusiji. Tada je vom Stein, poznati upravni reformator, potaknuo tadašnjeg pruskog kralja na donošenje dekreta o lokalnoj samoupravi na način da je svaki grad, koji je imao više od osamsto stanovnika, bio podijeljen na gradske

---

<sup>107</sup> Iva Lopižić: Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva, Pravni vjesnik, god. 37 br. 3-4, str. 129.-148., 2021.

<sup>108</sup> Ibidem.

četvrti kako bi se gradska uprava mogla lakše organizirati. Na čelu grada je bio gradski magistrat koji je upravljao gradskim poslovima.

S vremenom je došlo do napuštanja navedenih povijesnih oblika, a s donošenjem Ustava iz 1949., kojim se jamči pravo na lokalnu samoupravu, započinje stabilizacija po pitanju razvoja lokalne samouprave. Kako bi bolje shvatili koncept njemačke lokalne samouprave, u obzir se treba uzeti uređenje Njemačke kao federativne republike. Naime, federalne jedinice, zemlje (*Länder*), imaju gotovo potpunu autonomiju u reguliranju lokalne samouprave, uključujući i pitanja teritorijalne podjele. Osim toga, federalne se jedinice veoma razlikuju po broju stanovnika i površini teritorija te po tradiciji lokalne samouprave. Na osnovi toga mogla bi se u njemačkim zemljama očekivati velika raznolikost u pogledu teritorijalne strukture lokalne samouprave. Međutim, uz nekoliko posve razumljivih iznimki, teritorijalna organizacija njemačke lokalne samouprave pokazuje začuđujuće visok stupanj uniformnosti koja je očito rezultat racionalnog promišljanja i dogovora na razini federacije.<sup>109</sup>

Kada govorimo o uređenju lokalne samouprave, već je spomenuto kako je najčešće organizirana u dva stupnja. Prvi stupanj uključuje općine (formiraju se za ruralna područja) te gradove (formiraju se za urbana područja). Drugi stupanj obuhvaćaju okruzi iz kojih su izdvojeni veliki gradovi koji imaju ovlast obavljati sve one poslove koji ulaze u djelokrug gradova ili općina. Takvi se gradovi nalaze pod izravnom kontrolom zemaljskih vlasti.

Tijekom 1960-ih i 1970-ih zemaljske vlasti provele su teritorijalnu reformu u pogledu smanjivanja broja općina. Cilj reforme bio je usmjeren na jačanje upravnih kapaciteta općina kako bi one uspješno i učinkovito mogle provoditi brojne zadaće iz svoga djelokruga, sukladno politici političke i upravne decentralizacije.<sup>110</sup>

U ovakvoj dvostupanjskoj strukturi postoje i određena odstupanja. Ona se odnose na gradove Berlin i Hamburg koji nisu podijeljeni na jedinice lokalne samouprave. Oni kao cjelina, svaki za sebe, obavljaju naznačene funkcije zemlje i lokalnih jedinica.<sup>111</sup> Poslovi gradske uprave u oba su grada zbog decentralizacije podijeljeni na gradske kotare (*Stadtbezirke*). Njihova tijela

---

<sup>109</sup> Stjepan Ivanišević: Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (HAZU), str. 39-84., 2010.

<sup>110</sup> Gordana Marčetić, Teo Giljević: Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 1., 2010., str. 67-79.

<sup>111</sup> Romea Manojlović: Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije, Croatian and comparative public administration, str. 141.-174., 2015.



nisu samostalna, već su podložna nadzoru središnjih organa, a gradski im parlament odobrava proračunska sredstva. Sa trećim gradom Bremenom, situacija je drugačija, on zapravo obuhvaća dva okružna grada, Bremen i Bremenheven, ali je i u tom slučaju lokalna samouprava organizirana u jednom stupnju. Dvije zapadne zemlje, Nordrhein-Westfalen i Rheinland-Pfalz, radikalno su reformirale svoje srednje upravne jedinice pretvorivši ih u jedinice kojih je uloga služenje lokalnoj vlasti, a ne više nadzor.<sup>112</sup>

Općine i okruzi tradicionalno obavljaju dvije vrste zadataka: s jedne strane, bave se širokim krugom poslova lokalne samouprave, a s druge strane izvršavaju velik broj upravnih poslova koje na njih prenose zemlje i savezna razina.<sup>113</sup> Najviša nadzorna vlast za sve lokalne vlasti je Ministarstvo unutarnjih poslova dotične zemlje. Ono izravno provodi nadzornu kontrolu nad okruzima i gradovima koji ne pripadaju okrugu ako u dotičnoj zemlji nema upravnog okruga.<sup>114</sup>

Glede uređenja decentralizacije, važno je navesti kako je za germansku upravnu doktrinu i tradiciju specifičan koncept upravne decentralizacije te organizacija obavljanja poslova u modelu prenesenog djelokruga. Naime, Savezna Republika Njemačka, uz Češku, predstavlja jedinu europsku zemlju u kojoj se u prenesenom djelokrugu u teritorijalnim jedinicama obavlja većina poslova državne uprave.<sup>115</sup> Takav pristup proizlazi iz njene upravne tradicije koja se temelji na multifunkcionalnom načelu koje proklamira da teritorijalne jedinice obavljaju što širi krug poslova.

Savezna vlast je ovlaštena obavljati samo one poslove koji su u Temeljnem zakonu izričito određeni kao poslovi savezne razine vlasti (primjerice državljanstvo, sloboda kretanja i imigracija, industrijsko vlasništvo, vanjski poslovi i obrana i dr.).<sup>116</sup> Međutim, unatoč tome da savezne zemlje (*Länder*) imaju ovlast obavljanja znatnog dijela javnih poslova, jedinice lokalne samouprave također imaju znatne ovlasti jer su ustrojene sukladno načelu dvostrukog kolosijeka. Naime, njemačku upravnu tradiciju karakterizira i dualizam državne uprave i

---

<sup>112</sup> Gordana Marčetić, Teo Giljević: Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 1., 2010., str. 67-79.

<sup>113</sup> H. Wollmann: Suvremene upravne reforme u Njemačkoj HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 4. (2002.), br. 3.-4., str. 695.-715

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> Iva Lopizić: Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva, Pravni vjesnik, god. 37 br. 3-4, str. 129.-148., 2021.

<sup>116</sup> Ibidem.

lokalne samouprave. Posljedica je upravo nastanak dvostrukog i jednostrukog kolosjeka. Kod dvostrukog kolosijeka, poslovi vezani uz lokalna područja obavljaju se i u okviru lokalnih samoupravnih jedinica i pomoću lokalnih ekspozitura središnjih vlasti. S druge strane, kod jednostrukog kolosijeka, lokalni poslovi obavljaju se u okviru lokalnih samoupravnih jedinica. U tom slučaju organi lokalnih jedinica obavljaju i vlastite poslove tih jedinica, ali i državne poslove koji su na njih preneseni.<sup>117</sup>

Dakle, jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove koje im prenose savezne zemlje, ali i poslove iz svojeg samoupravnog djelokruga koji je određen metodom opće klauzule. Upravo u tu svrhu, kako bi se ojačale jedinice lokalne samouprave, istaknuto je kontinuirano ukidanje ekspozitura na lokalnoj razini i prenošenje poslova u obavljanje jedinica lokalne samouprave. Pa su tako u nadležnosti lokalnih jedinica poslovi iz područja zdravstva, socijalne usluge, javni prijevoz, stambena politika – sve od reda poslovi koji su prije provedbe decentralizacije pripadali djelokrugu zemalja. Iako ovakva autonomija, njemačku lokalnu samoupravu čini jednom od najjačih u Europi, unatoč političkoj decentralizaciji i visokom stupnju ovlasti jedinica lokalne samouprave, financijska neovisnost ovisi o tome radi li se o saveznoj zemlji ili o jedinici lokalne samouprave. Savezne jedinice ostvaruju visoku razinu javnih prihoda, dok lokalne jedinice znatno manji dio (samo 17,9%).<sup>118</sup>

### 5.3. Reforme lokalne samouprave

Na provedbu decentralizacije utjecale su reforme koju je provodila savezna razina vlasti. Reforma je bila sveobuhvatna i provodila se planirano kroz dulji period. Može se podijeliti na nekoliko razdoblja ili faza koje ukazuju na čemu je bio naglasak i koje su se vrijednosti zagovarale u tom određenom periodu. Paralelno s reformom lokalne samouprave, provodila se i reforma državne i javne uprave.

Prvo razdoblje obilježeno je teritorijalnom reformom. Teritorijalna reorganizacija se provodila 1960-ih i 1970-ih godina, a sve u svrhu okrupnjavanja lokalnih jedinica. Njemačka je 1966. godine imala 24.444 lokalnih jedinica, 425 okruga i 141 grad u statusu okruga.

---

<sup>117</sup> Ivan Koprić: Djelokrug lokalne i područne samouprave, Hrvatska i komparativna javna uprava, 2005., str.44.-45.

<sup>118</sup> Romea Manojlović: Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije, Croatian and comparative public administration, str. 141.-174., 2015.

Radilo se o izrazito malim jedinicama koje su u prosjeku imale 2.200 stanovnika. Njemačka je imala želju za većim i jačim lokalnim jedinicama koje će imati dostatne kapacitete za obavljanje javnih poslova. U tu svrhu provedene su teritorijalne reforme koje su završile 1980. godine te je Njemačka imala 8.525 lokalnih jedinica, 236 okruga i 88 grada u statusu okruga.

Međutim, nakon ujedinjenja s Istočnom Njemačkom, uvidjela se potreba za novom teritorijalnom reformom jer je ujedinjenjem Njemačka bila povećana za još 5 saveznih zemalja. Reforma je bila nužna jer Zapadna Njemačka je u odnosu na Istočnu, bila tehnološki visoko razvijena, s jakim gospodarstvom i uključena u globalni sustav, dok je s druge strane Istočna Njemačka bila sve suprotno – tehnološki zaostala, sa slabim gospodarstvom i visokom stopom nezaposlenosti, te kao takva nije mogla opstati. Novom dugoročnom reformom je broj lokalnih jedinica smanjen na 14.197, a 2006. na 13.400. Od 2007. do 2011. broj se opet smanjio što pokazuje da postoji postupno smanjivanje broja lokalnih jedinica.<sup>119</sup> Jačanjem teritorijalne osnove htjela se ojačati sposobnost i upravna učinkovitost lokalnih vlasti, ali i ojačati temelji za daljnju provedbu decentralizacije u tradicionalno višenamjenskom modelu lokalne samuprave.

Osim teritorijalne reforme, 1990-e godine su bile obilježene i reformama u smislu jačanja lokalne demokracije na način da su se uveli obvezujući lokalni referendum i neposredan izbor načelnika. Svrha je bila uvesti i jačati demokratičnost lokalne samouprave kako bi se povećala njezina legitimacija pred građanima i kako bi se uveli oblici neposredne participacije građana. Iako su i Bavarska i Baden-Württemberg uvele izravan izbor načelnika već nakon Drugog svjetskog rata, institut izravnog biranja načelnika tek je dosegnuo ekspanziju 1990-ih godina. Uz izravno biranje, uveden je i institut opoziva koji se u Njemačkoj često koristi.<sup>120</sup>

Takva reforma u javnoj upravi ogleda se kroz brojne programe koje su donijele savezne vlasti. Osim jačanja participacije građana kroz različite mehanizme, naglasak je bio i na otvorenosti i transparentnosti uprave te uprave koja je okrenuta budućnosti.

Na njemačku lokalnu samoupravu utjecale su i menadžerske reforme. Od 1980-ih ideal postaje „vitka država“ (*Schlanker Staat*) te se i u Njemačkoj pojavljuje privatizacija koja je

---

<sup>119</sup> Ibidem.

<sup>120</sup> Ibidem.

dotakla mnoge resore savezne države.<sup>121</sup> Razlozi koji su doveli do modernizacije uprave pod utjecajem menadžerskih reformi su bili financijske prirode. Naime porezna politika je ujedinjenjem Njemačke zapala u krizu zbog visokih troškova koji su pritom nastali. Usljed financijskih poteškoća i pritisaka od strane građana, Njemačko udruženje lokalnih jedinica za javni menadžment – KGSt (*Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*) je od 1991. počelo objavljivati radove i organizirati savjetovanja na temu novog javnog menadžmenta (NJM) i stvarati novu vrstu NJM prilagođenu njemačkim okolnostima i potrebama njemačkih lokalnih jedinica. Ta njemačka inačica NJM nazvana je Novi model upravljanja (*Neues Steuerungsmodell – NSM*).<sup>122</sup> Prilikom formiranja koncepta NSM, KGSt se ugledao na primjer nizozemskog grada Tilburga koji je još polovinom 1980-ih započeo s reformom svoje gradske uprave po načelima NJM, nastojeći funkcioniranje grada što je moguće više približiti djelovanju i funkcioniranju privatnog poduzeća. Dobri rezultati koje je Tilburg ostvario učinile su ga svjetski poznatim modelom reforme lokalne uprave.<sup>123</sup>

Dakle, novi javni menadžment koji je primarno orijentiran na ekonomske vrijednosti, ostvario je utjecaj ne samo u anglosaksonskim zemljama, već i u Njemačkoj gdje lokalna samouprava čini glavni sektor njegove primjene.<sup>124</sup> Na razini državne uprave, to je značilo da su se ministarstva svela samo na mjesta na kojima se donose odluke, a izvršavanje je povjereno velikom broju neovisnih agencija. Naglasak je s upravljanja putem propisa prebačen na cilj i konačan rezultat rada. Stoga se uvodi strateško planiranje, pojavljuje se orijentacija na kvalitetu pruženih usluga i nove metode upravljanja ljudskim potencijalima. Te mjere reforme pokazuju jasni utjecaj NJM.<sup>125</sup>

Međutim, u Njemačkoj ovakav trend nije naišao na odobrenje jer s privatizacijom i povlačenjem države, točnije lokalnih jedinica, u tom periodu, govorilo se o 'smrti lokalnih javnih poduzeća', s obzirom da Njemačka polazi od koncepta pružanja usluga u općem

---

<sup>121</sup> Ibidem.

<sup>122</sup> Ibidem.

<sup>123</sup> Ibidem.

<sup>124</sup> Ivan Koprić: Kroz integraciju u decentralizaciju: Integrirano lokalno javno upravljanje u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu i Fridrich Ebert zaklada, 2017. str. 7-23

<sup>125</sup> Romea Manojlović: Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije, *Croatian and comparative public administration*, str. 141.-174., 2015.

interesu građana, iz čega je izvedeno tumačenje da upravo javna vlast, najčešće lokalne jedinice, mora pružiti takve usluge jer ih ona najbolje može pružati u općem interesu.<sup>126</sup>

Stoga se, početkom novog tisućljeća Njemačka okreće remunicipalizaciji i vraća jačanju uloge javne vlasti kao pružatelja usluga, kupujući imovinu koja je prodana privatnim pružateljima i na taj način još više proširuje krug javnih usluga koje pruža svojim građanima. Iako je zanos NJM trajao desetak godina, postavilo se pitanje koji su njegovi učinci i koliko se u stvarnosti primjenjuje. Istraživanje je pokazalo kako je visoki postotak lokalnih jedinica provelo modernizaciju uprave, međutim mali je postotak njih koji su implementirali većinu mjera za koje se zalagao NJM. Iz tog primjera se vidi koliko je jaka i duboka tradicija pravne države koja je postala prepreka dubokim menadžerskim reformama.

Osim „eksperimentiranja“ s ekonomsko-tržišnim vrijednostima, početkom 2000-ih provedena je i značajna organizacijska promjena kada je sve veći broj saveznih zemalja počeo ukidati svoje područne jedinice te prenositi poslove državne uprave okruzima i gradovima sa statusom okruga.<sup>127</sup> Najpoznatiji primjer je primjer savezne države Baden-Württemberg. Na prijedlog premijera E. Teufela područne jedinice su 2005. integrirane u lokalne jedinice s ciljevima uštede troškova (država će prve tri godine snositi troškove premještenih službenika nakon čega će svake sljedeće godine za njih izdvajati 3% manje sredstava čime će se postići uštede do 20%), smanjivanja birokracije, jačanja lokalne samouprave te integriranog lokalnog upravljanja. Oko 350 od ukupno 450 ekspozitura (s izuzetkom policijskih, poreznih i pravosudnih službi) integrirano je s upravom okruga (35) i gradova sa statusom okruga (4) čime je oko 20.000 državnih službenika počelo raditi u lokalnoj samoupravi.<sup>128</sup>

Tako, njemačko iskustvo pokazuje kako je za uspješnu upravnu decentralizaciju nužan preduvjet dostatnih kapaciteta lokalne jedinice. U svim okruzima decentralizacija je povećala nejednakost u pružanju usluga građanima te otežala koordinaciju među okruzima. No, ako se prijenos poslova obavi prema okruzima koji imaju dostatne kapacitete on može dovesti do većeg utjecaja građana na obavljanje poslova, povećanja integracije, kao i prilagođavanja pružanja usluga građanima. S druge strane, prijenos poslova okruzima slabijeg kapaciteta doveo je do povećanja troškova, smanjene transparentnosti u radu okružnih tijela i

---

<sup>126</sup> Ibidem.

<sup>127</sup> Ibidem.

<sup>128</sup> Iva Lopižić: Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva, Pravni vjesnik, god. 37 br. 3-4, str. 129.-148., 2021.

zamućivanja linije odgovornosti za prenesene poslove, otežane vertikalne koordinacije te smanjene efektivnosti.<sup>129</sup>

#### 5.4. Iskustva i pouke iz provedenih reformi

Iz svega navedenog, vidljivo je kako u Njemačkoj godinama postoji opća tendencija širenja broja javnih poslova koji se izravno obavljaju na lokalnoj razini što se i očituje u gore opisanom višenamjenskom modelu lokalne samouprave. Njemački sustav obilježen je načelom supsidijarnosti, vertikalnom podjelom izvršnih ovlasti te brojnim mogućnostima veta, zbog čega se pretpostavlja da inovacije u javnom upravljanju i dolaze od lokalnih jedinica (*bottom up* proces).<sup>130</sup> Međutim, njemačko iskustvo pokazuje kako provođenje reformi koje se provode i na globalnoj razini, a pritom uvažavajući vlastite okolnosti, ne mora značiti odstupanje od vlastitih tradicija, kao što je socijalna država i weberijanska uprava. Njemačka putem reformi nastoji poboljšati svoj tradicionalni koncept javne uprave, ali pritom zadržava svoje stare tradicije.<sup>131</sup>

Pravo lokalnih jedinica da samostalno odlučuju o unutarnjoj organizaciji i modernizaciji lokalne samouprave smatra se temeljnim obilježjem lokalne autonomije, što u velikoj mjeri isključuje mogućnost upletanja i utjecaja savezne i zemaljske razine na organizaciju i poslove lokalne samouprave. Organizacijski razvoj lokalne samouprave počiva na prethodno spomenutom *bottom-up* pristupu te je vrlo raznolik, za razliku od uniformno oblikovanih poslova i organizacije središnje razine.<sup>132</sup>

Činjenica da se na lokalnoj razini provodi više od 75% saveznog i zemaljskog zakonodavstva upućuje na važnost koju lokalna samouprava ima u Njemačkoj. Izuzmemo li visoko decentraliziranu Švedsku, lokalna samouprava u Njemačkoj ima znatno veću ulogu od lokalne samouprave bilo koje druge zemlje kontinentalne Europe. Odnosi između lokalnih samoupravnih tijela i njihovih zemalja vrlo su bliski, što je rezultat činjenice da su gradovi,

---

<sup>129</sup> Ibidem.

<sup>130</sup> Gordana Marčetić, Teo Giljević: Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 1., str. 67-79., 2010.

<sup>131</sup> Ibidem.

<sup>132</sup> Ibidem.

općine i okruzi konstitutivni elementi zemalja koji su neposredno integrirani u upravni sustav zemalja.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> Ibidem.

## 6. ZAKLJUČAK

Decentralizacija je složen i jedinstven fenomen koji je obilježio sve suvremene države, koje i danas preispituju svoja rješenja, nastojeći ih unaprijediti i prilagoditi suvremenim globalnim prilikama. Zato je potrebno u svakom slučaju voditi računa o posebnim okolnostima i prilikama svake države. Ona predstavlja opredjeljenje za demokratske vrijednosti, ali nije dovoljno samo se opredijeliti za nju. Potrebna je stvarna politička volja, volja lokalne jedinice i volja građana za njome uz istovremeni dostatni kapacitet za provođenjem lokalnih politika.

Francuska Republika, Velika Britanija i Savezna Republika Njemačke čine zapadnoeuropske zemlje i sve imaju izrazito jake upravne tradicije. Ipak, svaka od njih ima svoju vlastitu posebnost i inkorporiranje decentralizacije u vlastiti pravni sustav. Učinjeni su veliki pokušaji vertikalne i horizontalne reorganizacije javnih funkcija, no oni su doveli do sasvim različitih rezultata.

Francuska Republika obilježena je centraliziranošću. Njen teritorijalni sustav karakterizira primat državne vlasti nad lokalnom vlasti i mreža državnih organa koji upravljaju na teritoriju. Sustav lokalne samouprave je fragmentiran te lokalne samoupravne jedinice nemaju dostatne kapacitete kako bi mogle preuzeti poslove državne uprave. Ne postoji dovoljna politička volja kako bi se provela teritorijalna reorganizacija. Stoga, ne možemo govoriti o jedinstvenoj strategiji središnje države. Velika francuska središnja administracija je podijeljena među mnogim interesima i sukobima, a središnji poticaj za decentralizaciju i prilagodbu stoga je vrlo nejasan.<sup>134</sup> Umjesto da približe javnu upravu građanima i učine ju dostupnijom, reforme su imale suprotan učinak: daljnje otuđenje i udaljavanje građana od političke vlasti. Naime, poboljšanja u učinkovitosti politike i bliskosti s građanima kao rezultat decentralizacije, su nadomješteni gubicima učinkovitosti i ogromnim transakcijskim troškovima uzrokovanim institucionalnim preopterećenjem.<sup>135</sup> Stoga, neki autori drže građane najvećim gubitnicima decentralizacijskih reformi, a lokalne političare i lokalne službenike najvećim dobitnicima.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> Iva Lopižić: Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj, Croatia and comparative public administration, HKJU-CCPA 16(3), str. 609–637, 2016.

<sup>135</sup> Sabine Kuhlmann: Between the State and the Market: Assessing Impacts of Local Government Reforms in Western Europe, 2010.

<sup>136</sup> Teo Giljević: Proces decentralizacije u Francuskoj, Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, str. 251.-274., 2010.



Za Saveznu Republiku Njemačku karakteristično je prihvaćanje novih reformi, ali uz održavanje postojećeg stanja, uz prevladavajuće teritorijalno (multifunkcionalno) načelo, koje znači da se osnivanje organizacijskih jedinica koje bi bile zadužene za obavljanje užeg kruga zadatka, javlja kao iznimka jer se sve širi krug obavljanja javnih poslova obavlja u okviru određene lokalne jedinice.<sup>137</sup> Provedba decentralizacijske reforme poboljšala je učinkovitost politike i dovela do smanjenja troškova, a uvođenje neposrednih demokratskih postupaka u lokalnu samoupravu, poput obvezujućih lokalnih referenduma, neposrednog izbora i opoziva gradonačelnika, još je više ojačan profil lokalne razine.<sup>138</sup>

S druge strane, Ujedinjeno Kraljevstvo je imalo relativnu stabilnu razinu decentralizacije između 1950. i 1986. godine, dok je krajem 1990-ih godina došlo do daljnjeg povećanja razine decentralizacije. Suprotno od njemačkog primjera, u Velikoj Britaniji pokret NJM-a, koji je tržišno usmjeren i naglašava ekonomske vrijednosti privatnog sektora, okrenuo se osnivanju specijaliziranih agencija i *quangosa*. Istodobno, uz nedostatak demokratske legitimnosti i političke odgovornosti, NJM smanjio je važnost lokalne razine i dodatno ju ograničio. Naime, središnja je vlast ozbiljno ograničila lokalne financije postavljanjem ograničenja lokalnim proračunima, uskraćivanjem izdvajanja u slučaju prekoračenja proračuna i ograničavanjem stopa.<sup>139</sup>

Ograničena decentralizacija od 2010. godine bila je *ad hoc*, postupna i fragmentirana. Prekretnica koja je u određenoj mjeri ojačala lokalnu razinu bilo je donošenje *Localism Act*-a iz 2011. te uvođenje metode opće klauzule za određivanje lokalnog samoupravnog djelokruga. Međutim, privatizacija i ugovaranje vanjskih poslova u Velikoj Britaniji uočljivo su 'ispraznili' višenamjensku organizaciju lokalnih samouprava, a da nisu doveli do poboljšanja učinka koje središnja vlada očekuje, naprotiv.<sup>140</sup> Nova vlast zahtjeva sveobuhvatniji i promišljeniji pristup kako provesti daljnju decentralizaciju u postojećim i novim područjima kojima tek treba dodijeliti ovlasti i resurse, ako se žele maksimalno povećati koristi, a smanjiti troškovi i rizici. S godinama su predstavljeni različiti razlozi koji

---

<sup>137</sup> Iva Lopižić: Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva, Pravni vjesnik, god. 37 br. 3-4, str. 129.-148., 2021.

<sup>138</sup> H. Wollmann: Suvremene upravne reforme u Njemačkoj, Hrvatska javna uprava, god. 4. (2002.), br. 3.-4., str. 695.-715

<sup>139</sup> Sabine Kuhlmann: Between the State and the Market: Assessing Impacts of Local Government Reforms in Western Europe, 2010.

<sup>140</sup> Ibidem.

su promicali decentralizaciju i na središnjoj i na lokalnoj razini, međutim njihovi ciljevi i konačan rezultat ostali su zamagljeni.<sup>141</sup>

Uzimajući u obzir sve rečeno, tradicije zapadnoeuropskih zemalja pokazale su pomak na bolje uslijed decentralizacije, no isto tako reforme se nisu uvijek odvijale u predviđenom smjeru, pa su tako iznjedrile i negativne učinke. No kako je decentralizacija pristup koji obuhvaća više razina upravljanja i uključuje velik broj različitih dionika, nameće se pitanje mogu li se negativni učinci unaprijed detektirati i na taj način spriječiti neželjene posljedice. S obzirom na svoju značajnu povijesnu tradiciju, ove tri zemlje mogu nam poslužiti kao pomoć pri kreiranju novih politika i pravom, istinskom, sustavnom uvođenju decentralizacije. Ipak, prilikom toga treba biti oprezan i ne doslovno prepisivati komparativna rješenja, već uzeti u obzir postojeća rješenja i prilagoditi ih posebnim okolnostima, a za sve to treba dostatna i stvarna politička volja.

---

<sup>141</sup> Andy Pike, Mike Coombes, Louise Kempton, Danny MacKinnon, Peter O'Brien: decentralising governance in England, UK2070 Commission and Rebalancing the UK Economy, 2020.

## LITERATURA

1. Andy Pike, Louise Kempton, David Marlow, Peter O'Brien and John Tomaney, *Decentralisation: Issues, Principles and Practice*, , the Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS), 2016.
2. Andy Pike, Mike Coombes, Louise Kempton, Danny MacKinnon, Peter O'Brien: *decentralising governance in England*, UK2070 Commission and Rebalancing the UK Economy, 2020.
3. Ante Bajo, Irena Klemenčić, Marko Primorac: *Asimetrična decentralizacija*, Pregledni znanstveni rad HKJU-CCPA, 16, 2016. Iva Lopižić: *Dekonzentrirana državna uprava u Francuskoj*, Croatia and comparative public administration, HKJU-CCPA 16(3), 609–637, 2016.
4. *Communities nad Local Government: A plain English guide to the Localism Act*, Department for Communities and Local Government, 2011.
5. E. Pusić: *Modernizacija javne uprave HRVATSKA JAVNA UPRAVA*, god. 1. (1999.), br. 1., str. 1.-42.
6. Francuska. *Hrvatska enciklopedija*, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2024. Pristupljeno 05.08.2024. <https://www.enciklopedija.hr/clanak/francuska>.
7. Gordana Marčetić, Teo Giljević: *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 1., 2010., str. 67-79.
8. H. Wollmann: *Suvremene upravne reforme u Njemačkoj* HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 4. (2002.), br. 3.-4., str. 695.-715
9. Inge Perko-Šeparović, I., *Novi javni menadžment ...*, Polit. misao, Vol XXXIX, (2002.), br. 4, str. 31–43
10. Iva Lopižić: *Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava*, Croatian and comparative public administration, HKJU – CCPA 15(1): 103–140, 2015.
11. Iva Lopižić: *Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva*, Pravni vjesnik, god. 37 br. 3-4, str. 129.-148., 2021.

12. Ivan Koprić, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak: Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014.
13. Ivan Koprić: Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima, Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009.), br. 1., str. 69-78.
14. Ivan Koprić: Djelokrug lokalne i područne samouprave, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 5 No. 1, str.44.-45.
15. Ivan Koprić: Suradnja jedinica kao instrument konsolidacije ustava lokalne samouprave: iskutva, mogućnost ograničenja, Institut za javnu upravu, str. 3.-22., Zagreb, 2018.
16. Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, Hrvatska javna uprava, god. 8., 2008., br. 1., str. 95-133
17. Josip Kregar, Vedran Đulabić, Đorđe Gardašević, Anamarija Musa, Slaven Ravlić, Tereza Rogić Lugarić: Decentralizacija, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2011. (knjiga je nastala u okviru znanstvenog projekta Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa “Stratifikacija i vrijednosne orijentacije u hrvatskome društvu” (broj 100-1001172-1068)).
18. Mihovil Škarica: Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave, Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. 2010
19. Petra Đurman: Javna uprava i politički sustav Ujedinjenog Kraljevstva: između tradicije i reformi, Croatian and comparative public administration, HKJU – CCPA 15(1), 2015., str. 69–102.
20. Romea Manojlović: Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije, Croatian and comparative public administration, str. 141.-174., 2015.
21. Sabine Kuhlmann: Between the State and the Market: Assessing Impacts of Local Government Reforms in Western Europe, 2010.
22. Sandra Krtalić, Alessandro Gasparini: Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji, Pregledni članak, UDK 336.1/.5:35.072.

23. Teo Giljević,: Proces decentralizacije u Francuskoj, Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, str. 251.-275., 2010.
24. Vedran Đulabić: neki razvojni procesi uređenja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 5, br. 1, 2005.
25. Vedran Đulabić: Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj, Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2018.
26. Velika Britanija i Sjeverna Irska: Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2024. Stranici pristupljeno 15.01.2024. <https://enciklopedija.hr/clanak/velika-britanija-i-sjeverna-irska>.