

DECENTRALIZACIJA I DOBRO UPRAVLJANJE GRADOVIMA

Relja, Josipa

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:382430>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-18**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova
Veleučilišta u Šibeniku](#)



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI STUDIJ
PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ

Josipa Relja
DECENTRALIZACIJA I DOBRO UPRAVLJANJE GRADOVIMA
Završni rad

Šibenik, 2021.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI STUDIJ
PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ

DECENTRALIZACIJA I DOBRO UPRAVLJANJE GRADOVIMA

Završni rad

Kolegij: Upravljanje decentralizacijom

Mentor: mag. iur. Ivan Rančić

Student: Josipa Relja

Matični broj studenta: 1219050291

Šibenik, rujan 2021.

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, Josipa Relja, studentica Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG: 1219050291 izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na specijalističkom diplomskom stručnom studiju- Upravni studij pod naslovom: „Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima“ isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, s što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku, 12. Listopada 2021. Godine.

Student/ica:

Josipa Relja

SADRŽAJ

UVOD.....	1
1. DECENTRALIZACIJA I DOKTRINA DOBROG UPRAVLJANJA	2
2. MODERAN PRISTUP PROCESU DECENTRALIZACIJE.....	7
3. FISKALNA DECENTRALIZACIJA.....	12
3.1. Fiskalna decentralizacija i alokacijska učinkovitost	13
3.2. Fiskalna decentralizacija i fiskalna politika	16
3.2.1. Fiskalna decentralizacija i veličina vlade	16
3.2.2. Fiskalna decentralizacija i javno zaduživanje.....	18
4. EUROPSKI TRENDVI RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE.....	23
4.1. Značajke procesa decentralizacije u post-socijalističkim zemljama	25
4.2. Decentralizirani gradovi Europske unije.....	28
5. PROCES DECENTRALIZACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	34
5.1. Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj	38
5.2. Trenutna situacija i mogućnosti za daljnju decentralizaciju	42
6. ZAKLJUČAK.....	45
7. LITERATURA	47

Upravni odjel

Preddiplomski stručni upravni studij

DECENTRALIZACIJA I DOBRO UPRAVLJANJE GRADOVIMA

Josipa Relja

jopa.relja@gmail.com

SAŽETAK RADA:

Pojam "centralizacije" počeo se koristiti u Francuskoj krajem 18. stoljeća kada je nakon revolucije stvorena nova struktura vlade. Pojam "decentralizacije" u upotrebu je ušao početkom 19. stoljeća. Ideje slobode i decentralizacije provodili su tijekom 19. i 20. stoljeća protudržavni politički aktivisti koji su sebe nazivali "anarhistima", "libertarijancima", pa čak i decentralistima. Tocqueville, jedan od zagovornika decentralizacije je istaknuo da decentralizacija ima ne samo administrativnu vrijednost već i građansku dimenziju, jer povećava mogućnosti za građane da se zainteresiraju za javne poslove. I od akumulacije tih lokalnih, aktivnih, pronicljivih sloboda, rađa se najučinkovitija protuteža središnjoj vladi, čak i ako bi bila podržavana od neosobne, kolektivne volje. Veliki broj zemalja u razvoju i tranzicijskih zemalja započeo je neki oblik programa decentralizacije. Taj je trend povezan sa sve većim zanimanjem za ulogu civilnog društva i privatnog sektora kao partnera vladama u traženju novih načina pružanja usluga. Decentralizacija upravljanja i jačanje kapaciteta lokalne uprave dijelom je i funkcija širih društvenih trendova, što uključuje, na primjer, općenito rastuće nepovjerenje u vladu, propast nekih od najcentraliziranijih režima na svijetu (npr. Sovjetskog Saveza) i novonastale separatističke zahtjeve koji se rutinski pojavljuju u pojedinim dijelovima svijeta. Pokret prema lokalnoj odgovornosti i većoj kontroli nad nečijom sudbinom nije, međutim, rezultat samo negativnog stava prema središnjoj vladi. Umjesto toga, ovaj razvoj događaja uglavnom je potaknut snažnom željom za većim sudjelovanjem građana i organizacije privatnog sektora u funkciji upravljanja.

(46 stranice / 00 slika / 00 tablica / 118 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: Knjižnici Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: decentralizacija, javna uprava, središnja vlast

Mentor: mag. iur. Ivan Rančić

Rad je prihvaćen za obranu:

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Sibenik

Final paper

Department of Administration

Professional Undergraduate Studies of Administration

DECENTRALIZATION AND GOOD GOVERNANCE

Josipa Relja

Jopa.relja@gmail.com

ABSTRACT:

The term “centralization” began to be used in France in the late 18th century when, after the revolution, a new government structure was created. The term "decentralization" came into use in the early 19th century. The ideas of freedom and decentralization were implemented during the 19th and 20th centuries by anti-state political activists who called themselves “anarchists,” “libertarians,” and even decentralizers. Tocqueville, one of the proponents of decentralization, pointed out that decentralization has not only an administrative value but also a civic dimension, as it increases opportunities for citizens to take interest in public affairs. And from the accumulation of these local, active, insightful freedoms, the most effective counterbalance to central government is born, even if it were supported by an impersonal, collective will. A large number of developing and transition countries have embarked on some form of decentralization program. This trend is linked to the growing interest in the role of civil society and the private sector as partners to governments in seeking new ways of providing services. Decentralization of governance and strengthening the capacity of local government is partly a function of broader social trends, which include, for example, growing distrust of government, the collapse of some of the world's most centralized regimes (eg the Soviet Union) and emerging separatist demands that routinely emerge in some parts of the world. The movement towards local responsibility and greater control over one's destiny is not, however, the result of only a negative attitude towards the central government. Instead, this development is largely driven by a strong desire for greater citizen participation and private sector organization in the governance function.

(46 pages / 00 figures / 00 tables / 118 references / original in Croatian language)

Paper deposited in: Library of Polytechnic in Sibenik

Keywords: decentralization, public administration, central government

Supervisor: mag. iur. Ivan Rančić

Paper accepted:

UVOD

Pojam decentralizacije se odnosi na vrstu organizacije kod koje se proces upravljanja ili rukovođenja prenosi sa središnjih organa na niže rangirane organizacijske jedinice. U decentraliziranoj organizaciji niže organizacijske jedinice imaju određenu razinu samostalnosti prilikom organizacije i obavljanja raznih poslova i zadataka. Općenito bi se moglo reći da u stabilnim društvenim prilikama dolazi do jačanja decentralizacije, dok se u nemirnim društvenim prilikama (npr. ratovi, društvena previranja, revolucije i sl.) teži ka centralizaciji, tj. postroživanju hijerarhije. Drugim riječima, pojam decentralizacije se odnosi na razne mjere uz pomoć kojih se nastoji spriječiti prevelika razina koncentracije upravljanja u samom središtu te se pojedini poslovi (prava i obveze) prenose na niže organizacijske jedinice.

Hrvatska lokalna samouprava organizirana je na dvije razine. Prva razina su jedinice lokalne samouprave, gradovi i općine, organizirane kao višetipske jedinice lokalne samouprave. Te su vrste jedinica lokalne samouprave odgovorne za komunalne poslove i urbanizam. Na drugoj su razini županije koje su odgovorne za mnoge decentralizirane javne usluge na lokalnoj razini, kao što su primarna zdravstvena zaštita, osnovnoškolsko obrazovanje i ostale lokalne obrazovne usluge itd., kao i za koordinaciju između jedinica lokalne samouprave na vlastitom teritoriju. Sadašnja struktura lokalne samouprave oblikovana je 1992. godine, kada je bio raširen raniji sustav lokalne samouprave. Lokalne jedinice imaju ovlasti i zadatke, dijele se na gradove i općine na prvoj razini, a županije na drugoj razini. Moć općina i gradova u načelu je jednaka ali ipak neki veći gradovi imaju veću nadležnosti u određenim lokalnim poslovima. Što se tiče daljnje reforme lokalne samouprave važno je pitanje daljnjeg poboljšanja organizacije lokalne samouprave kao i odabir pravilne strategije kako bi lokalne usluge mogle biti kvalitetne, učinkovite i dostupne po pristupačnoj cijeni.

Svrha i cilj ovog rada je opisivanje pojma i procesa decentralizacije. U radu su opisane prakse pojedinih zemalja Europske unije kao i karakteristike decentralizacije u posto-socijalističkim zemljama, kako bi se mogla obaviti usporedba s reformom i decentralizacijom lokalne uprave u Republici Hrvatskoj. Prilikom pisanja rada korištene su metode indukcije, dedukcije, analize, sinteze i deskripcije, a podaci za pisanje ovog rada su prikupljeni sekundarnim istraživanjem, tj. korištene su knjige, znanstveni članci te internet stranice.

1. DECENTRALIZACIJA I DOKTRINA DOBROG UPRAVLJANJA

Pojedini autori ističu da je samo politička decentralizacija prava vrsta decentralizacije¹, kojom se uže teritorijalne jedinice ovlašćuje da odluke i propise donose samostalno te im se prepuštaju adekvatni izvori javnih finansijskih sredstava. Ustav u članku 129a jamči proces decentralizacije koji je utemeljen na načelu supsidijarnosti. Drugim riječima, uže jedinice (koje su građanima i najbliže) bi trebale obavljati najveći dio javnih poslova, u skladu sa svojim stručnim i finansijskim resursima ili kapacitetima. Osim navedenog, isti članak Ustava RH navodi da se "prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti"².

Uz reforme lokalne samouprave u modernim se europskim državama nastoji realizirati balans između težnji za demokracijom i učinkovitošću javnih vlasti. U zemljama konsolidirane demokracije, kod kojih općenito postoji veći kapacitet lokalnih jedinica samouprave, osjeća se kriza demokratskog legitimiteta koja se pokušava sanirati korištenjem novih pristupa vezanih uz lokalnu samoupravu (npr. izravan izbor načelnika, jačanje uloge referenduma i ostalih oblika izravne demokracije i sl.). Što se tiče zemalja u tranziciji, kod njih uglavnom još ne postoji shvaćanje lokalne samouprave kao demokratske institucije te joj je glavna uloga često vezana uz transformiranje političkih sustava. Međutim, važno je spomenuti da, iako u takvim zemljama još nije dovršen proces demokratske konsolidacije institucija, ipak se izazovi već povezuju sa zahtjevima za većim opsegom i višom razinom kvalitete usluga, većom učinkovitošću, štedljivošću i racionalnošću.

Proces decentralizacije nema isti oblik na svim dijelovima teritorija države, već je taj proces uvelike ovisan o vrsti, strukturi i značajkama naselja kao i drugim čimbenicima. Drugim riječima, decentralizacija ne može biti potpuno jednaka u velikim gradovima i u malim mjestima. Kod strukture naselja i oblika decentralizacije posebno su izdvojeni glavni gradovi, jako veliki gradovi, metropole i sl., pa iz tog razloga proces decentralizacije zahtjeva i veliku pažnju i adekvatnu stručnu pripremu.

¹ Koprčić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave. 9(1); 69-77.

² <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>, <pristupljeno: 10.7.2021.>

Kada se govori o doktrini dobrog upravljanja potrebno je istaknuti da je ona nastala na početku 21. stoljeća na temelju kritike prethodne i iznimno utjecajne doktrine novog javnog menadžmenta. Navedeni novi javni menadžment je donekle obрисao granice "političke odgovornosti, smanjene transparentnosti, veće korupcije, novih javnih troškova, zanemarivanja prava građana, ponovnog snaženja regulacijske aktivnosti države i drugih loših učinaka"³. Iz tog razloga su razne utjecajne međunarodne organizacije (npr. Ujedinjeni Narodi, Europska unija, OECD - Organizacija za europsku suradnju i razvoj) započele zagovarati doktrinu dobrog upravljanja. Tako je Europska unija definirala načela dobrog upravljanja, a to su:

- Načelo otvorenosti
- Načelo participacije (sudjelovanja) građana
- Načelo odgovornosti
- Načelo djelotvornosti
- načelo usklađenosti ili koherentnosti.

Načela otvorenosti, participacije (sudjelovanja) građana i odgovornosti predstavljaju načela koja za cilj imaju promociju demokratske uprave i obnavljanja demokratskog političkog legitimiteta modernih zemalja. Načela djelotvornosti i usklađenosti (koherentnosti), s druge strane, nastoje omogućiti stvaranje učinkovite uprave te osnažiti institucionalne kapacitete europskih država.

Doktrina dobrog upravljanja podrazumijeva da su građani ujedno i partneri (suradnici) koji imaju utjecaj na učinke javne uprave, pa tako i OECD ističe da je građane iznimno važno kvalitetno informirati, konzultirati se s njima te da ih je potrebno uključiti u kreiranje javnih politika kao i u upravne i ostale javne procese.

Doktrinu dobrog upravljanja jako je dobro definirao Program Ujedinjenih naroda za razvoj (eng. UNDP - United Nations Development Programme) iz 2002. godine, prema kojem je dobro upravljanje kombinacija demokratske i učinkovite uprave⁴. Republika Hrvatska se

³ Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave. 9(1); 71.

⁴ UNDP (2002). Rebuilding State Structures - Methods and Approaches - The Trials and Tribulations of Post Communist Countries

također nalazi pred izazovom realizacije načela i pred odabirom opredjeljenja implementacije doktrine dobrog upravljanja na svim razinama javne uprave, od središnje do lokalne.

Iznimno važnu ulogu kod promoviranja ovog pristupa javnom upravljanju imaju gradovi, pogotovo veliki gradovi u kojima živi ili radi veći dio stanovništva zemlje, s naglaskom na najznačajnije i najproduktivnije stanovništvo, uključujući pritom i dobro obrazovane osobe, poduzetnike, samostalne radnike kao i mlađe generacije stanovništva. Uz osiguranje njihovog sudjelovanja u procesu javnog upravljanja omogućava se fokusiranje jako važnog dijela energije društva na kreiranje važnih javnih politika kao i učinkovito rješavanje postojećih javnih problema.

Kvalitetno upravljanje glavnim gradovima otvara razna pitanja te se traži i velik broj odabira ili rješenja:

- "U kojem su položaju ti gradovi u upravno-političkom sustavu određene zemlje:
 - Postoji li posebna pravna regulacija tog statusa
 - Kakav je krug poslova tih gradova, pogotovo kakav je njihov samoupravni djelokrug
 - Kakvi su odnosi grada s tijelima državne uprave, pogotovo s njihovim područnim jedinicama koje djeluju na tom području i za područje glavnog grada
- Kakve su institucije i realan utjecaj građana putem oblika izravnog odlučivanja (referendumi, inicijative, zborovi), sudjelovanja i putem predstavničkih tijela
- U kojem je stupnju gradska upravljačka struktura u stanju pratiti i prilagođavati grad društveno-ekonomskim trendovima
- Koja su upravljačka tijela i kakvi su njihovi međusobni odnosi, koja je razina kvalitete prisutna i koji je stupanj racionalnosti gradske administracije prisutan, te kakva je razina i koje su mogućnosti razvoja stručnosti i profesionalnosti gradskih službenika
- Na koji su način organizirane gradske javne službe (npr. javne ustanove, društvene djelatnosti i sl.), u kakvom je stanju gradska komunalna, prometna i ostala infrastruktura i koje su potrebe i mogućnosti njenog daljnjeg razvoja
- Koje su značajke sustava financiranja javnih potreba u glavnom gradu, koji se instrumenti javnog financiranja koriste i koji su dostupni (proračun, obveznice, javno-privatna partnerstva, poduzetnička i tržišna načela, implementacija suvremenih menadžerskih oblika rukovođenja)

- Kakvi su stvarni i formalnopravni odnosi glavnog grada s njegovom funkcionalnom okolinom, perifernim naseljima te grade li se institucije metropolitanske uprave
- Kako je ustrojena unutarnja organizacija grada, tj. koje su uloge i načini regulacije, načini organizacije i financiranja te ostala pitanja o mjesnoj samoupravi. Razni su izbori mogući, od podijeljenog do jedinstvenog grada, npr.:
 - Jedinstveni sustav upravljanja glavnim gradom postoji u gradovima kao što su Bern, Dublin, Bruxelles, Helsinki, Ljubljana, Reykjavik itd.
 - Preostale dvije trećine glavnih gradova imaju razne oblike interne decentralizacije, te se upravljanje uglavnom osigurava na dvije razine, tj. na razini glavnog grada te na razini određenih većih dijelova grada (četvrti, distrikti i sl.)
 - Ostaje i mogućnost daljnje decentralizacije koja je prisutna u, npr., Budimpešti. Ovaj je pristup uvelike ovisan o volji gradskih vlasti, a često se prakticira u perifernim dijelovima administrativnog područja glavnog grada u kojima dolazi do pojave manjih samostalnih prigradskih naselja. Uloga ovakvih oblika decentralizacije unutar gradova je uglavnom svedena na sudjelovanje u detekciji mjesnih problema, stvaranju političkih ideja i prijedloga, davanju mišljenja i sl. (što predstavlja oblike participacije ili sudjelovanja građana ali ne i njihovog izravnog odlučivanja)⁵.

S obzirom na navedeno, može se doći do zaključka da je decentralizacija, pogotovo u velikim gradovima, treba biti obavljena na određeni način uz primjenu određenih oblika koji osiguravaju potreban balans između načela demokracije i blizine građanima kao i učinkovitosti, cjelovitosti i ekonomičnosti, što također naglašava i europska doktrina dobrog upravljanja. Participacija građana u procesu javnog upravljanja te njihov fokus na kreiranje važnih javnih politika i rješavanje javnih problema je iznimno bitna sastavnica decentralizacije i doktrine dobrog upravljanja koja služi za jačanje demokratske strane lokalne samouprave kao i demokratski politički sustav. Ranije su opisani načini upravljanja glavnim gradom (jedna razina ili dvije razine), međutim, uz preširoku ili preveliku autonomiju mjesnih samouprava na najnižoj razini može doći do podjele grada čime se onemogućuje jedinstveno upravljanje gradom te se generira značajan trošak. Drugim

⁵ Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave. 9(1); 72-74.

riječima, i većim ili glavnim gradovima postoji težnja da se smanji pretjerana interna decentralizacija.

2. MODERAN PRISTUP PROCESU DECENTRALIZACIJE

Decentralizacija predstavlja proces prenošenja javnih ovlasti sa širih teritorijalnih jedinica (uglavnom središnje države) u samoupravni djelokrug užih jedinica teritorijalne samouprave, uglavnom na razini jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave. Prilikom tog procesa dolazi do preuzimanja financiranja tih ovlasti, prava njihovog samostalnog reguliranja i prilagođavanja lokalnim interesima i potrebama te demokratske i političke odgovornosti prema lokalnoj zajednici za preuzete poslove od strane teritorijalne samouprave, dok se funkcija nadzora ograničava na nadzor zakonitosti i ustavnosti.

Moderan pristup procesu decentralizacije je profesionalan (tj., nije stihijski), integralan, sustavan, dinamičan i postupan te se zasniva na kombiniranju pristupa odozgo (eng. *top-down*) i odozdo (eng. *bottom-up*) te je ujedno i ekonomičan⁶. Proces decentralizacije se vrlo često odigrava u ciklusima svakih nekoliko godina te se za to vrijeme razne skupine javnih ovlasti transferiraju jedinicama teritorijalne samouprave. Na proces decentralizacije utjecaj imaju generalna društvena i politička klima u zemlji, njeno ustavno uređenje, položaj teritorijalne samouprave u kompletnoj arhitekturi i hijerarhiji vlasti, teritorijalna podjela (prosječna veličina), broj tipova jedinica teritorijalne samouprave prisutnih na istoj razini javne uprave, kao i politička podrška i volja da se krene u proces decentralizacije. Osim navedenog, jako je važno i znanje kao i entuzijazam pojedinih važnih aktera, kompletne društvene i političke okolnosti u zemlji kao i razni drugi čimbenici⁷.

Postoje razne klasifikacije procesa decentralizacije s gledišta upravne doktrine. Najčešće se o procesu decentralizacije govori iz konteksta teritorijalne samouprave i odnosa između lokalnih i regionalnih jedinica sa središnjom državom. Međutim, proces decentralizacije je značajka svih organiziranih sustava suradnje među ljudima te je prisutan u svim segmentima javne uprave (od razine pojedine organizacije do razine pojedinog upravnog funkcionalnog sustava), kao i u odnosima između lokalne i regionalne samouprave sa državnim upravom.

⁶ Koprić, I. (2008). Upravljanje procesom decentralizacije. Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration. 8(1);

⁷ Đulabić, V. (2018). Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj - Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung

Decentralizacija se najčešće dijeli na političku i upravnu decentralizaciju, ali se još mogu razlikovati i:

- Funkcionalna (stvarna) i fiskalna decentralizacija
- Ravnomjerna i asimetrična decentralizacija
- Teritorijalna (vertikalna) i funkcionalna (horizontalna) decentralizacija
- Vanjska i unutarnje decentralizacija
- Kompetitivna i ne-kompetitivna decentralizacija
- Ekonomska i tržišna decentralizacija.⁸

Kada se govori o političkoj decentralizaciji tada je riječ o transferu poslova, tj. dolazi do prijenosa poslova u samoupravni djelokrug jedinica teritorijalne samouprave u pogledu političke odgovornosti, mogućnosti regulacija i obveze njihovog financiranja uz nadzor zakonitosti i ustavnosti njihovog obavljanja. Kod političke decentralizacije ističe se koncept devolucije koji je razvijen u sustavu teritorijalne samouprave Velike Britanija, a koji je isprva korišten kao sinonim za političku decentralizaciju a kasnije za transfer ovlasti i širenje autonomije određenih dijelova navedene zemlje (pogotovo Škotske, Sjeverne Irske i Walesa).⁹ Što se tiče upravne decentralizacije, riječ je o tome da se poslovi prebacuju sa središnje državne razine na teritorijalno dislocirane ekspoziture ili ispostave državnih organa koji "predstavljaju prvostupanjske jedinice državne uprave (te se tada koristi pojam dekoncentracija, pojam koji je karakterističan za upravnu tradiciju u Francuskoj), ili se ti poslovi prenose na jedinice teritorijalne samouprave koje ih onda obavljaju za središnju državu u okviru prenesenog djelokruga poslova i na taj način de facto djeluju kao dekoncentrirani organi središnje države"¹⁰

Kod funkcionalne (stvarne) decentralizacije riječ je o prijenosu javnih poslova na teritorijalnu samoupravu, a pojam fiskalne decentralizacije se odnosi na redefiniranje fiskalnih odnosa između raznih vrsta jedinica teritorijalne samouprave. Ove dvije vrste decentralizacije često idu zajedno jedna s drugom iako se u praksi događa da se uz izmjene zakona koji definiraju i uređuju pojedina upravna područja ovlasti i odgovornost za pojedine javne poslove prenesene

⁸ Đulabić, V. (2018). Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj - Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung.

⁹ Koprić, I. (2004). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. Hrvatska javna uprava. 5(1);

¹⁰ Đulabić, V. (2018). Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj - Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung; 4.

u nadležnost lokalnoj samoupravi, ne osiguravaju adekvatni ili potrebni fiskalni uvjeti koji bi mogli pratiti prijenos tih poslova. Drugim riječima, dolazi do prijenosa odgovornosti za obavljanje poslova dok ne dolazi do prijenosa sredstava uz pomoć kojih se navedeni poslovi mogu financirati.

Kada se govori o ravnomjernoj decentralizaciji tada se podrazumijeva da do prijenosa ovlasti dolazi ravnomjerno na sve jedinice teritorijalne samouprave, bez uzimanja u obzir različitosti koje su prisutne među tim jedinicama u kontekstu postojanja adekvatnog kapaciteta za obavljanje tih poslova. S druge strane, kod asimetrične decentralizacije događa se prilagođavanje transfera poslova tipu i veličini jedinica teritorijalne samouprave na koje se poslovi transferiraju, uz uzimanje u obzir kapaciteta jedinica, njihov povijesni razvoj kao i položaj u državi, njihov geografski položaj i ostale važnije značajke. "Razlikovanje između asimetrične i ravnomjerne decentralizacije vodi računa o stvarnoj razlici koja postoji između jedinica teritorijalne samouprave u nekoj državi, ali, s druge strane ima negativan utjecaj na stupanj razvoja, količinu i vrstu javnih usluga koje se pružaju građanima te njihov položaj spram javne vlasti".¹¹

Ovakva podjela u procesu decentralizacije uglavnom postoji u regionaliziranim državama kod kojih postoje regije sa različitim statusima. Potrebno je istaknuti i da je u određenim situacijama status gradova (pogotovo glavnog grada) drugačije uređen u odnosu na ostale lokalne jedinice, a u pojedinim državama i ostali veliki gradovi uživaju poseban status. Ovdje je potrebno istaknuti i razliku između kompetitivne i ne-kompetitivne decentralizacije, pa se tako kod kompetitivne decentralizacije transferiraju ovlasti onim jedinicama teritorijalne samouprave koje iskažu interes, volju i želju te onim jedinicama koje imaju adekvatan kapacitet za obavljanje novih poslova i za njih snose odgovornost. Tada se jedinice teritorijalne samouprave, na neki način, natječu među sobom za javne poslove, što rezultira s asimetričnim odnosima u upravno-političkom sustavu.

O teritorijalnoj decentralizaciji se može govoriti onda kada je riječ o transferu ovlasti i sredstava sa razine centralnih državnih organa na jedinice teritorijalne samouprave, čime dolazi do jačanja cjelokupnog položaja teritorijalne samouprave u odnosu na središnju državu. Na ovaj se način također dodatno utvrđuje njena legitimnost iz razloga što lokalna izvršna i predstavnička tijela posjeduju mehanizme za odlučivanje i upravljanje lokalnim

¹¹ Đulabić, V. (2018). Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj - Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung; 4.

javnim poslovima. U ovom kontekstu potrebno je izdvojiti urbanu decentralizaciju čiji je značaj porastao u drugoj polovici 20. stoljeća zbog intenziviranog procesa urbanizacije i sve većeg udjela urbanog stanovništva u cjelokupnom broju stanovništva. Ivanišević navodi da su ciljevi urbane decentralizacije "priznavanje razlika interesa građana u različitim dijelovima grada, povećanje participacije građana u upravljanju lokalnim poslovima te sprječavanje birokratskog ponašanja gradske uprave".¹²

Pojam funkcionalne decentralizacije odnosi se na transfer ovlasti na specijalizirane organizacije koje funkcioniraju na istoj teritorijalnoj razini te koje imaju visoku razinu autonomije a jedan od primjera funkcionalne decentralizacije je osnivanje specijaliziranih organizacija (npr. agencija) koje se izdvajaju, najčešće iz ministarstava (ili drugih upravnih organa središnje države) te koje uživaju samostalan položaj. Riječ je o tzv. procesu agencifikacije koji na najbolji praktični način pojašnjava pojam funkcionalne decentralizacije.¹³ "Navedena podjela decentralizacije naziva se još i horizontalna i vertikalna decentralizacija".¹⁴

Tržišna ili ekonomska decentralizacija je još jedna od vrsta funkcionalne (horizontalne) decentralizacije, a riječ je o transferu poslova s javnog sektora na privatni sektor te na ovaj način dolazi do slabljenja utjecaja javne vlasti na obavljanje tih poslova. Kao najčešći oblici ekonomske decentralizacije u praksi se javljaju razni oblici privatizacije (komercijaliziranje usluga, javno-privatna partnerstva, privatiziranje imovine) kao i liberaliziranje i dereguliranje pojedinih djelatnosti. Prethodno navedeni oblici ekonomske ili tržišne decentralizacije se javljaju na razini centralne države kao i na razini jedinica lokalne samouprave kada dolazi do transfera određenog dijela poslova na privatni sektor.

Pojam vanjske decentralizacije se odnosi na transfer ovlasti na organizacije koje, u odnosu na organizacije s kojih se ovlasti prenose, predstavljaju samostalne organizacije. S druge strane, pojam unutarnje decentralizacije podrazumijeva "slabljenje utjecaja organizacijskog centra, ali bez izdvajanja dijelova organizacije u nove, relativno samostalne organizacije, odnosno bez prebacivanja ovlasti i odgovornosti na druge, samostalne organizacije". Proces vanjske

¹² Ivanišević, S. (2008). Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima. Hrvatska i komparativna javna uprava. 8(2);407

¹³ Musa, A. (2012). Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati. Hrvatska i komparativna javna uprava. 12(4);

¹⁴ Đulabić, V. (2018). Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj - Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung; 5.

decentralizacije rezultira uspostavom manjeg ili većeg balansa među različitim samostalnim organizacijama, dok proces unutarnje decentralizacije redefinira odnose unutar istog organizacijskog sustava. Jedan od primjera vanjske decentralizacije je transfer poslova sa centralne države na jedinice lokalne samouprave u uvjetima kada se ovlasti i odgovornosti prenose sa jednog pravnog subjekta (kojeg predstavlja središnja država) na neke druge autonomne pravne subjekte (jedinice lokalne ili regionalne samouprave).

Proces decentralizacije podrazumijeva i određena očekivanja, pogotovo ukoliko je riječ o političkoj decentralizaciji, a prvenstveno se očekuje njen pozitivan utjecaj na kompletan upravno-politički sustav. Proces decentralizacije ostvaruje pozitivne učinke na proces demokratiziranja kompletnog sustava vlasti, ostvaruje raspršivanje političke moći čime dolazi do stvaranja centara političke moći kao protuteže centralnoj vlasti. Također, proces decentralizacije ima i pozitivan utjecaj na razvitak lokalnih zajednica s naglaskom na razvoj demokratizacije uz aktivniju participaciju građana u lokalnoj politici, jačanjem lokalnih medija, civilnog društva i sl.

Osim navedenog, postoje pretpostavke da proces decentralizacije ima pozitivan utjecaj i na razvoj zbog toga što dolazi do stvaranja preduvjeta za "bolju aktivaciju endogenih faktora razvoja". Lokalni dionici na raspolaganju imaju razne alate (npr. strateško planiranje razvoja, vlastiti proračun, samostalno umrežavanje i sl.) koji mogu poslužiti za daljnje unaprjeđenje lokalne sredine i društva. Međutim, potrebno je spomenuti i negativne strane koje se prvenstveno odnose na veći prostor za korupciju i slične aberacije.

Očekivanja od procesa decentralizacije su povezana i sa pozitivnim učincima na pružanje lokalnih javnih službi, pogotovo onih koje upravljaju komunalnim djelatnostima, pa je "odlučivanje o obavljanju lokalnih javnih službi blizu mjesta njihovog obavljanja i blizu korisnika, što omogućava brzinu odlučivanja i prilagodbe promijenjenim okolnostima".¹⁵ Također, dolazi i do olakšanog procesa inoviranja i implementacije ili integracije novih i inovativnih rješenja uz lokalizaciju potencijalnog rizika njihove primjene. Također je potrebno spomenuti i da jedinice lokalne i regionalne samouprave imaju mogućnost da modalitet financiranja lokalnih javnih službi prilagode svojim mogućnostima i potrebama.

¹⁵ Đulabić, V. (2018). Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj - Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung; 5.

3. FISKALNA DECENTRALIZACIJA

Decentralizacija javnog sektora važan je politički cilj velikih međunarodnih organizacija. Svjetska banka, na primjer, tvrdi da fiskalna decentralizacija, ako se pažljivo provede, može smanjiti političku nestabilnost, povećati učinkovitost vlade i pridonijeti ukupnoj razini dobrobiti.¹⁶ Prema većini izvještaja, zagovornici decentralizirane vlade bili su iznimno uspješni. Dillinger, na primjer, ističe da oko 60 od 75 zemalja u razvoju, s populacijom većom od 5 milijuna, tvrdi da je započelo neki oblik fiskalne decentralizacije. Istodobno, mnoge su razvijene zemlje također pokrenule procese za smanjenje razine centralizacije u svojim javnim sektorima.¹⁷

Unatoč očitom globalnom trendu prema manje centraliziranoj vladi, pitanje je hoće li fiskalna decentralizacija doista dovesti do poželjnijih političkih i gospodarskih ishoda. Na području ekonomije, pretpostavka da fiskalna decentralizacija ima prvenstveno blagotvorne posljedice proizlazi uglavnom iz dva pravca mišljenja. Prvo, iz poznate Oatesove teoreme o decentralizaciji, koja kaže da je decentralizirana ponuda javnih dobara sposobna riješiti različite preferencije među stanovnicima zemljopisno i kulturno različitih područja.¹⁸ A kao drugo, postoji tvrdnja da podjela države na nekoliko razina i postojanje konkurentskih jurisdikcija ograničava mogućnost snažne centralne vlasti da previše oporezuje svoje građane.¹⁹

Ovaj "simpatični" pogled na fiskalnu decentralizaciju nije ostao bez kritike, a u literaturi je identificirano nekoliko potencijalnih nedostataka. Na primjer, dobro je poznato da bi fiskalna decentralizacija mogla smanjiti sposobnost vlada da provode politiku stabilizacije i preraspodjelu dohotka.²⁰ Međutim, primarni razlog većeg razočaranja predstavlja mogućnost da fiskalna decentralizacija može iskriviti poticaje subnacionalnih i saveznih političara ako nije dobro osmišljena. Često se tvrdi da ovaj nedostatak uzrokuje da su decentralizirane

¹⁶ World Bank (2000). World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century. Washington: The World Bank

¹⁷ Moreno, L. (2002). Decentralization in Spain. *Regional Studies*, 36(4): 399-408

¹⁸ Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich

¹⁹ Brennan, G., Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press

²⁰ Musgrave, R.M. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill

države sklonije makroekonomskoj nestabilnosti, većim deficitima i neodrživim razinama duga.²¹

Fiskalna autonomija javne uprave, odnosno preusmjeravanje autonomije potrošnje i povećanja prihoda na teritorijalne nadležnosti niže razine, te međuvladini programi financiranja, često su predmet interesa ekonomista. Ovaj fokus prvenstveno je posljedica činjenice da se promjene u subnacionalnoj fiskalnoj autonomiji često izričito poduzimaju radi povećanja gospodarske učinkovitosti i fiskalne stabilnosti. Stoga ova vrsta decentralizacije pokazuje najbližu i najjednostavniju vezu s ekonomskim i fiskalnim ishodima. U nastavku ovog poglavlja bit će riječi o učincima fiskalne decentralizacije.

3.1. Fiskalna decentralizacija i alokacijska učinkovitost

Unutar područja ekonomije, postoje doprinosi koji nastoje oslikati pozitivnu sliku fiskalne decentralizacije naglašavajući njezinu alokativnu superiornost. Tiebout, na primjer, tvrdi da ako su građani savršeno mobilni i postoji beskonačan broj jurisdikcija, onda se svaki pojedinačni građanin može razvrstati u jurisdikcije s najpoželjnijim paketom poreza i javnih dobara.²² Oates razvija usko povezan teorem o decentralizaciji koji kaže da decentralizirane zemlje mogu bolje odgovoriti sklonostima heterogenih građana nego centralizirani režimi.²³

Ostala se mišljenja fokusiraju na sposobnost decentralizacije da ograniči neučinkovitu državnu intervenciju. Stoga je "moć" decentralizacije negativna jer nastoji odvratiti vlade od intervencije na privatnim tržištima. Ovaj su argument posebno naglasili Brennan i Buchanan (1980), a prihvatili su ga i proširili, između ostalog, Qian i Weingast pod naslovom "federalizam koji čuva tržište".²⁴

Mogućnost ograničavanja vlada proizlazi iz natjecanja jurisdikcija za mobilne porezne osnovice. Međutim, veliki problem s tim zaključivanjem jest to što ako država nije tzv.

²¹ Goodspeed, T.J. (2002). Bailouts in a Federation. *International Tax and Public Finance*, 9(4):

²² Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64(5):416-424.

²³ Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich

²⁴ Qian, Y., Weingast, B.R. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83-92.

levijatan²⁵, horizontalna porezna konkurencija mogla bi dovesti do erozije javnih financija, a time i do suboptimalnih ishoda²⁶.

S druge strane, porezna konkurencija mogla bi također utjecati na veće porezno opterećenje koje proizlazi iz vertikalne porezne konkurencije između dobronamjernih podnacionalnih i saveznih vlada²⁷.

S vremenom su se razvili dodatni argumenti u korist decentralizacije. Na primjer, nekoliko je autora tvrdilo da se pojedine jurisdikcije mogu smatrati laboratorijima u kojima donositelji odluka mogu eksperimentirati s političkim inovacijama. One za koje se pokaže da su učinkovite mogle bi zatim usvojiti druge jurisdikcije. Te su teorije "laboratorijskog federalizma" povezane s pristupima koji pokušavaju proširiti ideju mjerenja performansi na javni sektor. Postojanje sličnih nadležnosti omogućuje usporedbe, a građani mogu upotrijebiti kvalitetu i poreznu cijenu javnih dobara u drugim jurisdikcijama kao mjerilo pri ocjenjivanju lokalnih uprava. Time se nastoji smanjiti informacijska asimetrija između birača i političara, čime se povećava učinkovitost i vjerojatno rast²⁸.

Postoje određeni preduvjeti za učinkovito funkcioniranje ovog "laboratorijskog federalizma". Prvo, kreatori politike skloni riziku mogli bi odlučiti djelovati kao slobodnjaci u pogledu inovacija politike. Posljedica toga je da bi decentralizacija mogla dovesti do smanjene ponude inovacija. Stoga institucionalna struktura prema kojoj se odvija natjecanje među lokalnim ili regionalnim samoupravama i eksperimentiranje mora osigurati da utjecaj decentralizacije vodi do pozitivnih ishoda u pogledu inovacija politike²⁹. Drugo, upitno je je li mjerenje konkurencije doista korisno. Budući da se uglavnom ponovo biraju samo oni koji pružaju učinkovitu kombinaciju poreznih cijena i javnih dobara, lokalni ili regionalni političari skloni riziku imaju poticaj da se slobodno odlučuju za inovacije drugih lokalnih ili regionalnih samouprava³⁰.

²⁵ Totalitarna država s velikom birokracijom

²⁶ Wilson, J.D. (1986). A Theory of Interregional Tax Competition. *Journal of Urban Economics*, 19(3): 296-315.

²⁷ Keen, M.J., Kotsogiannis, C. (2002). Does Federalism Lead to Excessively High Taxes? *American Economic Review*, 92(1): 363-370.

²⁸ Besley, T., Case, A. (1995). Incumbent Behavior: Vote-seeking, Tax Setting, and Yardstick Competition. *American Economic Review*, 85(1): 25-45

²⁹ Vanberg, V., Kerber, W. (1994). Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach. *Constitutional Political Economy* 5: 193-219.

³⁰ Strumpf, K.S. (2002). Does Government Decentralization Increase Policy Innovation? *Journal of Public Economic Theory*, 4(2): 207-241.

Još jedna potencijalna prednost financijske decentralizacije je da se poboljšavaju poticaji lokalnih i regionalnih političara i poreznih administratora za prikupljanje poreza. Budući da se "bazen" u koji se prikupljaju porezi smanjuje ako se prenese fiskalna vlast, načelo benefita oporezivanja jača. Zbog toga će otpor oporezivanju, bilo formalno političkim i pravnim kanalima ili neformalno utajom poreza, biti manji. Zbog povećane transparentnosti javnih proračuna, financijska decentralizacija bi također mogla povećati odgovornost političara, prisiljavajući ih na učinkovitu potrošnju i oporezivanje³¹.

Opet, postoje određeni preduvjeti za rad ovog mehanizma. Ono što je najvažnije, proračuni različitih razina vlasti trebali bi biti međusobno odvojeni. Stoga bi aranžmani podjele poreza, međudržavni transferi i sheme horizontalnog izjednačavanja mogli iskriviti poticaje kreatora politike i dovesti do lošijeg ishoda od centralizacije.

Postoje i stavovi koji naglašavaju negativne značajke fiskalne decentralizacije. Potencijalni nedostaci kreću se od nemogućnosti lokalnih i regionalnih samouprava da preraspodijele prihode do poteškoća u provođenju politike makroekonomske stabilizacije. Preraspodjela prihoda mogla bi biti teška u decentraliziranim državama ako se porezne osnovice doista mogu slobodno kretati između pojedinih jurisdikcija. Stabilizacijske politike moglo bi biti teško provedive jer svaka lokalna ili regionalna samouprava ima poticaj da djeluje kao "slobodan vozač"³². Konačno, ako javna dobra pokazuju sve veće povrate, decentralizacija je neučinkovita jer centralizirana odredba (koja je povezana s višom razinom aktivnosti) ih može učinkovitije iskoristiti³³.

Osim pojedinih stavova koji povezuju decentralizaciju (odnosno federalizaciju) sa stabilnošću demokratske vlasti,³⁴ prethodno navedeni argumenti obuhvaćaju većinu normativne rasprave o financijskoj decentralizaciji. Međutim, postoji i pozitivna literatura o ekonomskim odrednicama decentralizacije. Alesina i Spolaore (1997), na primjer, pokušavaju objasniti veličinu nacija količinom integracije svjetskog gospodarstva (tj. globalizacijom). Oni primjećuju da u svakoj državi preferirana heterogenost djeluje kao centrifugalna sila, a

³¹ Bahl, R. (1999). Fiscal Decentralization as Development Policy. *Public Budgeting and Finance* 19: 59-75

³² Musgrave, R.M. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill

³³ Buiters, W.H., Kletzer, K.M. (1992). Fiscal Policy Coordination as Fiscal Federalism. *European Economic Review*, 36(2-3): 647-653.

³⁴ Myerson, R.B. (2006). Federalism and Incentives for Success of Democracy. *Quarterly Journal of Political Science* 1: 3-23

ekonomija razmjera (koja raste s veličinom nacije) kao centripetalne sile. Njihov je osnovni argument da ako pojedine zemlje moraju djelovati pod režimom zatvorenih granica, manje države ne bi mogle ubrati plodove specijalizacije. Pod takvim režimom, politička integracija bila bi jedino sredstvo za povećanje produktivnosti. Cijena koju treba platiti je, međutim, ujednačenost. No, ako se važnost granica smanji produbljenjem globalizacije, lokalne i regionalne samouprave bi mogle biti manje sklone "platiti cijenu". U tom okviru, dakle, razdvajanje se može shvatiti kao najekstremnija vrsta financijske decentralizacije

3.2. Fiskalna decentralizacija i fiskalna politika

U ovom poglavlju slijedi kratki osvrt na literaturu o fiskalnoj decentralizaciji i fiskalnim ishodima. Prvo se govori o tome kako bi fiskalna decentralizacija mogla utjecati na veličinu vlade, a zatim se govori o pitanju javnog zaduživanja i fiskalne stabilnosti. Očigledno je da su oba pitanja međusobno povezana jer je povećanje javnog duga obično uzrokovano činjenicom da se rashodi ne podudaraju s raspoloživim prihodima.

3.2.1. Fiskalna decentralizacija i veličina vlade

Značajan dio empirijskih istraživanja na području fiskalnog federalizma bavi se pitanjem vodi li decentralizacija smanjenju veličine vlade. Teorijsko polazište ove literature je nagađanje Brennana i Buchanana koje kaže da će "upadanje" vlade u gospodarstvo biti manje kad se javni sektor decentralizira³⁵.

Moguće je zamisliti i suprotan odnos između fiskalne decentralizacije i veličine vlade. Na primjer, Persson i Tabellini (1994) tvrde, na temelju modela političke ekonomije, da centralizacija dovodi do smanjenja javne potrošnje za opće rashode, poput međuljudske preraspodjele putem transfera za socijalnu sigurnost³⁶. Dodatne argumente nudi Oates (1985), a jedan argument, koji pripisuje ekonomskom povjesničaru Johnu Wallisu, jest da bi se spremnost građana da delegiraju odgovornost na vladu mogla povećati kada se javni sektor decentralizira. Drugi argument temelji se na uvidu da bi decentralizacija mogla dovesti do

³⁵ Brennan, G., Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press

³⁶ Međutim, za "ciljane izdatke", poput lokalnih infrastrukturnih projekata, smatraju da centralizacija dovodi do traženja rente, a time i do većih izdataka.

gubitaka u ekonomiji opsega, povećavajući tako proračunske troškove pružanja javnih dobara.

Suočavajući se s dvije konkurentne teorije, Oates (1985) istražuje empirijski to pitanje. On vodi dva skupa regresija poprečnih presjeka, prvo s podacima o američkim državama, a zatim s međunarodnim podacima, koristeći tri različite mjere (de)centralizacije³⁷ i brojne specifikacije za koje sam smatra da su donekle ad hoc. Međutim, njegove regresije ne ukazuju na čvrst niti značajan odnos između fiskalne decentralizacije i veličine vlade.

Druge studije izričito naglašavaju važnost fiskalnog ustava za utjecaj decentralizacije na veličinu vlade. U njima se tvrdi da bi odobravanje određenih vrsta međuvladinih transfera lokalnim i regionalnim samoupravama moglo povećati veličinu javnog sektora kada federaciju karakteriziraju blaga proračunska ograničenja i horizontalne sheme izjednačavanja. Na primjer, Grossman otkriva da su, iako je decentralizacija dovela do manjeg javnog sektora u SAD-u, međuvladine potpore pridonijele rastu vlade³⁸. Nelson (1986), s druge strane, za američke države otkriva da decentralizacija prihoda, mjerena državnim udjelom u ukupnim državnim i lokalnim porezima, ima ili beznačajan ili značajno negativan učinak na poreze. Međutim, on otkriva da je broj lokalnih jedinica u državi, koje koristi kao alternativni pokazatelj intenziteta horizontalnog tržišnog natjecanja, negativno i značajno povezan s državnim porezima.

Marlow je istraživao vezu između decentralizacije i veličine vlade SAD-a na nacionalnoj razini koristeći podatke iz vremenskih serija. On je mjerio ukupnu (saveznu i podnacionalnu) veličinu vlade omjerom ukupnih državnih rashoda prema BDP -u, te tu varijablu regresirao na mjeru decentralizacije i dvije druge kontrole. Rezultati su pokazali da je decentralizacija negativno povezana s veličinom vlade.³⁹

U studiji s panel podacima o 32 industrijske zemlje i zemljama u razvoju, Jin i Zou dolaze do više različitih zaključaka raščlanjivanjem općeg koncepta fiskalne decentralizacije na različite "prikaze". Odnosno, ističu da bi se fiskalna decentralizacija mogla odnositi na

³⁷ To su: udio prihoda države/središnje države u prihodima lokalne/državne uprave, udio rashoda države/središnje države u rashodima lokalne/državne uprave i broj jedinica lokalne samouprave unutar države u regresijama na državnoj razini

³⁸ Grossman, P.J. (1989). Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension. *Public Choice*, 62(1): 63-69

³⁹ Marlow, M.L. (1988). Fiscal Decentralization and Government Size. *Public Choice*, 56(3): 259-269.

rashodnu ili prihodnu stranu proračuna, te da bi se učinci mogli razlikovati ovisno o strani proračuna koja se razmatra. Drugim riječima, otkrivaju postojanje sukobljenih učinaka.

Prema njihovim rezultatima, decentralizacija rashoda dovodi do manjih nacionalnih vlada i većih lokalnih ili regionalnih samouprava, a čini se da povećava ukupnu veličinu vlade. Decentralizacija prihoda pokazuje slične učinke na veličinu nacionalnih vlada i lokalnih i regionalnih samouprava kao decentralizacija rashoda (tj. dovodi do većih lokalnih i regionalnih samouprava te manjih nacionalnih vlada), ali čini se da povećanje ove varijante decentralizacije dovodi do smanjenja ukupnih vlada. S obzirom na vertikalne fiskalne neravnoteže, Jin i Zou otkrivaju da one vode i do većih nacionalnih vlada i lokalnih i regionalnih samouprava vlada, a time i do većih agregatnih vlada.

Općenito, njihovi empirijski rezultati potvrđuju da je važno fiskalnu decentralizaciju percipirati kao opći koncept koji obuhvaća nekoliko različitih aspekata, odnosno, decentralizaciju rashoda i prihoda, te bi vertikalne fiskalne bilance trebalo tretirati kao (u određenoj mjeri) neovisne prikaze fiskalne decentralizacije i analizirati ih kao takve.⁴⁰

3.2.2. Fiskalna decentralizacija i javno zaduživanje

Najvažniji koncept u ovom kontekstu je tzv. "sindrom mekog proračunskog ograničenja"⁴¹. Taj je koncept uveden kada su se proučavale reforme socijalističkog mađarskog gospodarstva tijekom sedamdesetih⁴². Ove reforme sastojale su se, između ostalog, u pružanju poticaja menadžerima za ulaganje napora. Nudili su im se bonusi u slučaju dobiti i prijetilo im se sankcijama u slučaju gubitaka. Međutim, rezultati ovih reformi opisani su kao prilično razočaravajući, a meka proračunska ograničenja identificirana su kao glavni uzrok ovog neuspjeha.

Ove reforme stvorile su meka proračunska ograničenja jer prijetnja sankcijama odbora za planiranje, posebno krajnja prijetnja da će tvrtka biti likvidirana ako je trajno imala gubitke, nije bila vjerodostojna jer odbor za planiranje nije mogao podmiriti socijalne troškove

⁴⁰ Jin, J., Zou, H. (2002). How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size? *Journal of Urban Economics*, 52(2): 270-293.

⁴¹ Kornai, J., Maskin, E., Roland, G. (2003). Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, 41(4): 1095-1136

⁴² Kornai, J. (1980). *Economics of Shortage*. Amsterdam: North-Holland

otpuštanja (tj. nezaposlenost) s obzirom na ideološko okruženje u kojem je moralo djelovati. Stoga su poticaji menadžera za učinkovito djelovanje smanjeni.

Prvo veliko proširenje učinjeno je kada je utvrđeno da meka proračunska ograničenja nisu samo ograničena na socijalistički sustav, već se mogu naći i unutar kapitalističkih tvrtki (Kornai, 1980). Od tada se koncept dalje proširio iz uske analize tvrtki na tako različite teme kao što su strana pomoć⁴³, neprofitne organizacije i međuvladini odnosi u decentraliziranim državama⁴⁴.

Značajan dio literature o sindromu mekih proračunskih ograničenja u kontekstu međuvladinih odnosa čine studije slučaja o pojedinim zemljama. Na primjer, u Brazilu je fiskalna autonomija država značajno proširena demokratizacijom, djelomično kao protuteža protiv vojne vlasti gdje je zemlja doživjela značajnu centralizaciju prihoda. Nažalost, ovaj proces decentralizacije rezultirao je ozbiljnim fiskalnim poteškoćama. Budući da je u državama nastupila jaka politička konkurencija, podnacionalne vlade suočile su se s različitim zahtjevima za povećanjem potrošnje. One su se prvenstveno financirale zaduživanjem, uglavnom u državnim bankama. Budući da je "politički horizont" guvernera bio prilično "kratak", a savezna vlada se oslanjala na njihov pristanak da usvoje zakone na kongresu, oni bi ili odgodili ili čak potpuno odbili otplatu, čime bi te banke dovele u financijsku krizu i potaknule središnju vladu da intervenira spašavanjem. Taj se obrazac promatrao sve dok tzv. „Plano Real“, koji je proveden 1995., nije doveo do pooštavanja proračunskih ograničenja⁴⁵.

Dok su se brazilske države oslanjale prvenstveno na državne banke kako bi iskoristile svoja meka proračunska ograničenja, indijske su se države koristile razrađenim međuvladinim sustavom prijenosa. U Indiji postoje četiri mehanizma za vertikalne i horizontalne transfere, a svi oni na neki način spadaju u nadležnost takozvane financijske komisije. Određivanje odgovarajućih transfera od strane ovih komisija opisano je kao „popunjavanje praznina“, tj. planirani rashodi uspoređeni su s raspoloživim prihodima, a svaki jaz između njih zatvoren je bespovratnim sredstvima. Ovaj pristup je državnim vladama, između ostalog, dao poticaje za

⁴³ Svensson, J. (2000). When is Foreign Aid Credible? Aid Dependence and Conditionality. *Journal of Development Economics*, 61(1): 61-84.

⁴⁴ Duggan, M. (2000). Hospital Ownership and Public Medical Spending. *Quarterly Journal of Economics*, 65(4): 1343-1473.

⁴⁵ Samuels, D. (2003). Fiscal Straightjacket: The Politics of Macroeconomic Reform in Brazil, 1995-2002. *Journal of Latin American Studies* 35: 545-569.

smanjenje deficita, znajući da će to biti nadoknađeno većim transferima. Doista, neravnoteža vlastitih prihoda prema tekućim izdacima država povećala se između 1955. i 2002. sa 52% na 69%⁴⁶.

U Kini, iako su podnacionalne vlade uvelike spriječene u zaduživanju i od njih se traži da vode uravnotežene proračune, došlo je do "neizravnog" zaduživanja⁴⁷. U Rusiji, nefinancirani savezni mandati i velika okomita fiskalna neravnoteža doveli su do blagih proračunskih ograničenja za regionalne guvernera u ranoj fazi tranzicije⁴⁸. U Italiji su meka proračunska ograničenja stvorena osebujnom organizacijom zdravstvenog sektora. Zbog političke osjetljivosti zdravstvene zaštite, regije su mogle preusmjeriti sredstva namijenjena ovom sektoru u druge svrhe, prisiljavajući središnju vladu da poveća transfere⁴⁹.

Teorijska literatura o mekim proračunskim ograničenjima uvelike je pozitivna utoliko što pokušava objasniti pod kojim uvjetima nastaju meka proračunska ograničenja. S obzirom na normativnu konotaciju, autori obično češće implicitno nego eksplicitno pretpostavljaju da su meka proračunska ograničenja društveno štetna. Wildasin (1997) je, na primjer, razvio model u kojem podnacionalne vlade osiguravaju lokalno javno dobro koje stvara pozitivne vanjske učinke u susjednim jurisdikcijama. Kako bi ispravila neučinkovitosti zbog prisutnosti ovih vanjskih utjecaja, savezna vlada može uvesti odgovarajući sustav potpora. Međutim, ako neka podnacionalna vlada vjeruje da će savezna vlada ponuditi dodatne potpore kad prestane pružati lokalno javno dobro koje stvara vanjske učinke, ona ima poticaj da odstupi od prvog najboljeg rješenja kako bi privukla te federalne transfere.

Još jedan model razvio je Goodspeed (2002). Model pokriva dva razdoblja. U prvom razdoblju podnacionalne vlade pružaju lokalno javno dobro oporezivanjem građana ili zaduživanjem. U drugom razdoblju moraju otplatiti glavnice i kamate. Cilj savezne vlade je povećati vjerojatnost ponovnog izbora. Ta je vjerojatnost modelirana kao funkcija razine neto potrošnje u svakoj pojedinačnoj nadležnosti. Stoga, budući da se neto potrošnja u drugom

⁴⁶ Singh, N. (2004). India's System of Intergovernmental Fiscal Relations.

⁴⁷ Ahmad, E., Singh, R., Fortuna, M. (2004). Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in China. IMF Working Paper 04/98. [dostupno na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0498.pdf>], <pristupljeno: 17.9.2021.>

⁴⁸ Wallich, C. (Ur.) (1994). Russia and the Challenge of Fiscal Federalism. Washington: World Bank

⁴⁹ Bordignon, M., Turati, G. (2003). Bailing Out Expectations and Health Expenditure in Italy. CESifo Working Paper No. 1026., [dostupno na: https://www.cesifo.org/DocDL/cesifo1_wp1026.pdf], <pristupljeno: 16.9.2021.>

razdoblju umanjuje dugom iz prvog razdoblja, savezna vlada općenito može povećati vjerojatnost ponovnog izbora davanjem odgovarajućih transfera "spašavanja". Ove poticaje savezne vlade uzimaju u obzir podnacionalne vlade u prvoj fazi, tj. kada odlučuju o razini zaduživanja, što će općenito dovesti do neučinkovito visokih razina duga.

Modeli koji su prethodno navedeni implicitno pretpostavljaju da su meka proračunska ograničenja društveno štetna. U novije vrijeme nekoliko je autora kritiziralo ovu pretpostavku.

Na primjer, Besfamille i Lockwood su razvili model u kojem pokazuju da pod određenim pretpostavkama tvrda proračunska ograničenja mogu biti i društveno štetna⁵⁰. Lindahl i Westermarck (2006) iznose sličnu tezu percipirajući meka proračunska ograničenja kao implicitni aranžman za podjelu rizika. Drugačiju perspektivu odnosa između decentralizacije i mekih proračunskih ograničenja zauzeli su Qian i Roland (1998). Oni su razvili model s tri sloja, tj. savezna vlada, mnoge podnacionalne vlade i nekoliko državnih poduzeća u vlasništvu podnacionalnih vlada. Oni pokazuju da decentralizacija može biti sredstvo za izbjegavanje mekih proračunskih ograničenja na razini državnih tvrtki. Oni su postigli ovaj rezultat pretpostavljajući da se podnacionalne vlade moraju međusobno natjecati kako bi privukle mobilni nedežavni kapital kroz ulaganja u infrastrukturu. To dovodi do (neučinkovite) prevelike potrošnje na investicije i premale potrošnje na lokalna javna dobra, što pak povećava graničnu korisnost povećanja jedinice za javna dobra. Stoga oportunitetni troškovi spašavanja rastu. Ako dobiti u učinkovitosti nadmašuju gubitke učinkovitosti zbog prekomjerne potrošnje na infrastrukturu, predanost vlade je vjerodostojna. Zanimljivo je da njihovi rezultati vrijede čak i ako decentralizacija nije potpuna, tj. ako središnja država putem subvencija prenese sredstva na lokalne ili regionalne samouprave.

Osim koncepta mekog proračunskog ograničenja, postoje i alternativni (ali povezani) argumenti zašto bi fiskalna decentralizacija mogla pridonijeti fiskalnoj neravnoteži. Jedan dio literature bavi se utjecajem međuvladinih shema prijenosa. Ako savezne vlade dodjeljuju potpore lokalnim ili regionalnim samoupravama prema vlastitom nahođenju, potonje imaju poticaj da se doimaju kao da su u potrebi te bi tada mogle pokrenuti visoke deficite kako bi

⁵⁰ Besfamille, M., Lockwood, B. (2004). Are Hard Budget Constraints for Sub-National Governments Always Efficient? Warwick Economic Research Papers No. 717., dostupno na: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/papers/twerp717.pdf>, <pristupljeno: 17.9.2021.>

"dokazale" da nemaju dovoljno sredstava. Budući da su granični troškovi federalnih sredstava raspoređeni po cijeloj federaciji, dok su beneficije koncentrirane unutar svake pojedinačne jurisdikcije, takvo je ponašanje razumno iz perspektive pojedinih podnacionalnih vlada⁵¹.

Pitanje o tome kako je fiskalna decentralizacija povezana s nagomilavanjem duga nije baš dobro empirijski istraženo. Umjesto toga, čini se da je utjecaj fiskalne decentralizacije na veličinu vlade izazvao veći interes među primijenjenim ekonomistima. Postoji samo nekoliko empirijskih studija koje prvenstveno razmatraju utjecaj fiskalne decentralizacija na fiskalne bilance.

⁵¹ Weingast, B., Shepsle, K., Johnsen, C. (1981). The Political Economy of Costs and Benefits: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy*, 89(4): 642-664.

4. EUROPSKI TREND OVI RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava ima značajnu ulogu u političkom i ekonomskom razvoju mnogih zemalja. Njena je uloga presudna za razvoj lokalnih zajednica kao i za razvoj cijelog društva. Lokalna demokracija sa snažnim utjecajem lokalne zajednice na jedinice lokalne samouprave i njihova politička tijela osigurava demokratski razvoj lokalnih zajednica i pozitivan utjecaj na cjelokupno društvo. Gospodarska uloga osigurava bolji ekonomski razvoj lokalnih zajednica. U različitim zemljama postoje različiti modeli lokalne samouprave, pa tako pojedine države imaju lokalnu samoupravu koja je ujedinjena s javnim vlastima, dok druge države imaju dvije razine sustava lokalne samouprave, tj. lokalne jedinice na lokalnoj razini i regionalne jedinice na regionalnoj razini. Na primjer, Švedska je po tradiciji unitarna država, ali decentralizirana s razvijenom lokalnom upravom. Švedska ima dvostupanjske lokalne sustave, u kojima su županije odgovorne za javne zdravstvene usluge, dok općine upravljaju javnim poslovima koji se odnose na obrazovanje, socijalne usluge i komunalne usluge. Ovaj model osigurava bolje funkcioniranje javnih službi i osigurava kvalitetu i dostupnost građanima. S druge strane, Njemačka kao savezna država ima dvije razine vlasti: saveznu i državnu (Länder). Länder u Njemačkoj ima organizaciju lokalne samouprave na dvije razine: županije (Kreise) i općine (Gemeinde). Na prvoj su razini županije koje mogu biti metropolitanske i nemetropolitanske. Metropolitanske županije podijeljene su na gradske četvrti, dok su ne-metropolitanske županije podijeljene na okruge. Potrebno je istaknuti da gradske četvrti imaju veće ovlasti od okruga.

Ova situacija ilustrira da u Njemačkoj postoji višetipska organizacija lokalne samouprave, što znači da složenost strukture jedinica lokalne samouprave ovisi o složenosti lokalnih zajednica. U slučaju većih zajednica, koje pokrivaju veće teritorije, situacija s upravljanjem lokalnim javnim zadacima je složenija, posebno kada postoji urbano područje koje ima posebne javne potrebe i imaju potrebe za kvalitetnim lokalnim javnim uslugama poput javnog prijevoza, dobre organizacije gradskog prometa, vrtića itd. Veće jedinice lokalne samouprave imaju jače administrativne i fiskalne kapacitete, a obično gradske jedinice lokalne samouprave moraju biti u stanju zadovoljiti neke specifične lokalne lokalne potrebe s obzirom na složenost života u urbanim područjima.

U Engleskoj postoji nekoliko modela organizacije lokalne samouprave: dvostupanjski sustav lokalne uprave, unitarne vlasti, gradske vlasti i ne-metropolitanske vlasti. I dalje ostaje dvostupanjski sustav lokalne samouprave koji podrazumijeva dvije razine odgovornosti u upravljanju javnim vlastima. Prvi je razina na općinskoj a druga na županijskoj razini. Ovaj model uključuje dosljedno razdvajanje javnih vlasti između manjih i većih jedinica lokalne samouprave.

Unitarne vlasti i dalje ostaju kao jedinstveni pristup lokalnim javnim poslovima. Metropolitanske vlasti ostaju lokalne teritorijalne organizacije koje dijele različite dužnosti, ovisno o prilikama ukoliko ove vrste javnih aktivnosti i zadataka imaju značajnu ulogu za funkcioniranje nižih ili manjih lokalnih javnih jedinica. Jedinstvene lokalne jedinice bile su planirane kao način decentralizacije i prenošenja nekih javnih zadataka, te polako započinjanje procesa regionalizacije Engleske. U Francuskoj su na prvoj razini lokalne samouprave uvedene općine u Francuskoj postoji preko 37.000 općina. Na drugoj su razini odjeli s izabranim vijećima i predsjednicima vijeća. U nekim državama jedinice lokalne samouprave imaju veliku odgovornost u poslovima kao što su obrazovanje, javno zdravstvo, kultura, urbanizam, građevinske dozvole i komunalne usluge i sl.

Moglo bi se zaključiti da je reforma lokalne samouprave jedno od ključnih pitanja u Europi. Te se reforme razlikuju u različitim zemljama, ali uključuju provedbu mnogih mjera povezanih s neoliberalnim pristupom. S druge strane, lokalna samouprava ima značajnu ulogu u demokratskim procesima u suvremenom društvu. To utječe na političke i administrativne reforme i dovodi do povećane političke moći i ovlasti izvršnih tijela u jedinicama lokalne samouprave. Primjerice, u Francuskoj, koja je tradicionalno centralizirana država, "ispravljanje" lokalne samouprave ima sve veću i značajniju ulogu. te nuspojava takvog pristupa može izazvati visoko povjerenje u politiku lokalne uprave i lokalne političare. Ali, istraživanje je pokazalo da ove reforme nisu imale učinka na odnos između političara i organizacija civilnog društva (Reitan i sur., 2015).

U analizi nekih pokazatelja koji su važni za objašnjenje modela lokalne samouprave mogu se koristiti neke činjenice poput:

- Funkcionalne decentralizacije
- Teritorijalne organizacije

- Financijske diskrecije lokalne samouprave
- Odnosa horizontalnih ovlasti.

Teritorijalna organizacija podijeljena je na dvije varijable: broj slojeva izabranih lokalnih i regionalnih vlasti te teritorijalnu fragmentaciju. Funkcionalna decentralizacija vrijednost je koja se mjeri udjelom pod-državnih izdataka u BDP-u. Financijska diskrecija lokalnih samouprava mjeri se pomoću tri varijable: financijska decentralizacija, oblik sustava dodjele bespovratnih sredstava te dug lokalne samouprave kao postotak u BDP-u. Horizontalni odnosi moći mjere se s dvije varijable: položaj gradonačelnika u jedinici lokalne samouprave i izborni sustav u jedinici lokalne samouprave. Prema tim parametrima, zemlje u jugoistočnoj Europi, poput Hrvatske, Makedonije, Slovenije, Albanije, Bugarske, Rumunjske, Ukrajine i Moldavije, imaju vrlo slične karakteristike sustava lokalne samouprave. Te su značajke visoka teritorijalna fragmentacija, s niskom funkcionalnom i fiskalnom decentralizacijom te koncentracija javnih vlasti i materijalnih izvora u središnjoj državnoj upravi. U tim su vrstama jedinica lokalne samouprave izravno izabrani gradonačelnici i župani. Izvršna vlast u rukama je izravno izabranih gradonačelnika i župana, a oni imaju dominantnu ulogu u lokalnoj politici⁵².

Ti se tipovi sustava lokalne samouprave mogu predstaviti kao lokalni predsjednički model, gdje ulogu uglavnom imaju čelnici jedinica lokalne samouprave, koji kontroliraju lokalne institucije i resurse. Oni imaju snažan lokalni utjecaj na funkcioniranje lokalnih institucija, važnih za uobičajeni život lokalne političke zajednice, ali su ovisni o središnjoj vlasti i centraliziranim resursima te je bez tih resursa vrlo teško upravljati infrastrukturom i mnogim drugim projektima u lokalnoj zajednici.

4.1. Značajke procesa decentralizacije u post-socijalističkim zemljama

Kao dio šire transformacije društva, kroz koju su prolazile bivše socijalističke zemlje u srednjoj i istočnoj Europi krajem 80.-ih i 90.-ih godina prošlog stoljeća, javljali su se procesi upravne i političke decentralizacije kao i jačanje utjecaja lokalne samouprave u cilju kreiranja ili jačanja demokratskih procesa. Kao prvi korak u stvaranju sustava lokalne samouprave ističe se razdvajanje državnih i lokalnih struktura u temeljnim lokalnim jedinicama kao i

⁵² Swianiewicz, P. (2010). If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies*. 36(2); 183-203

održavanje višestranačkih i slobodnih izbora. U zemljama tranzicije do daljnjeg razvoja lokalnih institucija došlo je uz specifično povijesno i društveno naslijeđe, političku kulturu kao i određenu razinu gospodarskog razvoja pojedine zemlje, pa je iz tog razloga jako teško provedbu procesa decentralizacije i učinke decentralizacijskih reformi uopćiti. Međutim, ipak je moguće utvrditi pojedine poteškoće koje su utjecale na nedostatak određenih preduvjeta za uspjeh provedbe procesa decentralizacije, pa je iz tog razloga došlo do odgode, usporavanja ili nekih drugih ograničenja u procesu decentralizacije, a riječ je o poteškoćama s kojima su se susrele sve zemlje u tranziciji, o čemu će biti riječi u nastavku ovog poglavlja.

Bez obzira na činjenicu da su se u većem broju zemalja u tranziciji vladajuće političke elite formalno odlučile za proces decentralizacije, ipak je došlo do stvarnog izostanka predanosti provedbi procesa decentralizacije u praksi. Nepostojanje političke potpore je bio odraz nedostatka jasne vizije o "ulozi koju bi država trebala imati u novom društvenom poretku i nedostatka suglasnosti o raspodjeli javnih poslova između različitih teritorijalnih razina i ovlastima koje bi trebale biti u isključivoj nadležnosti lokalnih vlasti"⁵³. Prethodno navedenom su pridonijeli i ostali objektivni razlozi (npr. važnost snažne središnje vlasti u stvaranju novih institucija kao i promoviranju ravnomjernog gospodarskog te društvenog razvoja zemlje), kao i neki subjektivni razlozi (npr. strah od gubitka moći), koji su, sinergijski, ostvarili usporavanje procesa decentralizacije i proces demokratizacije regionalnih jedinica kao centara državne kontrole nad teritorijalnim upravljačkim sustavom⁵⁴.

Potrebno je spomenuti i da lokalne jedinice u zemljama u tranziciji uglavnom nemaju adekvatne resurse koji bi mogli biti na raspolaganju u cilju preuzimanja obavljanja javnih poslova. Uglavnom je riječ o financijskim resursima ali je i značajan nedostatak ljudskih, pravnih i organizacijskih resursa.

U pojedinim zemljama također nije bilo ni zakonskog jamstva da lokalne jedinice na samostalan način definiraju i ubiru vlastite izvore prihoda (Illner, 2000) te je Svjetska banka izvijestila da je udio lokalnih vlasti u javnoj potrošnji zemalja u tranziciji bio iznimno nizak (World Bank, 2013). Iz tog je razloga u velikoj većini zemalja u tranziciji (pogotovo na razini

⁵³ Verheijen, A.J.G. (2002). Removing Obstacles to Effective Decentralization: Reflecting on the Role of the Central State Authorities. [dostupno na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/Chapter2.pdf>], <pristupljeno: 12.7.2021.>

⁵⁴ Illner, M. (2000). Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries. Informationen zur Raumentwicklung. 5(7-8); 391-401.

drugostupanjskih jedinica) veći dio javnih poslova bio povjeren dekoncentriranim organima državne uprave.

Što se tiče institucionalnog kapaciteta lokalnih jedinica, on je bio "nagrižen" snažno fragmentiranom strukturom teritorija, što je značajka velikog broja zemalja u tranziciji. S obzirom da se smatralo da velike lokalne jedinice imaju negativan utjecaj na lokalnu autonomiju te limitiraju lokalnu demokraciju, skoro svako naselje je moglo steći status lokalne zajednice te iz tog razloga veliki broj lokalnih jedinica u zemljama u tranziciji ima manje od 1000 stanovnika. O tome svjedoče slovačka jedinica Prikry i češka jedinica Bidovce, koje imaju manje od 10 stanovnika, a o snažnoj fragmentaciji govore i podaci vezani uz porast broja lokalnih jedinica nakon provedbe teritorijalne reforme, pa tako Swianiewicz navodi da je došlo do porasta broja lokalnih jedinica u Češkoj za 152%, u Mađarskoj za 229%, a u Sloveniji za čak 339%⁵⁵.

Davey (2002) ističe da je donja granica za učinkovito pružanje javnih usluga 5000 stanovnika po lokalnoj jedinici, broj koji su od zemalja u tranziciji imale jedino Poljska i Bugarska. "Lokalne jedinice dugo vremena nisu uključivale privatni sektor u pružanje lokalnih javnih službi"⁵⁶.

Kao važnu poteškoću provedbi procesa decentralizacije u tranzicijskim zemljama potrebno je navesti i nasljeđe političke kulture nepovjerenja prema javnim institucijama kao i određenu skepsu stanovništva da participira u obavljanju javnih poslova, čime je došlo do limitiranja utjecaja na osnaživanje kapaciteta lokalnog demokratskog odlučivanja (Illner, 2000). Coulson i Campbell navode da institucije participacije stanovništva u lokalnom političkom životu nisu bile dovoljno snažno razvijene u velikoj većini post-socijalističkih zemalja⁵⁷.

Iz starog sustava došlo je do nasljeđivanja politiziranosti javnih službenika, niske razine političke odgovornosti prema stanovništvu i biračima, nedostatka potrebnih znanja i vještina

⁵⁵ Swianiewicz, P. (2010). If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies*. 36(2); 183-203.

⁵⁶ Wollmann, H. (2016). Provision of Public and Social Services in European Countries: From Public Sector to Marketization and Reverse-or, What Next? U: Kuhlmann, S., Bouckaert, G. (Ur.). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. London: Palgrave Macmillan

⁵⁷ Coulson, A., Campbell, A. (2008). *Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe*. U: Coulson, A., Campbell, A. (Ur.). *Local Government in Central and Eastern Europe: The Rebirth of Local Democracy*. Hampshire: Routledge

za uspješno stvaranje javnih politika u demokratskom društvu s tržišnom ekonomijom kao i nerazvijen "ethos"⁵⁸ javnih službi, što su ujedno i razlozi zbog kojih je lokalnim jedinicama nedostajalo educiranog osoblja kao i motiviranog lokalnog osoblja za prilagođavanje promjenama i uspješno preuzimanje i obavljanje novih poslova⁵⁹. Buček ističe da je postojao dominantan pristup lokalnih službenika vezan uz očekivanja da će se problemi riješiti "odozgo" a ne uz vlastitu lokalnu inicijativu⁶⁰.

"Osim promjena na organizacijskoj razini, potrebna je zamjena starih vrijednosti, vjerovanja i praksi onima koje odgovaraju novim društvenim okolnostima"⁶¹. Zemlje u tranziciji imaju velike probleme s kulturološkim pretpostavkama zbog toga što se ne mogu provoditi pravnim aktom nego se zahtijeva postepena i, uglavnom, usporena promjena društvene i upravne kulture (Illner, 2000).

Pojedine zemlje u tranziciji su imale kvalitetno razvijen sustav lokalne samouprave (kao, npr., Jugoslavija), a određene zemlje u tranziciji su bile iznimno snažno centralizirane (kao, npr., Bugarska). Pojedine tranzicijske zemlje su još u vrijeme aktivnog socijalizma započele sa planiranjem procesa decentralizacije i povezanih reformi (Poljska i Mađarska), dok su druge zemlje s procesom decentralizacije započele tek nakon pada socijalizma (Češka), čime su došle u drukčiju poziciju što se tiče spremnosti za stvaranje i implementiranje reformi vezanih uz proces decentralizacije kao i učenja iz vlastitog iskustva te u pogledu vremena koje je potrebno za uspješno prilagođavanje (Buček, 2016).

4.2. Decentralizirani gradovi Europske unije

Klasična organizacija gradske uprave datira iz razdoblja dominacije poljoprivrednih područja nad urbanim područjima. No, s vremenom su se upravni sustavi u modernim državama postupno odlikovali visokim stupnjem urbanizacije, čija je posljedica veći i širi regionalni

⁵⁸ Etos je grčka riječ koja znači "lik", a koristi se za opisivanje vjerovanja ili ideala koji vode zajednicu, naciju ili ideologiju.

⁵⁹ Beblavý, M. (2002). Management of Civil Service Reform in Central Europe. [dostupno na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/Chapter3.pdf>], <pristupljeno: 9.7.2021.>

⁶⁰ Buček, J. (2016). Why and When Counties Implement Local Public Administration Reforms: A Long-Term View of Reform Dynamics in Slovakia, 1990-2015. U: Silva, C.N., Buček, J. (Ur.). Local Government and Urban Governance in Europe. New York: Springer

⁶¹ Marčetić, G., Lopižić, I. (2017). Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave. Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave. 17(3); 407-435.

utjecaj gradova. Veliki gradovi sve više preuzimaju vodeću ulogu u razvoju svojih država i, prema podacima UN-a⁶², ta će se uloga širiti u budućnosti. Zbog njihovog socijalnog, ekonomskog i političkog potencijala, složenosti odnosa koje donose, kao i broja problema u njihovom djelovanju, proučavanje velikih gradova ne može se svesti na raspravu o klasičnim problemima lokalne samouprave. Naprotiv, potrebna je šira teorijska dimenzija, koja bi odražavala slične napore mnogih upravnih sustava da odgovore na promjene u okolnostima priznavanjem posebnog pravnog statusa gradova. Primjerice, talijanski ustav prepoznaje poseban ustavni status velikih gradova u članku 114/1 koji ističe da se republika "sastoji od općina, provincija, metropolitanskih gradova, regija i države. Općine, provincije, metropolitanski gradovi i regije su autonomne jedinice koje imaju svoje statute, ovlasti i funkcije u skladu s načelima utvrđenim u Ustavu"⁶³.

Obični se grad pretvara u veliki grad pretvarajući kvantitativne karakteristike svog rasta u kvalitativne i stvaranjem složenog sustava koji uključuje okolna područja koja mu gravitiraju. U tom kontekstu, grad se može definirati kao naseljeno središte koje karakterizira viša razina ekonomskog, socijalnog, kulturnog, urbanog, znanstvenog i političkog rasta. Prepoznatljiv pravni status gradova jamči im višu razinu neovisnosti u odnosu na osnovne jedinice lokalne samouprave, što nužno dovodi do većeg broja izvornih i dodijeljenih nadležnosti i, u određenim sustavima, većeg broja izravnih prihoda⁶⁴. Posljedica priznavanja posebnog pravnog statusa gradova, što se najčešće postiže donošenjem sustavnog zakonodavnog okvira o lokalnoj samoupravi, nužno podrazumijeva precizno uređenje odnosa između grada i prigradskih općina zbog njihovog otpora formiranju centraliziranih institucionalnih odnosa⁶⁵.

Njihovi se odnosi moraju temeljiti na načelima koordinacije i suradnje, koji trebaju osigurati učinkovito upravljanje velikim gradskim sustavom i spriječiti rastuću neravnotežu između razvijenih i nerazvijenih dijelova istog urbanog područja. Uobičajena je praksa da se odnosi između grada i prigradskih općina uređuju ugovorom, prije svega na području pružanja komunalnih usluga, prijevoza, planiranja urbanog razvoja i zaštite okoliša. Međutim, kako bi se održala održiva i pravedna ravnoteža između gradskih jedinica, neophodno je donekle

⁶² United Nations (2014). World urbanization prospects: The 2014 revision, Highlights. New York: United Nations;7

⁶³ Pajvančić, M. (2009). Ustavni okvir regionalne države: Primer Srbije. Novi Sad, Serbia: Centar za regionalizam;6

⁶⁴ Dimitrijević, P., Vučetić, D. (2011). Local government system. Beograd: Službeni glasnik

⁶⁵ Jovičić, M. (2006). Local self-government: Selected writings of Miodrag Jovičić. Beograd: Službeni glasnik

smanjiti neovisnost i autonomiju gradskih jedinica za decentralizaciju i istodobno ojačati suradnju, komunikaciju i razmjenu informacija unutar gradskog sustava (Dimitrijević i Vučetić, 2011). Europska povelja o lokalnoj samoupravi ne prepoznaje gradove kao zasebne oblike lokalne samouprave. S druge strane, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe usvojio je dvije preporuke značajne za učinkovito upravljanje gradovima (Dimitrijević i Vučetić, 2011).

Različite države na različite načine reguliraju organizaciju unutarnje decentralizacije svojih glavnih gradova. Međutim, svi se modeli mogu podijeliti u dvije velike skupine. Prema prvom modelu, veliki je grad zajedno sa prigradskim područjima pridružen jedinstvenoj jedinici za decentralizaciju (metropoli), tj. samoupravnoj jedinici za decentralizaciju čija nadležnost uključuje niz poslova. Drugi pristup uključuje stvaranje jedne ili više jednonamjenskih ili višenamjenskih vlasti koje svoje aktivnosti obavljaju u okviru gradskih nadležnosti (Dimitrijević i Vučetić, 2012). U većini slučajeva, posebno u glavnim gradovima, gradska uprava organizirana je u dva sloja, čime se predviđa jasna razlika između stvarnih samoupravnih jedinica i upravnih grana glavnih gradskih vlasti u okviru decentraliziranih gradskih jedinica.

Proces moderne unutarnje decentralizacije gradova postao je značajan u drugoj polovici 20. stoljeća, s prvim izdankom u Italiji (u Bologni 1960-ih). Unutarnje gradske jedinice za decentralizaciju u Bologni isprva su osnovane kao jedinice za dekoncentraciju, jer ih je nekada imenovala gradska vlada, a izravno su izabrane od 1974. godine, što je rezultiralo proširenjem njihovih nadležnosti. Početkom 1970-ih više od 100 talijanskih gradova slijedilo je primjere Bologne, Venecije, Rima, Milana i mnogih drugih velikih gradova, potičući tako zakonodavca da reagira na nove okolnosti izmjenom sustavnog zakonodavnog akta o lokalnoj samoupravi, tj. upravljanje i omogućavanje gradovima s više od 40000 stanovnika da formiraju jedinice za decentralizaciju unutarnjeg grada (Ivanišević, 2008).

Međutim, bez obzira na pravo građana da izravno biraju članove predstavničkih tijela, predsjednike izvršnih vlasti u decentraliziranim jedinicama u početku su birali gradski predstavnici (Vijeće Europe, 1996). Talijanski model usvojili su brojni španjolski gradovi.

U njemačkim su gradovima prve jedinice unutarnje decentralizacije (s izravno izabranim vlastima i nadležnostima) stvorene sredinom 1970-ih. Posljedično tome, do početka 1980-ih približno 85% gradova s preko 95000 stanovnika uspostavilo je istinsku unutarnju

decentralizaciju. Prema vrsti decentralizacije i njihovim nadležnostima, decentralizirane gradske jedinice u Njemačkoj svrstane su u četiri velike skupine. Prvu skupinu čine okruzi velikih gradova s najvećim brojem stanovništva, koji su istodobno federalne jedinice (npr. Berlin i Hamburg). Druga skupina uključuje okruge gradova u sjevernoj Njemačkoj (npr. Köln je podijeljen na 9 gradskih četvrti s prosječnom populacijom od 110000 stanovnika). Treća skupina obuhvaća okruge gradova u južnoj Njemačkoj (npr. München je podijeljen na 41 gradsku jezgru jedinice s prosječnom populacijom od 30000 stanovnika) s relativno manjim brojem stanovništva, a četvrtu skupinu čine okruzi unutar onih gradova čiji teritorij nije cjelovito podijeljen na gradske četvrti. Uz određene preinake, njemački je model primijenjen u Austriji, Švicarskoj i Nizozemskoj.

U Francuskoj je proces unutarnje decentralizacije započeo gotovo desetljeće kasnije (točnije, 1982. godine), ali samo u tri velika grada: Parizu, Marseillesu i Lyonu. Dvije trećine predstavnika gradskih jedinica izabrano je izravno, a jedna trećina sastavljena je od gradskih predstavnika izabranih na teritoriji jedinice za unutarnju decentralizaciju, što je na kraju poslužilo kao osnova za izbor čelnika gradske jedinice i njegovih zamjenika. Inicijativni, savjetodavni i raznoliki odbori konstituirani su kao posebna tijela unutarnje decentralizacije koja su uključivala predstavnike udruga koje na svom teritoriju obavljaju javne poslove. Moglo bi se zaključiti da ovaj model nije predstavljao potpunu decentralizaciju, što je rezultiralo time da su ove jedinice dobile mali broj izvornih kompetencija. Kasnije je primjena ovog modela proširena na gradove i gradske jedinice s više od 100000 stanovnika.

U nordijskim gradovima (u Švedskoj, Norveškoj i Danskoj) članove odbora kao glavna tijela gradskih jedinica imenuje gradsko vijeće, stoga ih se ne može smatrati unutarnjim decentraliziranim jedinicama unatoč činjenici da ih neki autori nazivaju takvim.

Što se tiče srednjoeuropskih zemalja, može se istaknuti da jedinice za decentralizaciju unutarnjih gradova nisu općenito prihvaćene kao rješenje problema s kojima se suočavaju veliki gradovi te da se ovaj model uglavnom koristi u glavnim gradovima.

Poljska je 1990. godine uvela poseban oblik jedinica urbane samouprave, takozvane „pomoćne jedinice“ (model primijenjen u samo nekoliko većih gradova) te je tako troslojna

organizacija Varšave bila regulirana posebnim zakonom (lat. *lex specialis*) 1994. godine, što je uzrokovalo ozbiljne probleme u gradskoj upravi zbog nejasne raspodjele nadležnosti.⁶⁶

Za razliku od čeških gradova koji su organizirani kao jedinstvene jedinice, a nisu interno decentralizirani, Bratislava i Košice u Slovačkoj podijeljene su na gradske četvrti kao samoupravne jedinice unutarnje decentralizacije s vlastitim izvršnim ovlastima. Isti je model uveden u Budimpešti, koja je jedini grad u Mađarskoj podijeljen na jedinice za unutarnju decentralizaciju. U Bugarskoj je primijenjeno vrlo zanimljivo rješenje pa u ovoj zemlji veliki gradovi nemaju decentralizirane gradske jedinice. Međutim, unutar osnovnih jedinica za decentralizaciju ruralnog tipa moguće je uspostaviti posebne urede mjesnih zajednica koji uključuju naselja s preko 5.000 stanovnika, čije čelnike biraju izravno građani.

Kriteriji za specificiranje nadležnosti grada i njegovih dijelova, posebno kada se govori o takozvanim klasičnim javnim uredima i službama, trebali bi se utvrditi u skladu s načelom supsidijarnosti. Stoga bi glavne gradske vlasti trebale dobiti samo one funkcije koje bi bile učinkovitije ako se obavljaju na širem području (u slučaju da je grad interno decentraliziran). S obzirom na gore navedeno, bitno je da postoji određena skupina upravnih poslova koji čine temeljne nadležnosti koje bi trebale biti dodijeljene većim gradskim poglavarstvima, kao što su, npr.: gospodarski razvoj, urbano i zemljišno planiranje, javni prijevoz, uspostava i razvoj industrijskih zona, tipične komunalne usluge (opskrba energijom i vodom, prikupljanje i odlaganje otpada i otpadnih voda, prijevoz, zdravstvene usluge te spasilačke i vatrogasne službe), zaštita okoliša i gradska infrastruktura. Slična je situacija i u glavnim gradovima. Ako su gradske četvrti unutarnje samoupravne jedinice, raspodjela nadležnosti regulirana je zakonom. U slučajevima kada sastavne jedinice uspostavljaju glavni gradovi i kada među sastavnim jedinicama postoji hijerarhija, „središnja“ gradska vlast ima puno šire nadležnosti.

Tipične nadležnosti središnjih gradskih vlasti su: izrada razvojnog plana za cijeli grad, javni prijevoz, bolnice i posebne zdravstvene službe, javni red i mir, policija, komunalne službe i održavanje cesta. S druge strane, tipične su nadležnosti lokalnih decentraliziranih jedinica: socijalna sigurnost, primarna zdravstvena zaštita, osnovno obrazovanje, zaštita okoliša, kultura i sport i rekreacija⁶⁷.

⁶⁶ Ivanišević, S. (2008). Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima. Hrvatska i komparativna javna uprava. 8(2); 407-420.

⁶⁷ Dimitrijević, P., Vučetić, D. (2011). Local government system. Beograd: Službeni glasnik

Što se tiče europskih gradova, može se doći do zaključka da ne postoji jedinstveni model unutarnje organizacije. Štoviše, položaj većih gradova u upravnim sustavima europskih država najčešće se regulira u okviru sustavnog zakonodavstva o lokalnoj samoupravi. Drugim riječima, veći gradovi dobivaju status samoupravnih jedinica čiji je položaj jednak položaju okruga ili regije (hijerarhijski više jedinice). Poseban pravni status obično se daje unutarnjim jedinicama glavnih gradova, dok drugi veliki gradovi rijetko imaju takav status, osim ako takva mogućnost nije izričito predviđena primjenjivim zakonom. U svakom slučaju, unutarnje samoupravne jedinice su druga razina upravljanja u gradu te, zapravo, niti jedan europski grad nije izgradio svoju unutarnju lokalnu samoupravu na više od dva nivoa samouprave (npr. gradske općine i lokalne zajednice).

5. PROCES DECENTRALIZACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

U hrvatskoj upravnoj teoriji pojam lokalna jedinica ili jedinica lokalne samouprave obično se određuje terminom lokalna zajednica. Ali lokalna zajednica ima nekoliko različitih značenja, a jedno od njih govori da je riječ o zajednici na lokalnoj razini, koja ima snažnu međusobnu povezanost članova zajednice. Prema jednom značenju, lokalna zajednica je oblik zajednice koji nastaje kad ljudi žive i zarađuju na određenom području, sa specifičnim lokalnim interesima povezanim s uobičajenim zajedničkim potrebama. Oni potiču razne komunalne djelatnosti radi ispunjavanja zajedničkih potreba, kroz razne vrste djelovanja lokalne zajednice. Lokalna zajednica može biti i skupina ljudi koja odlazi u neki geografski prostor, predstavlja neku vrstu organizirajuće zajednice koja odražava određeni način života, a ponekad ima neke oblike i načine kolektivnog djelovanja. Lokalna zajednica nije jednostavan društveni sustav. Ponekad predstavlja složeni sustav koji je stvoren od jednostavnijih društvenih primarnih sustava i podsustava. Neki autori smatraju da lokalna zajednica predstavlja tip društvene zajednice koja je imala teritorijalni karakter, gdje se na najnižoj razini javljaju neke lokalne javne potrebe koje se moraju ispuniti na zajednički način. Pusić tvrdi da lokalna zajednica nije jednostavan društveni sustav, već da je riječ o zajednici visoke složenosti, s primarnim lokalnim društvenim sustavima i podsustavima. Većina jedinica lokalne samouprave uspostavljena je logikom zakonodavaca i vlasti⁶⁸.

Politička logika može imati različite motive, a jedinice lokalne samouprave mogu se stvoriti prema drugim kriterijima, što ne odražava strukturu lokalne zajednice. U tom smislu, lokalna zajednica ne odražava nužno strukturu i organizaciju jedinica lokalne samouprave, jer ih definitivno definiraju vlada i politička tijela. Međutim, u hrvatskoj upravnoj teoriji pojmovi lokalna zajednica i lokalna jedinica često se koriste u istom smislu. Osnovni elementi koji su zajednički lokalnim zajednicama i jedinicama lokalne samouprave su podjela zemljopisnog prostora, stanovništva, zajedničkih djelatnosti i javnih institucija, koje se mogu podijeliti kao administrativne i političke institucije. Političke institucije koje vode lokalne političke procese i administrativne institucije imaju glavnu ulogu u provedbi lokalnih politika koje kreiraju lokalne političke institucije.

⁶⁸ Pusić, E. (1981). Komuna i općina. Zagreb: Informator

Lokalni sustav čine tri vrste javnih organizacija. Te se organizacije razlikuju po vlastitim funkcijama, strukturama, metodama i osobnim strukturama. Prva vrsta organizacija su političke institucije. U političkim institucijama građani u lokalnim zajednicama izravno ili neizravno putem izabranih predstavnika artikuliraju i stvaraju vlastite interese, rješavaju sporove o interesima te donose političke odluke o smjeru razvoja lokalnih zajednica. Druga vrsta organizacija su administrativne institucije, koje pružaju obavljanje lokalnih javnih poslova od strane lokalnih profesionalnih javnih službenika, gdje rješavaju različite javne potrebe prema nadležnosti jedinica lokalne samouprave, kao političke institucije. Te institucije razlikuju se ovisno o nadležnosti, vrstama javnih poslova i broju lokalnih organizacija koje upravljaju tim poslovima. One su alat za provedbu lokalnih javnih politika koje uspostavljaju predstavnička i izvršna lokalna tijela. "Imaju poseban odnos s lokalnim političkim tijelima, jer mogu utjecati na razne političke procese"⁶⁹.

Treći tip organizacija su izvršne organizacije koje čine jedan ili više pojedinačnih političara ili kolegijalnih tijela koji "imaju zadatke i dužnosti povezivanja političkih i administrativnih elemenata lokalnog političkog sustava"⁷⁰. Neki autori u Hrvatskoj analiziraju strukturu hrvatskih gradova kao lokalnih političkih jedinica u lokalnom sustavu upravljanja koji imaju neka specifična obilježja. Jedna od tih karakteristika je specifičan odnos u procesu upravljanja između tri vrste institucija: političko-predstavničke, političko-izvršne i upravne⁷¹.

Između političko-predstavničkih i upravnih organizacija postoje izvršne organizacije koje nastoje imati dominantnu ulogu u lokalnom političkom sustavu (Ivanišević, 2008). Jedno od načela koje se može primijeniti u objašnjenju organizacije lokalne zajednice je načelo samoorganizacije⁷². Prema ovom principu, lokalna zajednica, kao osnovni element uspostave sustava lokalne samouprave, ima sve veću ulogu u organiziranju lokalne uprave. Drugo načelo, koje je povezano s prvim načelom, jest načelo supsidijarnosti, koje je povezano s odnosom između središnjih i lokalnih vlasti, te podjelom između njihovih ovlasti. U tom smislu uloga lokalnih javnih vlasti mnogo je značajnija od uloge središnjih javnih vlasti⁷³.

⁶⁹ Pusić, E. (2002). Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga; 124-125

⁷⁰ Ivanišević, S. (2008). Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima. Hrvatska i komparativna javna uprava.

⁷¹ Pavić, Ž. (2001). Od antičkog do globalnog grada. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

⁷² Lauc, Z. (2010). Odnos države i samouprave promatran kroz načelo supsidijarnosti. Anali zavoda za znanstveni i umjetnički rad u Osijeku. Osijek

⁷³ Bakota, B. (2007). Problemi primjene načela supsidijarnosti. Osijek: Pravni fakultet u Osijeku

Načelo decentralizacije i načelo demokratizacije također su značajna načela. Ta načela predstavljaju temelj organizacije hrvatskog sustava lokalne samouprave. Načelo decentralizacije jedno je od najvažnijih načela uspostavljanja učinkovite lokalne samouprave, s različitim javnim poslovima. Na prvi pogled hrvatski sustav lokalne samouprave izrazito je decentraliziran zbog postojanja velikog broja jedinica lokalne samouprave. Iako je broj lokalnih samouprava velik, njihova su javna tijela i zadaci relativno ograničeni. Za stvarnu provedbu načela decentralizacije potrebno je osigurati veću administrativnu, fiskalnu i političku sposobnost u lokalnim političkim institucijama, s većom autonomijom u lokalnim ovlastima i zadacima. Načelo supsidijarnosti je također važno načelo, gdje u sukobu između središnjih i lokalnih javnih vlasti povezanih s javnim zadacima, prednost imaju lokalna javna tijela, ako tim zadacima mogu upravljati učinkovito kao središnja javna tijela.

Načelo demokracije je treće načelo i predstavlja provedbu demokratskih političkih institucija u lokalnim političkim poslovima. Te su institucije sustavno implementirane u hrvatski sustav lokalne samouprave, posebno u izborni sustav. Jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj formalno su potpuno neovisne, ali imaju niske fiskalne i administrativne kapacitete i ne mogu upravljati većim ili složenim infrastrukturnim projektima, stoga su vrlo ovisne o pomoći središnjih državnih tijela i institucija. Jedno od novijih načela u organizaciji lokalne samouprave također je načelo održivog razvoja⁷⁴, koje ima važan utjecaj na razvoj lokalnih zajednica. Prema visokim ekonomskim standardima, koji su također usvojeni u Hrvatskoj, ovo je načelo jedno od najvažnijih načela u organizaciji i funkcioniranju lokalnih jedinica, a više lokalnih zajednica i lokalnih interesnih organizacija i institucija inzistira na održivom razvoju temeljenom na zelenoj ekonomiji uz učinkovito i održivo korištenje prirodnih izvora te uz visoku razinu zaštite okoliša.

U analizi organizacije hrvatskog sustava lokalne samouprave u upravnoj teoriji prikazane su različiti koncepti: koncept upravne decentralizacije, koncept političke decentralizacije i marksistički koncept komune. "Koncept administrativne decentralizacije ima provedbu u skladu s razvojem Zajednice Ujedinjenih naroda"⁷⁵.

⁷⁴ Quental, N., Lurenco, J.M., Da Silva, F.N. (2011) Sustainable Development Policy: Goals, Targets and Political Cycles. *Sustainable Development*. 19(1); 15-29.

⁷⁵ Cvitan, O. (2003). *Lokalna samouprava*. Split: Veleučilište u Splitu 36-38

Razvoj zajednice je proces u kojem su članovi zajednice u situaciji da mogu zajedno, tj. kolektivno obavljati poslove i generirati rješenja za zajedničke probleme. Ovaj pristup prepoznat je kao važan za lokalni socijalni, ekonomski, kulturni, politički i okolišni razvoj lokalnih zajednica, a morale su ga provoditi međunarodne institucije poput WHO-a, OECD-a, Svjetske banke, Vijeća Europe i Europske unije. Ujedinjeni narodi su razvoj zajednice definirali kao proces u kojem se članovi zajednice okupljaju radi zajedničkog poduzimanja akcija i stvaranja rješenja za zajedničke probleme. Glavna stvar u lokalnoj zajednici je stvaranje lokalnog društva zasnovanog na pravdi, jednakosti i uzajamnom poštovanju. Razvoj zajednice uključuje promjenu odnosa između građana i političara i javnih vlasti u lokalnoj zajednici. Koncept političke decentralizacije temelji se na logici da se nekim javnim poslovima može bolje upravljati ako lokalne javne vlasti preuzmu odgovornost za njihovo izvršavanje. Ovdje dolazi na prvi plan prednost takve specifične lokalne javne potrebe i interes za lokalnu zajednicu, što je povezano s idejom decentralizacije kroz jačanje lokalnih političkih institucija i tijela. Lokalne zajednice preuzimaju odgovornost za upravljanje nekim javnim poslovima i imaju autonomiju u njihovom izvršavanju. Koncept podružnice jedno je od načela koje je oblikovano u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi.

Ovo je načelo jedno od važnih načela za političku i administrativnu strukturu te funkcioniranje Europske unije. Prema ovom načelu, sva tijela javne vlasti koja nisu sigurna u to koja je razina odgovorna za upravljanje javnim poslovima, prihvaćaju da je niža razina javnih vlasti odgovorna za upravljanje javnim poslovima. Ovo načelo u hrvatskoj upravnoj teoriji ima glavnu ulogu u pokušaju stvaranja granica između lokalnih i središnjih javnih vlasti. Ovo je načelo važno za provedbu procesa decentralizacije u svim europskim zemljama⁷⁶. Ovdje je potrebno kratko spomenuti da je jedan od problema hrvatskih lokalnih jedinica fragmentacija, s mnogim malim jedinicama lokalne samouprave s ograničenim administrativnim i fiskalnim kapacitetima, što dovodi do njihove slabosti. Na samom kraju ovog poglavlja, potrebno je dodati da je marksistički koncept komune vjerojatno najradikalniji koncept, koji naglašava primat lokalne političke strukture. Ovaj koncept također predstavlja alat za ostvarenje marksističke doktrine stvaranja, tzv. „besklasnog društva“

⁷⁶ Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014). Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

U hrvatskoj je upravnoj teoriji razvijen pristup da Ujedinjeni narodi predstavljaju način djelovanja koji može osigurati da manjkavi materijalni, ekonomski, osobni i drugi resursi trebaju racionalnu i ekonomsku potrošnju, prema okviru utvrđenom središnjim planovima, na inicijativu središnjih javnih tijela i pod njihovom snažnom potporom. Konceptija političke decentralizacije državne službe kvalitativno se razlikuje od lokalne samouprave. Prema ovoj koncepciji, lokalna samouprava je političko sredstvo za stvaranje političke autonomije lokalne zajednice u odnosu na središnju vlast. Jedinica lokalne samouprave ne uključuje mogućnost da središnja uprava ima administrativne jedinice na lokalnoj razini. Politička decentralizacija kroz jačanje vlasti i zadataka lokalne samouprave na kraju dovodi do dualizma lokalne samouprave i lokalnih javnih jedinica središnjih državnih vlasti. Te su dvije vrste jedinica organizacijske različite i odvojene. Marksistička koncepcija komune bila je idealistička i nestvarna, jer je počivala na hipotezi koja je govorila da bi se mogla smanjiti složenost upravljanja lokalnim javnim službama i lokalnim administrativnim poslovima na razinu na kojoj te poslove i službe mogu obavljati svi⁷⁷.

5.1. Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj

U razvoju lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj mogu se izdvojiti četiri faze. Prva faza je bila u periodu od 1990. do 1993. godine, druga od 1993. do 2001., treća faza od 2001. do 2009., a četvrta faza od 2009. godine do danas. U prvoj fazi lokalna samouprava imala je institucionalni okvir iz prethodnog socijalističkog razdoblja. Stare jedinice djelovale su s istom teritorijalnom organizacijom i vlastima iz prijašnjeg sustava, s predstavničkim i izvršnim tijelima. Tada je Hrvatskoj uvedeno 7 Zajednica općina (Lozina, 2014):

- Zajednica općina Split (22 općine)
- Zajednica općina Bjelovar (10 općina)
- Zajednica općina Varaždin (5 općina)
- Zajednica općina Sisak (6 općina)
- Zajednica općina Karlovac (6 općina)
- Zajednica općina Gospić (5 općina)
- Zajednica općina Zagreb (19 općina).

⁷⁷ Koprić, I. (2006). Različite koncepcije o ulozi lokalnih jedinica, Javna uprava – nastavni materijali. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; 253-258

Predstavnička tijela bile su komunalne skupštine i one su birale izvršna tijela koja su se zvala izvršna vijeća s predsjednikom izvršnog vijeća. Komunalne skupštine imale su značajnu ulogu u procesu političkog odlučivanja te su imale mnoštvo različitih ovlasti i nadležnosti. Skupštine su konstituirane iz tri doma: vijeća tzv. „zajedničkog rada“⁷⁸, društveno-političkog vijeća i vijeća podopćinskih jedinica. U ovom institucionalnom okviru provedeni su prvi demokratski izbori, u svibnju 1990. godine⁷⁹.

U drugoj fazi izradio se novi zakon koji je regulirao potpuno novu organizaciju lokalne samouprave. Također, promijenjena je teritorijalna organizacija države, a održani su novi lokalni izbori za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave.

U drugoj fazi uspostavljaju se dvije autonomne županije, Glina i Knin. Te su županije osnovane za područje sa značajnim srpskim stanovništvom, ali nikada nisu bile na snazi. Stvorene su i podopćinske jedinice, nazvane „mjesne zajednice“, koje su imale autonomiju u upravljanju lokalnim javnim zadacima i službama. Vlasništvo podopćinskih jedinica postalo je vlasništvo novih jedinica lokalne samouprave na prvoj razini (gradova i općina) (Koprić, 2010). Na prvoj razini sustava lokalne samouprave osnovane su općine i gradovi koji su imali predstavnička tijela (gradska i općinska vijeća) i izvršna tijela (gradonačelnici i gradska poglavarstva, općinski načelnici i općinska poglavarstva). Glavni javni zadaci gradova i općina bile su komunalne usluge poput gospodarenja otpadom, gospodarenja vodom, održavanja javnih površina i lokalnih cesta itd. Sljedeći zadatak bio je urbano planiranje i upravljanje razvojem lokalne zajednice. Na drugoj su razini osnovane županije kao jedinice lokalne samouprave i jedinice državne uprave na prvoj razini koje pokrivaju teritorij više gradova i općina.

Oni su upravljale nekim javnim poslovima, poput urbanog planiranja i lokalnog razvoja županije. Također su predstavljale i žalbene instance za djela koja su lokalne jedinice donijele na prvoj razini. Glavni prigovor ovog modela lokalne samouprave odnosio se na fragmentaciju, koja uključuje velik broj jedinica lokalne samouprave, ograničenih ovlasti i niskih fiskalnih i administrativnih kapaciteta. Na prvi pogled primijetio se ogroman broj

⁷⁸ U bivšoj Jugoslaviji, kao socijalističkoj državi, postojala je doktrina da su sva poduzeća i radne organizacije vlasništvo radnog naroda.

⁷⁹ Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. Hrvatska i komparativna javna uprava. 10(3)

lokalnih jedinica, ali u stvarnosti je došlo do značajne centralizacije javnih vlasti u Republici Hrvatskoj⁸⁰.

Treća faza započela je ustavnim promjenama 2000. godine. Te promjene stvorile su novu pretpostavku za daljnji razvoj sustava lokalne samouprave. Ustav tretira županije kao jedinice teritorijalne ili regionalne samouprave te je prenio mnoge javne poslove u nadležnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, implementirao načelo solidarnosti i supsidijarnosti te uveo opću klauzulu u definiranju lokalnih javnih zadataka i dužnosti. Prema novom Zakonu o lokalnoj i teritorijalnoj (regionalnoj) samoupravi, proširio se opseg lokalnih javnih poslova. Novo zakonodavstvo također je vodilo praksu koja je postojala u drugim modernim zemljama, kod kojih je opseg lokalnih poslova bio vrlo širok. Novim zakonskim rješenjima u potpunosti je podijeljena lokalna samouprava od državne uprave na lokalnoj razini. U Zakon o organizaciji državne uprave implementiran je dio koji regulira funkcioniranje središnje uprave na lokalnoj razini. Od tog trenutka za upravljanje javnim poslovima koji su u nadležnosti središnje države osnivaju se uredi za državnu upravu u županijama. Županijski prefekt završio je na čelu središnje uprave u županijama, a županije su postale isključivo jedinice lokalne samouprave ili druga razina. Glavna osoba središnje uprave postao je osoba koja je imenovala čelnika uprave u općini. Novi je župan imenovan od šefa uprave u središnjoj vladi, a državna uprava postala je neovisna o županu i županijskoj upravi.

Općinska poduprava imala je mini reformu u kojoj je dobila pravnu osobnost dok je u praksi imala istu nadležnost kao i prije. Ta nadležnost ovisi o politici jedinica lokalne samouprave. Prema toj politici, lokalni javni zadaci i aktivnosti mogu se prenijeti na podopćinske jedinice. Odluku o tim pitanjima ima jedinica lokalne samouprave. Općinske jedinice samouprave i dalje su jedinice lokalne samouprave važne za izravno sudjelovanje u građanstvu.¹⁸ Međutim, mogućnost njihovog uključivanja u lokalne javne aktivnosti ovisi o volji jedinica lokalne samouprave. Iz tog razloga, općinska poduprava u Hrvatskoj je trebala proaktivniju ulogu u lokalnom javnom životu (Koprić, 2010). Postoji nekoliko tradicionalnih i modernih oblika sudjelovanja građana u donošenju odluka na lokalnoj razini. Primjerice, tradicionalni su oblici referendum, građanska inicijativa, vijećnički sabori i širi tipovi podopćinskih vlada (kao što su četvrti, župe itd.). Kao novi oblik tradicionalnog sudjelovanja mogu se prepoznati izravni izbori za gradonačelnike, jačanje vodeće uloge gradonačelnika i ostalih lokalnih

⁸⁰ Blažević, R. (2010). Upravna znanost. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu

rukovoditelja, uvođenje referenduma o opozivu te neovisni lokalni politički akteri (Koprić, 2010).

U hrvatskom je kontekstu potrebno promijeniti regulatorni okvir lokalne samouprave, a prema načelu supsidijarnosti ojačati lokalne javne poslove i institucije. Bez reforme cijelog sustava lokalne samouprave koji slijedi proces decentralizacije i jačanja lokalnih političkih institucija, nemoguće je obnoviti ulogu podopćinske vlasti u hrvatskom političkom i upravnom sustavu. Nakon reforme lokalne samouprave, mogu e proširiti nadležnosti općinske podupravne što će dovesti do decentralizacije lokalnih javnih zadataka i aktivnosti te će pružiti bolje komunalne usluge.

Četvrta faza započela je uvođenjem novih tipova jedinica lokalne samouprave, koje imaju neke prerogative kao županije. Neki veći gradovi i gradovi koji su administrativna središta županija dobili su te povlastice. Nadležnost je uspostavljena u nekim poslovima, kao što su lokalne javne škole, lokalno javno zdravstvo, urbanizam, postupak dobivanja građevinskih dozvola itd. Druga promjena bila je novela izbornih sustava u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uspostavljen je novi sustav izravnih izbora gradonačelnika i župana. Njihov je mandat postao neovisan o većini u općinskom i građanskom vijeću ili skupštini županije⁸¹. Izravni izbori su ojačali politički položaj gradonačelnika i župana koji su postali neovisni u ulozi u lokalnim političkim institucijama. Ali s druge strane, gradonačelnici i župani moraju surađivati s općinskim i gradskim vijećima i županijskim skupštinama ako žele donositi odluke i upravljati političkim i upravnim procesom u lokalnoj zajednici, poput procesa stvaranja lokalnog proračuna, jer gradonačelnici i župani predlažu, a vijeće i skupština županije moraju taj zakon usvojiti.

U 2013. godini ta je reforma dopunjena važnom novelom Zakona o lokalnoj samoupravi. Prema ovoj noveli, ako lokalni predstavnik ne usvoji prijedlog lokalnog proračuna, razriješit će dužnost gradonačelnika i županije, a zatim slijede novi lokalni izbori za gradonačelnike, župane i skupštinu (NN 144/2012).

⁸¹ Koprić, I., Klarić, M. (2015). New Developments in Local democracy in Croatia. *Croatian and Comparative Public Administration*. 15(2); 389-414.

5.2. Trenutna situacija i mogućnosti za daljnju decentralizaciju

Sadašnji sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj je često kritiziran u upravnoj teoriji i praksi. Jedna od glavnih kritika se odnosi na postojeću teritorijalnu strukturu lokalne uprave, složenu strukturu jedinica lokalne samouprave, s mnogim razinama lokalne samouprave, podopćinskim, općinskim, regionalnim, te s pojedinim posebnim javnim vlastima u velikim gradovima. Jedinice lokalne samouprave imaju nisku razinu javnih ovlasti, što uključuje upravljanje lokalnim komunalnim javnim službama i zadacima te javno planiranje. Regionalna samouprava ima neke prerogative u javnom planiranju, ali ostali prerogativi ovise o središnjim državnim vlastima, a financiranje tih prerogativa ovisi o središnjem proračunu. Jedinice koje upravljaju javnim zadacima u području obrazovanja, javnog zdravstva, urbanizma, javnog prometa i infrastrukture, obnove javnih cesta, planiranja i razvoja mreže obrazovnih, socijalnih, zdravstvenih i kulturnih institucija, izdavanja građevinskih dozvola itd. Problem je da se te aktivnosti financiraju iz središnjeg državnog proračuna, a izvorni proračun županija je nizak. Primjerice, nemoguće je stvoriti mrežu javnog zdravstva, jer ta mreža ovisi o javnoj politici Ministarstva zdravstva, ili, npr. mreži javnog obrazovanja u županiji koja je ovisna o potpori Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa. Teško je govoriti o autonomiji, kada upravljanje nekim javnim poslovima, koji su dodijeljeni županijama, ovisi o volji središnjih državnih vlasti i njihovoj javnoj politici.

Danas u Hrvatskoj upravnoj teoriji i praksi postoji mišljenje da je nužna reforma i reorganizacija lokalne samouprave uz ozbiljnu decentralizaciju javnih poslova. Ta bi reforma trebala uslijediti s novim teritorijalnim ustrojstvom države i uvođenjem novog modela jedinica lokalne samouprave. Ti novi modeli moraju imati administrativne, fiskalne i organizacijske kapacitete za upravljanje decentraliziranim javnim zadacima i učinkovito pružanje javnih usluga. Neki od prijedloga uključuju potpuno novu organizaciju lokalne samouprave, što uključuje smanjenje broja jedinica lokalne samouprave, posebno malih jedinica samouprave na prvoj razini lokalne samouprave, čije postojanje ovisi o financijskoj i administrativnoj pomoći središnje javne vlasti. također, potrebno je stvoriti kvalitativnu razliku između gradova i zajednica, jer formalno postojeći kriteriji nisu dovoljno jasno ograničili javne poslove tih vrsta jedinica samouprave.

Osim navedenog, općinska bi područna uprava trebala obavljati javne zadatke koji su važni za svakodnevni život lokalne zajednice⁸². Sadašnja situacija u kojoj postojeća općinska poduprava, koju biraju izravno građani, a nema formalne ovlasti za upravljanje lokalnim javnim zadacima i ima vrlo malu mogućnost utjecaja na politički proces u lokalnoj zajednici, čini ovaj sustav formalno prisutnim u lokalnom političkom životu, ali u stvarnom životu obično se potpuno ignorira od relevantnih političkih čimbenika u jedinicama lokalne samouprave. Uloga općinske samouprave mora biti značajnija, s orijentacijom na lokalne javne potrebe povezane s interesima lokalne zajednice.

Na regionalnoj razini potrebno je uvesti novi tip jedinice lokalne uprave, tj. regiju. Regija mora biti presudan čimbenik za razvoj veće lokalne zajednice, a trebala bi pokriti područje s minimalno 800000 ljudi. Njihova bi javna tijela trebala biti veća od onih koja imaju županije. Također, regije bi mogle bi upravljati velikom količinom javnih poslova, prema principu podružnice. To uključuje administrativnu i fiskalnu autonomiju u poslovima poput javnog zdravstva, obrazovanja, kulture, znanosti, javnog planiranja i gospodarskog razvoja.

Postoji i mišljenje hrvatskih stručnjaka da je reforma lokalne samouprave moguća u sadašnjem institucionalnom i organizacijskom okviru. Neki od njih smatraju da je potrebno deprofesionalizirati funkcije u malim jedinicama samouprave, učiniti sve lokalne funkcije dobrovoljnim, a možda i objediniti lokalna javna tijela u obavljanju javnih zadataka za više malih jedinica lokalne samouprave⁸³. Prema tome, nije važno na koliko razina postoji lokalna samouprava u hrvatskom lokalnom političkom sustavu. Važnije je stvaranje takvog tipa sustava lokalne uprave, koji će biti učinkovitiji uz manje troškove. U tom smislu uvođenje slobodnog obavljanja javnih poslova i objedinjavanja javnih usluga od strane jedinica lokalne samouprave također može imati pozitivne učinke, bez napuštanja postojećeg modela lokalne samouprave u Hrvatskoj⁸⁴. Ideja regionalizacije također se kritizira kao nešto što nije u skladu s hrvatskom tradicijom, te se povezuje s drugim, uglavnom većim zemljama. Smatra se da reorganizacija i decentralizacija sustava lokalne samouprave mogu uzrokovati raspad

⁸² Koprić, I., Klarić, M. (2015). New Developments in Local democracy in Croatia. *Croatian and Comparative Public Administration*. 15(2); 389-414.

⁸³ Bakota, B. (2014). Local and Regional Government Reform in Croatia: Subsidiarity and Innovation in an Era of Austerity. U: Nunes Silva, C., Buček, J. (2014). *Fiscal Austerity and Innovation of Local Governance in Europe*. New York: Routledge

⁸⁴ Babac, B. (2010). Oblikovanje hrvatskog regionalnog političko-upravnog ustrojstva u razmeđu suvremenosti, nacionalne tradicije i europeizacije – prethodni iskazi. Znanstveno-stručni skup "Teritorijalni ustroj i regionalizacija Republike Hrvatske u kontekstu europskih integracija". Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

hrvatskog političkog i upravnog sustava, tj. Republika Hrvatska je, prema takvim stavovima, previše mala država za uspješnu provedbu regionalizacije. S druge strane, županija je uvedena kao jedinica lokalne samouprave u hrvatski politički i upravni sustav, kao tradicionalni i povijesni dio sustava lokalne samouprave, koji stoljećima postoji u hrvatskom upravnom prostoru i koji se može poboljšati ali, ipak, do sada još uvijek nije promijenjen.

6. ZAKLJUČAK

Oni koji proučavaju ciljeve i procese provedbe decentralizacije često koriste pristup teorije sustava, koji se odnosi na cijelu perspektivu sustava, uključujući sve razine, sfere, sektore i funkcije i gledanje na razini zajednice kao ulaznu točku na kojoj cjelovite definicije razvojnih ciljeva dolaze od samih ljudi i gdje je najpraktičnije podržati ih. Decentralizacija, u bilo kojem području, odgovor je na probleme centraliziranih sustava. Decentralizacija u vladi je tema koja se najviše proučava, a percipira se kao rješenje problema kao što su ekonomski pad, nesposobnost vlade da financira usluge, zahtjeva manjina za većim udjelom u lokalnoj upravi, slabljenje legitimiteta javnog sektora te globalni i međunarodni pritisak na zemlje s neučinkovitim, nedemokratskim i pretjerano centraliziranim sustavima.

Pojam decentralizacije je usko povezan s načelom supsidijarnosti. Decentralizacija, odnosno decentralizacija upravljanja, odnosi se na restrukturiranje ili reorganizaciju vlasti tako da postoji sustav suodgovornosti između institucija upravljanja na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini prema načelu supsidijarnosti. Drugim riječima, riječ je o povećanju ukupne kvalitete i djelotvornosti sustava upravljanja uz istodobno povećavanje ovlasti i kapaciteta na podnacionalnim razinama.

Decentralizacija je često povezana s konceptima sudjelovanja u donošenju odluka, demokracije, jednakosti i slobode višeg tijela. Decentralizacija pojačava demokratski kapacitet sustava ili zemlje, a vjeruje se da su lokalna predstavnička tijela sa stvarnim diskrecijskim ovlastima osnova decentralizacije koja može dovesti do lokalne učinkovitosti, pravednosti i razvoja. Rast državnih rashoda, loša ekonomska učinkovitost i porast ideja nastalih pod utjecajem slobodnog tržišta uvjerali su vlade da decentraliziraju svoje poslovanje, potaknu internu kompetitivnost, ugovaraju poslove s privatnim tvrtkama koje posluju na tržištu i u potpunosti privatiziraju pojedine funkcije i usluge.

Čimbenici koji ometaju decentralizaciju uključuju slabe lokalne administrativne ili tehničke kapacitete, što može rezultirati neučinkovitim uslugama, zatim neadekvatne financijske resurse dostupne za izvršavanje novih lokalnih odgovornosti, posebno u početnoj fazi kada su najpotrebnije, te nepravednu raspodjelu resursa. Decentralizacija može koordinaciju nacionalne politike učiniti previše složenom. Npr., lokalnim elitama može omogućiti

preuzimanje određenih funkcija, zatim može doći do potkopavanja lokalne suradnje nepovjerenjem između privatnog i javnog sektora, a mogući rezultat decentralizacije se može ogledati u većim troškovima izvršenja i sukobom za resurse ukoliko ne postoji viša razina vlasti. Također, decentralizacija možda i nije toliko učinkovita kod standardiziranih, rutinskih usluga, za razliku od onih usluga za koje su potrebni složeniji inputi. Osim navedenog, na samom kraju je potrebno istaknuti da, iako decentralizacija može povećati "produktivnu učinkovitost", ona može potkopati "alokativnu učinkovitost" otežavanjem preraspodjele bogatstva te može prouzrokovati veće razlike između bogatih i siromašnih regija, posebice u vrijeme kriza, kad nacionalna vlada možda nije u stanju pomoći onim regijama kojima je pomoć potrebna.

7. LITERATURA

1. Ahmad, E., Singh, R., Fortuna, M. (2004). Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in China. IMF Working Paper 04/98. [dostupno na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0498.pdf>], <pristupljeno: 17.9.2021.>
2. Alesina, A., Spolaore, E. (1997). On the Number and Size of Nations. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1027-1056.
3. Babac, B. (2010). Oblikovanje hrvatskog regionalnog političko-upravnog ustrojstva u razmeđu suvremenosti, nacionalne tradicije i europeizacije – prethodni iskazi. Znanstveno-stručni skup “Teritorijalni ustroj i regionalizacija Republike Hrvatske u kontekstu europskih integracija”. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
4. Bahl, R. (1999). Fiscal Decentralization as Development Policy. *Public Budgeting and Finance* 19: 59-75.
5. Bakota, B. (2007). Problemi primjene načela supsidijarnosti. Osijek: Pravni fakultet u Osijeku
6. Bakota, B. (2014). Local and Regional Government Reform in Croatia: Subsidiarity and Innovation in an Era of Austerity. U: Nunes Silva, C., Buček, J. (2014). *Fiscal Austerity and Innovation of Local Governance in Europe*. New York: Routledge
7. Beblavý, M. (2002). Management of Civil Service Reform in Central Europe. [dostupno na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/Chapter3.pdf>], <pristupljeno: 9.7.2021.>
8. Besfamille, M., Lockwood, B. (2004). Are Hard Budget Constraints for Sub-National Governments Always Efficient? *Warwick Economic Research Papers No. 717.*, dostupno na: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/papers/twerp717.pdf>], <pristupljeno: 17.9.2021.>
9. Besley, T., Case, A. (1995). Incumbent Behavior: Vote-seeking, Tax Setting, and Yardstick Competition. *American Economic Review*, 85(1): 25-45.
10. Blažević, R. (2010). *Upravna znanost*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
11. Blewit, J. (2014). *Voluntary Standards and Approaches for Sustainable Communities*. U: Schmitz Hoffmann, C., Schmidt, M., Hansmann Hansmann, B., Palekhov, D.

- (2014). *Voluntary Standard Systems. A Contribution to Sustainable Development*. New York: Springer
12. Bordignon, M., Turati, G. (2003). *Bailing Out Expectations and Health Expenditure in Italy*. CESifo Working Paper No. 1026., [dostupno na: https://www.cesifo.org/DocDL/cesifo1_wp1026.pdf], <pristupljeno: 16.9.2021.>
 13. Brennan, G., Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press
 14. Buček, J. (2016). *Why and When Counties Implement Local Public Administration Reforms: A Long-Term View of Reform Dynamics in Slovakia, 1990-2015*. U: Silva, C.N., Buček, J. (Ur.). *Local Government and Urban Governance in Europe*. New York: Springer
 15. Buiter, W.H., Kletzer, K.M. (1992). *Fiscal Policy Coordination as Fiscal Federalism*. *European Economic Review*, 36(2-3): 647-653.
 16. Coulson, A., Campbell, A. (2008). *Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe*. U: Coulson, A., Campbell, A. (Ur.). *Local Government in Central and Eastern Europe: The Rebirth of Local Democracy*. Hampshire: Routledge
 17. Cvitan, O. (2003). *Lokalna samouprava*. Split: Veleučilište u Splitu
 18. Davey, K. (2002). *Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities*. [dostupno na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/chapter1.pdf>], <pristupljeno: 11.7.2021.>
 19. Dillinger, W.R. (1994). *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery*. *Urban Management and Municipal Finance Discussion Paper No. 16.*, [dostupno na: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-2792-5>], <pristupljeno: 20.9.2021.>
 20. Dimitrijević, P., Vučetić, D. (2011). *Local government system*. Beograd: Službeni glasnik
 21. Duggan, M. (2000). *Hospital Ownership and Public Medical Spending*. *Quarterly Journal of Economics*, 65(4): 1343-1473.
 22. Đulabić, V. (2018). *Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj - Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije*. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung
 23. Goodspeed, T.J. (2002). *Bailouts in a Federation*. *International Tax and Public Finance*, 9(4):409-421.

24. Grossman, P.J. (1989). Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension. *Public Choice*, 62(1): 63-69.
25. Illner, M. (2000). Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries. *Informationen zur Raumentwicklung*. 5(7-8); 391-401.
26. Ivanišević, S. (2008). Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. 8(2); 407-420.
27. Jin, J., Zou, H. (2002). How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size? *Journal of Urban Economics*, 52(2): 270-293.
28. Jovičić, M. (2006). *Local self-government: Selected writings of Miodrag Jovičić*. Beograd: Službeni glasnik
29. Keen, M.J., Kotsogiannis, C. (2002). Does Federalism Lead to Excessively High Taxes? *American Economic Review*, 92(1): 363-370.
30. Koprić, I. (2004). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska javna uprava*. 5(1); 35-79.
31. Koprić, I. (2006). *Različite koncepcije o ulozi lokalnih jedinica, Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
32. Koprić, I. (2008). Upravljanje procesom decentralizacije. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*. 8(1); 95-133.
33. Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*. 9(1); 69-77.
34. Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. 10(3)
35. Koprić, I., Klarić, M. (2015). New Developments in Local democracy in Croatia. *Croatian and Comparative Public Administration*. 15(2); 389-414.
36. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
37. Kornai, J. (1980). *Economics of Shortage*. Amsterdam: North-Holland
38. Kornai, J., Maskin, E., Roland, G. (2003). Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, 41(4): 1095-1136.
39. Lauc, Z. (2010). *Odnos države i samouprave promatran kroz načelo supsidijarnosti*. Anali zavoda za znanstveni i umjetnički rad u Osijeku. Osijek
40. Lindahl, E., Westermark, A. (2006). Soft Budget Constraints as a Risk -Sharing Arrangement in an Economic Federation. *Uppsala Universitet Working Papers No. 5*.

41. Lozina, D. (2004). Lokalna samouprava. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
42. Marčetić, G., Lopižić, I. (2017). Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*. 17(3); 407-435.
43. Marlow, M.L. (1988). Fiscal Decentralization and Government Size. *Public Choice*, 56(3): 259-269.
44. Moreno, L. (2002). Decentralization in Spain. *Regional Studies*, 36(4): 399-408.
45. Musa, A. (2012). Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. 12(4); 1197-1224.
46. Musgrave, R.M. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill
47. Myerson, R.B. (2006). Federalism and Incentives for Success of Democracy. *Quarterly Journal of Political Science* 1: 3-23.
48. Nedeerven Pieterse, J. (2010). *Development Theory*. London: Sage Publications Ltd
49. Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich
50. Oates, W. (1985). Searching for Leviathan: An Empirical Study. *American Economic Review*, 75(4): 748-758.
51. Pajvančić, M. (2009). *Ustavni okvir regionalne države: Primer Srbije*. Novi Sad, Serbia: Centar za regionalizam
52. Pavić, Ž. (2001). *Od antičkog do globalnog grada*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
53. Persson, T., Tabellini, G. (1994). Does Centralization Increase the Size of Government? *European Economic Review*, 38(3-4): 765-773.
54. Pusić, E. (1981). *Komuna i općina*. Zagreb: Informator
55. Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga
56. Qian, Y., Roland, G. (1998). Federalism and the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*, 88(5): 1143-1162.
57. Qian, Y., Weingast, B.R. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83-92.
58. Quental, N., Lurenco, J.M., Da Silva, F.N. (2011) Sustainable Development Policy: Goals, Targets and Political Cycles. *Sustainable Development*. 19(1); 15-29.
59. Samuels, D. (2003). Fiscal Straitjacket: The Politics of Macroeconomic Reform in Brazil, 1995-2002. *Journal of Latin American Studies* 35: 545-569.

60. Singh, N. (2004). India's System of Intergovernmental Fiscal Relations.
61. Strumpf, K.S. (2002). Does Government Decentralization Increase Policy Innovation? *Journal of Public Economic Theory*, 4(2): 207-241.
62. Svensson, J. (2000). When is Foreign Aid Credible? Aid Dependence and Conditionality. *Journal of Development Economics*, 61(1): 61-84.
63. Swianiewicz, P. (2010). If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies*. 36(2); 183-203.
64. Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64(5):416-424.
65. UNDP (2002). *Rebuilding State Structures - Methods and Approaches - The Trials and Tribulations of Post Communist Countries*
66. United Nations (2014). *World urbanization prospects: The 2014 revision, Highlights*. New York: United Nations
67. Vanberg, V., Kerber, W. (1994). Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach., *Constitutional Political Economy* 5: 193-219.
68. Verheijen, A.J.G. (2002). Removing Obstacles to Effective Decentralization: Reflecting on the Role of the Central State Authorities. [dostupno na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/Chapter2.pdf>], <pristupljeno: 12.7.2021.>
69. Vijeće Europe. (1996). *The status of major cities and their peripheries: Local and regional authorities in Europe (Report No. 59)*. Strasbourg: Council of Europe Publishing
70. Wallich, C. (Ur.) (1994). *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*. Washington: World Bank
71. Weingast, B., Shepsle, K., Johnsen, C. (1981). The Political Economy of Costs and Benefits: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy*, 89(4): 642-664.
72. Wildasin, D. (1997). Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations. *World Bank Policy Research Working Paper No. 1843.*, dostupno na: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/11/01/000178830_98101904061289/Rendered/PDF/multi_page.pdf], <pristupljeno: 16.9.2021.>
73. Wilson, J.D. (1986). A Theory of Interregional Tax Competition. *Journal of Urban Economics*, 19(3): 296-315.

74. Wollmann, H. (2016). Provision of Public and Social Services in European Countries: From Public Sector to Marketization and Reverse-or, What Next? U: Kuhlmann, S., Bouckaert, G. (Ur.). Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. London: Palgrave Macmillan
75. World Bank (2000). World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century. Washington: The World Bank
76. World Bank (2013). South East Europe Municipal Finance Review. Local Government Finance in the Western Balkans. [dostupno na: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18965>], <pristupljeno: 12.7.2021.>