

DECENTRALIZACIJA U RH UZ KOMPARATIVNI PRIKAZ NEKIH EUROPSKIH ZEMALJA

Leben, Igor

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

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:143:532037>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-17**

Repository / Repozitorij:

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



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI STUDIJ
DIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ

Igor Leben

DECENTRALIZACIJA U REPUBLICI
HRVATSKOJ UZ KOMPARATIVNI PRIKAZ
NEKIH EUROPSKIH ZEMALJA

DIPLOMSKI RAD

Šibenik, 2022.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI STUDIJ
DIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ

DECENTRALIZACIJA U REPUBLICI
HRVATSKOJ UZ KOMPARATIVNI PRIKAZ
NEKIH EUROPSKIH ZEMALJA

Diplomski rad

Kolegij: Upravljanje decentralizacijom

Mentor: mag. iur. Ivan Rančić

Student: Igor Leben

Matični broj studenta: 0661002796

Šibenik, rujan 2022.

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

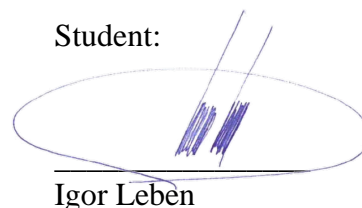
Ja, Igor Leben, student Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG: 0661002796 izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na specijalističkom diplomskom stručnom studiju - Upravni studij pod naslovom: „Decentralizacija u Republici Hrvatskoj uz komparativni prikaz nekih europskih zemalja“ 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, 21. rujna 2022. godine.

Student:



Igor Leben

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. POJAM DECENTRALIZACIJE	2
3. VRSTE DECENTRALIZACIJE.....	6
4. DECENTRALIZACIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ	9
4.1. Upravljanje decentralizacijom.....	9
4.2. Proces decentralizacije u Republici Hrvatskoj.....	12
4.3. Izazovi decentralizacije	14
4.4. Smjernice za daljnji proces decentralizacije	19
5. DECENTRALIZACIJA U EU	24
6. PRIMJERI IZABRANIH EUROPSKIH DRŽAVA	26
6.1. Njemačka.....	26
6.2. Italija	29
6.3. Švedska	32
6.4. Sličnosti i razlike njemačkog, talijanskog i švedskog modela.....	34
7. ZAKLJUČAK	36
8. LITERATURA.....	38

Veleučilište u Šibeniku

Diplomski rad

Upravni odjel

Diplomski stručni upravni studij

DECENTRALIZACIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ UZ KOMPARATIVNI PRIKAZ
NEKIH EUROPSKIH ZEMALJA

Igor Leben

igor.leben@gmail.com

SAŽETAK RADA:

Decentralizacija je uvijek rezultat nastojanja traženja odgovora na izazove centraliziranih sustava te je kao takva promatrana kroz ovaj rad, s posebnim osvrtom i komparacijom procesa decentralizacije u javnoj upravi Republike Hrvatske u odnosu na europske zemlje: Njemačku, Italiju i Švedsku. Rad nastoji propitkivati postojeće stanje, upravljanje decentralizacijom, primjere dobre prakse i glavne izazove, a stavljajući pritom naglasak na moguća rješenja decentralizacije kroz primjere Europske unije i gore navedenih europskih zemalja, kao što su jačanje financijskog i ljudskog kapaciteta nižih, regionalnih i lokalnih, razina, teritorijalni preustroj, strateški i zakonodavni okvir i dr.

(40 stranica / 00 slika / 00 tablica / 56 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: Knjižnici Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: decentralizacija, javna uprava, središnja vlast, regionalna samouprava,
lokalna samouprava

Mentor: mag. iur. Ivan Rančić

Rad je prihvaćen za obranu:

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik

Master's thesis

Department of Administration

Professional Undergraduate Studies of Administration

DECENTRALIZATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA WITH A
COMPARATIVE VIEW OF SOME EUROPEAN COUNTRIES

Igor Leben

igor.leben@gmail.com

ABSTRACT:

Decentralization is always the result of efforts to find answers to the challenges of centralized systems and is observed as such throughout this paper, with a special review and comparison of the process of decentralization in the public administration of the Republic of Croatia in relation to European countries: Germany, Italy, and Sweden. The master's thesis seeks to question the current situation, decentralization management, examples of best practices and main challenges, while putting emphasis on possible solutions of decentralization, such as strengthening the financial and human capital of lower government levels, both regional and local, territorial reorganization, strategic and legislative framework, etc., all through the examples of the European Union and the above-mentioned European countries.

(40 pages / 00 figures / 00 tables / 56 references / original in Croatian language)

Paper deposited in: Library of Polytechnic in Šibenik

Keywords: decentralization, public administration, central government, regional
government, local government

Supervisor: mag. iur. Ivan Rančić

Paper accepted:

1. UVOD

Decentralizaciju uopćeno možemo opisati kao skup, odnosno čitav niz mjera kojim se nastoji spriječiti pretjerana koncentracija stanovništva i/ili gospodarstva u jedno ili svega nekoliko središta, a kako bi se izbjegle posljedice da pri tome veliki dijelovi zemlje ostaju bez stanovništva, odnosno da se slabije gospodarski razvijaju.

Samu decentralizaciju možemo promatrati i primijeniti na različitim razinama, od državne do regionalne, ali i u područjima upravljanja u gospodarskim subjektima i/ili samim javnopravnim tijelima.

U nekim zemljama proces decentralizacije je bio uspješniji, u nekima je tek na početku, a u nekima, kao i u Hrvatskoj, decentralizacija je uznapredovala u teoriji, no provedbeno još uvijek ima podosta mjesta za poboljšanje samih mjera i/ili samih procesa unutar samih procesa decentralizacije. Osnovni izazovi decentralizacije kriju se koliko u državi, odnosno državnoj razini, toliko i na lokalnoj i regionalnoj razini, razinama koje još uvijek nisu dovoljno spremne da usvoje sve procesne zahtjeve decentralizacije bilo da se, najčešće, radi o izazovima stručnog i obučenog kadra, izazovima kapaciteta i/ili izazovima nedorečene regulative pa se procesi najčešće tumače i provode na različite načine.

Cilj ovog rada je dublje zaroniti u pojam decentralizacije, razraditi procese decentralizacije u Republici Hrvatskoj te iste usporediti sa zemljama Europske unije. Rad sadrži prakse pojedinih zemalja i karakteristike decentralizacije Europske unije, u svrhu usporedbe s decentralizacijom u Republici Hrvatskoj. Pri izradi rada korištene su metode dedukcije, indukcije, analize, sinteze i deskripcije, a podaci za pisanje ovog rada su prikupljeni sekundarnim istraživanjem, tj. korištene su knjige, publikacije, znanstveni članci i Internet.

2. POJAM DECENTRALIZACIJE

„Decentralizacija je sredstvo vertikalne diobe vlasti i ograničenja političke moći i organizacijski model povećanja učinkovitosti javne uprave.“¹

„Decentralizacija je proces koji na ovaj ili onaj način obilježava suvremeni svijet. Decentralizacijski se procesi u europskim zemljama s konsolidiranim demokracijama pokazuju postupnijima. Oni se odvijaju u prostoru omeđenom političkim vrijednostima demokratizacije te upravno-tehničkim i ekonomskim vrijednostima racionalnosti, efikasnosti i ekonomičnosti. Konvergencijski procesi i harmonizacija lokalne samouprave postaju važnim pitanjima u tim zemljama (v. npr. Wollmann, 2000a; Wollmann, 2000b).“²

Uopćeno, pojam decentralizacije se odnosi na procese upravljanja ili rukovođenja koji se sa glavnih, središnjih organa, prenose na niže rangirane organizacijske jedinice pri čemu niže organizacijske jedinice imaju određenu razinu samostalnosti prilikom organizacije i obavljanja raznih poslova i zadataka. Prema Kopriću za decentralizaciju bi se moglo reći da u stabilnim društvenim prilikama dolazi do jačanja decentralizacije, dok u nemirnim društvenim prilikama, što je posve razumljivo, društva teže centralizaciji, odnosno centralnom odlučivanju, a kako bi se, po načelima kriznog upravljanja, odagnala u najvećoj mjeri mogućnost pogreške i disonance u odlučivanju i/ili upravljanju (npr. krizno upravljanje u okolnostima rata).

U pravilu, za decentralizaciju se trebaju stvoriti uvjeti, a i u čak najpovoljnijim uvjetima, postojat će trzavice između zagovornika decentralizacije i centralizacije, jer u načelu se uvijek radi o prijenosu prava i ovlasti s jedne razine uprave na drugu, neovisno o smjeru.

Zašto decentralizacija? Jednostavan odgovor može se često naći u činjenici da je centralna, državna vlast, često neuspješna i/ili neučinkovita odgovarati na pitanja i potrebe loknog stanovništva, najčešće nemajući ni uvid, informacije, kapacitete i/ili vrijeme da se bavi

¹ Josip Kregar, Vedran Đulabić, Đorđe Gardašević, Anamarija Musa, Slaven Ravlić, Tereza Rogić Lugarić: *Decentralizacija, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2011. (knjiga je nastala u okviru znanstvenog projekta Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa "Stratifikacija i vrijednosne orijentacije u hrvatskome društvu" (broj 100-1001172-1068))*

² Ivan Koprić: *Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, Izvorni znanstveni rad, UDK 352/353, 2008.*

problemima lokalnih zajednica koji često znaju biti vrlo specifični, bilo da se radi o geografskim, kulturološkim, ideološkim ili nekim inim specifičnostima i/ili razlikama. Osim toga, ne rješavajući te „sitne“ probleme“ nepovjerenje u centralnu državu sve više raste pa građani sve više i više, ovisno o svojim mogućnostima, zaviruju u sferu privatnih usluga koje sada konkuriraju istim državnim uslugama. Sve smo češće svjedoci otvaranja privatnih poliklinika, privatnih škola, vrtića i sl., a što je nastalo iz potrebe lokalnog stanovništva da poboljšaju svoj životni standard i na najbolji mogući način zadovolje svoje potrebe.

Decentralizacija je, kako u Hrvatskoj tako i u svim tranzicijskim zemljama, tema broj jedan u razdoblju tranzicije i post-tranzicije, a različite zemlje imaju i različita rješenja, uvažavajući brzinu, učinke decentralizacije, ali i specifične potrebe lokalnog stanovništva. U ovom radu promotrit ćemo specifičnosti njemačkog, talijanskog i skandinavskog/švedskog modela tranzicije te ga, zajedno sa svim svojim prednostima i manama usporediti sa svim što je dosad po pitanju decentralizacije učinjeno u Republici Hrvatskoj.

„Decentralizacija se nerijetko odvija u ciklusima svakih nekoliko godina, tijekom kojih se različite skupine javnih ovlasti prepuštaju jedinicama teritorijalne samouprave. Na nju utječe opća društvena i politička klima u nekoj državi, njezino ustavno uređenje i položaj teritorijalne samouprave u cjelokupnoj arhitekturi vlasti, teritorijalna podjela odnosno prosječna veličina, broj tipova jedinica teritorijalne samouprave na istoj razini javnog upravljanja, ali i politička potpora i voljnost da se država decentralizira, znanje i entuzijazam ključnih aktera, cjelokupne društvene i političke okolnosti u određenoj državi i drugi faktori.“³

Nemoguće je zamisliti modernu europsku državu u kojoj veliki naglasak nije stavljen na izgradnju snažne lokalne i regionalne samouprave te izgradnju demokratskih institucija i načela upravljanja, naravno uvažavajući specifičnosti svake od tih država. Neke države, kao npr. Češka i Mađarska, pribjegle su velikoj fragmentaciji pri određivanju broja i veličine lokalnih samouprava, dok, primjerice, zemlje zapadne Europe teže lokalnim jedinicama samouprave koje svojom veličinom i naravi mogu opravdati nastale troškove u odnosu na rezultate, odnosno racionalnost pojedine jedinice lokalne i/ili regionalne samouprave.

³ Vedran Đulabić: Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj, Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije, *Friedrich Ebert Stiftung Zagreb, rujan 2018.*

Prema Kopriću, decentralizacija u svojim procesima pokazuje barem dva lica:

„Jedno je usmjereno prema jačanju uloge lokalnih i drugih subnacionalnih jedinica u pružanju javnih usluga te povećanju njihova financijskog kapaciteta. Drugo je pak usmjereno prema jačanju demokratskih standarda i legitimiteta političkog sustava u tim zemljama, osiguravanjem šireg sudjelovanja građana, novim institucionalnim formama poput neposredno izabranog načelnika, orijentacijom na građane, jačanjem transparentnosti i etičkih standarda i slično.“⁴

Na uspješnost procesa decentralizacije snažno djeluje i načelo supsidijarnosti koje traži da se što širi krug javnih poslova povjeri jedinicama koje su najbliže građanima, a da se istodobno jača i njihov kapacitet za obavljanje tih poslova.⁵

Nerijetko na decentralizaciju gledamo kao na iskorak u promjenama koje nam nameće okolina, i često, određeni, u pojedinom trenutku, zadani skup mjera, dok je stvarnost da je „decentralizacija proces i kretanje, a ne samo skup trajnih institucija i normi. Često institucije ostanu bez sadržaja, ciljevi i prioriteti se mijenjaju, pa omjeri dijalektički suprotstavljenih zahtjeva nikada ne ostaju isti.“⁶ Proces reforme odnosno decentralizacije, ukoliko želi biti životno primjenjiv, jest proces koji treba doradivati, mijenjati, nadopunjavati ovisno o društvenom trenutku i zahtjevima lokalne zajednice, imajući na umu da nisu uvijek sva rješenja primjenjiva na sva društva i/ili oblike lokalnih ili regionalnih samouprava.

Decentralizaciju u pojedinoj državi, pa tako i u Republici Hrvatskoj, često diktiraju upravne doktrine koje se mijenjaju i razvijaju s protekom vremena, pa su samim time i „upravne reforme u velikoj su mjeri povezane s upravnim doktrinama. Vladajuće doktrine pokreću reforme, a neuspjesi upravnih reformi potiču redefiniranje postojećih i oblikovanje novih doktrina.“⁷

⁴ Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad*, UDK 352/353, 2008.

⁵ više detalja u: Baldersheim, 2003; Dafflon, 2006: 290-293; Koprić, 2006: 256-257

⁶ Josip Kregar, Vedran Đulabić, Đorđe Gardašević, Anamarija Musa, Slaven Ravlić, Tereza Rogić Lugarić: Decentralizacija, *Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2011. (knjiga je nastala u okviru znanstvenog projekta Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa "Stratifikacija i vrijednosne orijentacije u hrvatskome društvu" (broj 100-1001172-1068))*

⁷ Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad*, UDK 352/353, 2008.

Prema Kopriću upravne su reforme institucionalne inovacije postojećeg upravnog sustava neke zemlje koje obično obuhvaćaju mješavinu strukturnih, funkcionalnih, personalnih, financijskih, političkih i drugih mjera i njima izazvanih promjena i svaka upravna reforma ima svoju vrijednosnu orijentaciju, a pored formalnih ciljeva obično postiže i druge, često nepoželjne i nepredviđene učinke.⁸

⁸ Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad*, UDK 352/353, 2008.

3. VRSTE DECENTRALIZACIJE

Imamo različite vrste decentralizacije, a svaka od njih ima i različite karakteristike koji mogu povećavati ili umanjiti njen učinak.

„Postoje četiri oblika decentralizacije, s time da se svaki od njih može se pojaviti u različitim kombinacijama ovisno o zemlji, regiji ili sektoru, a to su⁹:

1. **Politička decentralizacija:** njezin je cilj da građani i izabrani predstavnici imaju veću moć u procesu odlučivanja. Često je povezana s pluralističkim sustavima u kojima je naglašen demokratizacijski proces, i to kroz veći utjecaj građana u samom procesu odlučivanja na lokalnoj razini. Veći stupanj participacije građana uključuje bolje poznavanje izabranih predstavnika koji će moći voditi brigu o potrebama i željama svojih birača. Politička decentralizacija zahtjeva opsežne ustavne i statutarne reforme, razvoj pluralizma, formiranje lokalnih političkih podružnica, stvaranje interesnih grupa itd.

2. **Administrativna decentralizacija:** uključuje redistribuciju autoriteta, odgovornosti i izvora financiranja na različite razine vlasti (može uključivati podređene jedinice, podružnice državnih agencija, korporacije, razne regionalne i federalne autoritete). Postoje tri vrste administrativne decentralizacije:

a) Dekoncentracija je redistribucija tijela odlučivanja, financijskih i rukovodećih odgovornosti između različitih razina centralne vlasti. Smatrana je najslabijom formom decentralizacije, a najčešće se koristi u unitarnim državama³. Podrazumijeva prenošenje odgovornosti s glavnog grada na regionalne centre, odnosno formiranje jake administracije na lokalnoj razini pod nadzorom centralne vlasti (ministarstva).

b) Delegacija predstavlja širi oblik decentralizacije. Centralna vlast prenosi odgovornost u odlučivanju i administraciju javnih službi na polu-ovisne agencije, poduzeća ili organizacije (koje nisu direktno kontrolirane od strane centralne vlasti, ali su njoj odgovorne). Centralna vlast delegira odgovornost što se tiče formiranja javnih

⁹ <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>

poduzeća ili korporacija, usluga javnog prijevoza, domova, okružja s posebnim potrebama, školskih okružja, agencija za regionalni razvoj ili jedinica za implementaciju posebnih projekata. Takvi subjekti mogu neposredno naplaćivati usluge od korisnika, poreznih obveznika.

c) Devolucija znači transfer autoriteta u odlučivanju, financijama i rukovođenju na neovisne jedinice lokalne vlasti koje djeluju poduzetnički¹⁰. Devolucija obično prenosi odgovornost za pružanje javnih usluga i distribuciju dobara na općine i gradove, odnosno njihova predstavnička tijela koja prikupljaju izvore financiranja i imaju apsolutnu neovisnost u njihovom trošenju. U takvom sustavu, lokalne jedinice imaju jasno i zakonski određene granice unutar kojih mogu vršiti svoje aktivnosti. Devolucija je ujedno i temelj mnogih političkih decentralizacija.

3. Fiskalna decentralizacija: da bi lokalne jedinice i privatne organizacije vršile svoje decentralizirane funkcije, one moraju raspolagati određenim prihodima – lokalnim ili transferiranim sa centralne razine te moraju imati određene ovlasti u trošenju istih.

4. Ekonomska ili tržišna decentralizacija: najcjelovitiji oblici decentralizacije su privatizacija i deregulacija koje prenose odgovornost za javne funkcije s javnog na privatni sektor. Omogućuje izvršavanje poslova, koji su pretežno u domeni javnih službi, privatnim poduzećima, privatnim volonterskim udrugama, raznim agencijama itd. Privatizacija i deregulacija obično idu uz ekonomsku liberalizaciju i snažne zahvate u politici razvoja tržišta.

a) Privatizacija se može pojaviti kao opskrba javnim dobrima i uslugama po zakonima tržišnog natjecanja ili u obliku javno-privatnih partnerstava. Kroz tržište kapitala ona može djelovati na financiranje programa javnog sektora, a sama po sebi može uključivati i prodaju javnih poduzeća. b) Deregulacija umanjuje zakonska ograničenja o privatnoj participaciji u opskrbi dobrima ili uslugama, odnosno omogućuje nadmetanje između različitih privatnih dobavljača

¹⁰ U Švicarskoj, Skandinaviji i Velikoj Britaniji, osobito u malim jedinicama lokalne samouprave, političari imaju relativno ograničen utjecaj. U upravljanju devoluiranim funkcijama glavnu riječ ima gradonačelnik / načelnik općine koji će biti ponovno izabran samo ako uspije u zadovoljenju potreba građana bez stvaranja proračunskih deficita – ovdje je gradonačelnik više menadžer nego političar i kao takav više je okrenut ekonomskim performansama nego političkim ciljevima

u pružanju istih. Često se primjenjuje u zemljama u razvoju jer je smatrana boljim sustavom opskrbe od centralizirane distribucije.“¹¹

Ako gledamo s aspekta definiranja svake od navedenih vrsta decentralizacije, možemo primijetiti da postoji veliko preklapanje između ovih pojmova, a precizne definicije i nisu toliko važne kao sam proces pojedine vrste. Sam Đulabić¹² navodi kako je decentralizaciju moguće podijeliti na tradicionalan način, ali isto tako i na podjelu ovisno o zemlji ili regiji, te je on dijeli na:

- a) političku decentralizaciju
- b) upravnu decentralizaciju
- c) administrativnu decentralizaciju
- d) funkcionalnu (stvarnu) decentralizaciju
- e) fiskalnu decentralizaciju
- f) ravnomjernu i asimetričnu decentralizaciju
- g) teritorijalnu – vertikalnu i funkcionalno-horizontalnu decentralizaciju
- h) tržišnu decentralizaciju

¹¹ Sandra Krtalić, Alessandro Gasparini: Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji, *Pregledni članak, UDK* 336.1/5:35.072.1

¹² Koprić & Đulabić, 2018

4. DECENTRALIZACIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Pristup decentralizaciji u RH prema Kopriću¹³ je dinamičan i oslanja se na aktivno vođenje procesa, a ne revolucionaran i jednokratn u smislu same implementacije. Što se samog procesa tiče, „veća se pažnja pridaje pripremi, pažljivo se odabire pravi trenutak za otpočinjanje, a tek se onda postupno, u logičnom slijedu faza, provode kvalitetno pripremljene mjere. Naravno, i u takvim uvjetima potrebni su propisi kojima se u jednom trenutku znatnije mijenja pravna regulacija i uvode nove ili drugačije lokalne institucije. Takve važne inovacije u sustavu označavaju početke pojedinih faza u procesu, za koje je najvažnije da su prethodno pripremljene i uklopljene u cjelinu decentralizacijskog procesa.“¹⁴

Sama decentralizacija, po svojoj namjeni, trebala bi omogućiti ekonomičniju upravu, manje troškove i bolji omjer uloženog i dobivenog (rezultati naspram sredstva). Osim političke volje, za decentralizaciju je podjednako važna i stručnost kadra, projektna upućenost, odnosno znanje rukovođenja projektima, inovativnost i volja lokalne zajednice da istu shvati i istoj pristupi ozbiljno.

4.1. Upravljanje decentralizacijom

Prema Kopriću¹⁵, komponente za dobro upravljanje decentralizacijom su:

- a) „**Temelji decentralizacije** - u okviru identifikacije i definiranja temelja decentralizacije potrebno je poduzeti čitav niz složenih pripremnih radnji i poslova.

To se posebno odnosi na sljedeće:

- i. utvrditi viziju i strategiju institucionalnog razvoja države,
- ii. identificirati kulturološke, sociološke i tradicijske temelje decentralizacije,

¹³ Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad, UDK 352/353, 2008.*

¹⁴ Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad, UDK 352/353, 2008.*

¹⁵ Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad, UDK 352/353, 2008.*

- iii. odabrati vrijednosti koje se želi unaprijediti,
- iv. precizirati ciljeve decentralizacije,
- v. razraditi program decentralizacije,
- vi. provjeriti pravne temelje i okvire decentralizacije,
- vii. analizirati rubne uvjete i pretpostavke uspješne decentralizacije, kao i rizike njezine provedbe.¹⁶

Sami plan decentralizacije da mora sadržavati elemente strateškog planiranja koji su podređeni specifičnoj zemlji u kojoj se decentralizacija provodi, pa je stoga važno i u RH imati na umu njezine specifičnosti pri određivanju ciljeva decentralizacije. Ciljevi moraju biti egzaktni, a opet imati fleksibilnost koja omogućuju praćenje, provjeru i postupak korigiranja tijekom same provedbe, a kako bi ista bila što učinkovitija i relevantna. „S gledišta mogućnosti uspješne realizacije politike i programa decentralizacije važno je analizirati rubne uvjete, pretpostavke i rizike u provedbi decentralizacije, kako na razini onih koji su se pokazali relevantni u komparativnim primjerima, tako i u pogledu onih koje se može predvidjeti kao nacionalno specifične“¹⁷.

- b) **Podrška decentralizaciji** - decentralizacija, kao i bilo koja druga reforma u javnom sektoru, zahtijeva čvrstu podršku s različitih strana. Bez podrške nije ju moguće započeti ni provesti niti početne rezultate održati na iole duži rok. Ponajprije, potrebna je snažna politička volja, opredjeljenje i podrška političara, političkih aktera i političkih tijela za pokretanje reforme, kao i tijekom čitavog razdoblja njezine provedbe.¹⁸ „Domaće političko okruženje može značajno pospješiti ili ograničiti procese upravne reforme.“¹⁹ Također se navodi da je „mnoštvo reformi zapelo ili se i srušilo na otporima javnih službenika“²⁰

¹⁶ Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad, UDK 352/353, 2008.*

¹⁷ Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad, UDK 352/353, 2008.*

^{18 18} Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad, UDK 352/353, 2008.*

¹⁹ Gabor Péteri i Violetta Zentai: *Mastering decentralization. Lessons on Successful Reform Management, 2002.*

²⁰ Regulsky, J: *Local government reform in Poland: an insider's story*, 2003

„Nezamjenjivu ulogu tijekom decentralizacije moraju odigrati same lokalne i regionalne jedinice, kao i njihova udruženja. Posebno se udruženja lokalnih jedinica u sve većoj mjeri smatraju partnerima središnjoj državnoj vlasti u osmišljavanju, predlaganju i provedbi reformi koje zahvaćaju i lokalnu razinu vlasti. Njih se konzultira i na druge načine uključuje u donošenje i provedbu odluka, sve do razine formalnog uključivanja, kad bez pristanka tih udruga donošenje odluke nije dopušteno.“²¹

c) **Provedba decentralizacije**

„Prije same provedbe potrebno je prethodno razrađeni program decentralizacije razraditi detaljnim planiranjem svih pojedinih mjera te načina i rokova njihova ostvarenja. Tek takvo planiranje upozorava na svu složenost procesa decentralizacije“²²

Samom jasnim planom, kojeg treba tretirati kao vrlo složeni projekt, postupak decentralizacije ima šanse za uspjeh, dok improvizacija jamči siguran neuspjeh. U svrhu ispitivanja izvedivosti projekta ili dijelova projekta decentralizacije dobro je poslužiti se pilot-projektom koji se obično, prema Kopriću, ograničava na manju teritorijalnu jedinicu zbog smanjenja mogućih štetnih efekata. U istu svrhu, za testiranje projekta decentralizacije mogu poslužiti i razne simulacije i/ili eksperimenti.

„Prije i tijekom provedbe decentralizacije mora se utvrditi pravni okvir i pravni temelj za decentralizaciju, kao i za mjere koje se tijekom decentralizacije planiraj u poduzeti. Pravna je regulacija važna ponajprije u užem pravnom smislu, jer bez adekvatnog pravnog utemeljenja i pravne regulacije nije moguće osigurati vladavinu prava i zakonitost u decentralizacijskom procesu. No, pravna je regulacija važna i zato što je temelj funkcioniranja društvenih institucija.“²³

²¹ Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad, UDK 352/353, 2008.*

²² Odd-Helge Fjeldstad: Intergovernmental fiscal relations in developing countries. A review of issues, 2001.

²³ Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad, UDK 352/353, 2008.*

Projekt decentralizacije bi trebao odrediti krug ovlasti i poslova, razinu financijske autonomije, dati odgovor na pitanje koliko će ojačati upravni kapacitet te koliko će ojačati upravljanje u lokalnim i regionalnim jedinicama, itd.

„Da bi lokalne jedinice mogle obavljati povjerene im funkcije, moraju se financijski osnažiti.“²⁴ Cilj je središnje vlasti stvoriti takve uvjete da svaka lokalna jedinica obuhvaćena decentralizacijom mora imati ljudski i financijski kapacitet, odnosno jednom riječju upravni kapacitet, za uspješnu provedbu decentralizacije. Od samih političara, za građane je puno važniji upravni kapacitet, odnosno profesionalci, lokalni službenici i voditelji, koji obavljaju javne poslove.

4.2. Proces decentralizacije u Republici Hrvatskoj

U Hrvatskoj je proces decentralizacije započeo izmjenama Ustava i zakona iz 2000. i 2001, kada je započela decentralizacija u području obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva. Iako je u istraživanju stavova lokalnih jedinica o decentralizaciji sudjelovalo 43% općina i gradova u Hrvatskoj, sam proces nije tekao glatko, a središnja vlast, iako je imala strateški okvir, nije imala u potpunosti razrađen detaljan projektni plan, voditelji, odnosno nositelji projekta su često mijenjani pa možemo govoriti i o nedostatku kontinuiteta, ali ono što je najvažnije, ne postoje vremenski ciljevi (ili se isti zanemaruju) i opseg samog procesa, a kada tome nadodamo slab ljudski kapacitet jedinica lokalne samouprave, dolazimo do slabijih rezultata nego što bi očekivali. Usprkos tome, to nije razlog da se od procesa decentralizacije odustane, već upozorenje da se istome treba posvetiti kao izuzetno zahtjevnom projektu, te je i na taj način tretirati, a kako bi i lokalne samouprave, kojih dobar dio do sad nije vidio pretjeranu korist za sebe (1/3 općina), istu prihvatio kao put naprijed.

Za Hrvatsku, bitne promjene u smjeru decentralizacije, bilo je prihvaćanje i ratifikacija određenih međunarodnih ugovora, ponajprije Europske povelje o lokalnoj samoupravi, dostupnost velikog broja EU fondova i sufinanciranje projekata kojima je cilj bio ojačati regionalnu i lokalnu samoupravu, te Okvirni program decentralizacije Vlade Republike

²⁴ Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad, UDK 352/353, 2008.*

Hrvatske iz 2004. godine kada je osnovano i povjerenstvo za decentralizaciju na čelu kojeg je državni tajnik Središnjeg državnog ureda za upravu. Samo godinu iza, 2005. izmijenjen je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Iako je načelo decentralizacije jedno je od najvažnijih načela uspostavljanja učinkovite lokalne samouprave, hrvatski sustav lokalne samouprave nije u potpunosti decentraliziran, te iako je broj jedinica lokalne samouprave velik, njihova su javna tijela i zadaci relativno usko zadani.

U Republici Hrvatskoj na decentralizaciju, kojom se pokušava osigurati veća administrativna, fiskalna i politička sposobnost u lokalnim političkim institucijama, s većom autonomijom u lokalnim ovlastima i zadacima, primjenjuju se i utječu, u teoriji, načelo supsidijarnosti, gdje u sporu između središnjih i lokalnih javnih vlasti povezanih s javnim zadacima, prednost imaju lokalna javna tijela, ako tim zadacima mogu upravljati učinkovito, načelo održivog razvoja na kojem inzistira sve više lokalnih zajednica i lokalnih interesnih organizacija i institucija (održivi razvoj temeljen na zelenoj ekonomiji uz učinkovito i održivo korištenje prirodnih izvora te uz visoku razinu zaštite okoliša), i načelo demokracije koje predstavlja provedbu demokratskih političkih procesa u lokalnim političkim poslovima. U praksi, radi se o manjem broju ovlasti.

Iako su jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj formalno neovisne, iste imaju vrlo niske administrativne i fiskalne kapacitete i ne mogu upravljati većim ili složenijim infrastrukturnim projektima, stoga su vrlo ovisne o pomoći ili regionalnih tijela, odnosno županija, kod kojih se većinom zaustavio prijenos ovlasti središnje države nadolje, ili središnjih državnih tijela i institucija. Po tome, najveći dobitnici decentralizacije za sada su regionalne samouprave, odnosno županije.

„U okviru decentralizacijskih napora nisu identificirani kulturološki, sociološki i tradicijski temelji decentralizacije, nisu odabrane vrijednosti koje se želi unaprijediti, a ni ciljevi decentralizacije nisu precizirani. Program decentralizacije samo je okvirni i ne sadržava sve potrebne elemente strateškog programskog dokumenta.“²⁵

²⁵ Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad, UDK 352/353, 2008.*

Sustav lokalne samouprave kakav je danas Republici Hrvatskoj počesto je na meti kritika, od kojih se glavna odnosi na teritorijalnu strukturu lokalne samouprave, složenu administrativnu strukturu jedinica lokalne samouprave s prevelikim brojem razina. Iako jedinice lokalne samouprave upravljaju nekim od središnje države spuštenim javnim ovlastima (javno zdravstvo, obrazovanje, urbanizam, infrastruktura, obnove javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, socijalnih, zdravstvenih i kulturnih institucija, izdavanja građevinskih dozvola itd.), u stvarnosti, one imaju jako nisku razinu javnih ovlasti, a najveći problem krije se u činjenici da se sve aktivnosti koje proizlaze iz javnih ovlasti financiraju iz središnjeg državnog proračuna, što ih čini zavisnim o središnjoj državnoj vlasti. Imajući navedeno u vidu, govoriti o autonomiji kada je upravljanje nekim javnim poslovima posrijedi, a kada isto ovisi o volji središnje državne vlasti, je bespredmetno.

Imajući gore navedeno na umu, reforma i reorganizacija lokalne samouprave uz ozbiljnu decentralizaciju javnih poslova postaje sve nužnija, a kako bi se izbjegao disbalans, odnosno riješila ova ne u potpunosti odrađena decentralizacija.

4.3. Izazovi decentralizacije

Glavni izazov decentralizacije je, da se vratimo na početak, strateški dokument reforme javne uprave, a koju bi usporedo trebalo slijediti novo teritorijalno ustrojstvo države i uvođenje drugačijeg, funkcionalnijeg, efikasnijeg i efektivnijeg modela jedinica lokalne samouprave. Nova lokalna samouprava, da bi bila učinkovitija, pravovremena i efektivna, jednostavno mora imati dobre administrativne, fiskalne i organizacijske kapacitete za upravljanje decentraliziranim javnim zadacima i učinkovito pružanje javnih usluga, a što trenutno nije slučaj u većini jedinica lokalne samouprave, te od tu zapravo, i izvire strah samih lokalnih jedinica za preuzimanjem svih decentraliziranih ovlasti. Također, i „upravni kapacitet lokalne samouprave još je uvijek mali. Nedostaju dobro i prikladno obrazovani kadrovi, a i broj službenika relativno je mali, posebno u usporedbi s drugim zemljama. Politika zapošljavanja je neadekvatna, osim u nekim od najvećih jedinica“.²⁶

²⁶ Ivan Koprić: Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti, *UDK* 35.071.6, 342.4:35.071., 2014.

Prema Kopriću²⁷, decentralizacija u Hrvatskoj jako pati od nedostataka vizije, strategije, odgovarajućeg okvira i analize, te političke podrške procesu, od stručnog kadra te participiranja i želji lokalnih jedinica da postanu nositelji decentralizacijskih ovlasti. Isto tako, provedba procesa u smislu planiranja, pravne regulacije, teritorijalnog ustroja, jačanje kapaciteta, financijska autonomija, praćenje i evaluacija, su zasad dijelovi mozaika koji se moraju svrsishodnije i detaljnije osmisliti i provesti.

U prilog potrebi za teritorijalnim preustrojem ide i činjenica da županije sve više slabe, odnosno da poslove iz njihove nadležnosti mogu obavljati i druge jedinice lokalne samouprave ukoliko osiguraju uvjete za njihovo obavljanje (veliki gradovi), odnosno županije nemaju položaj srednje, tj. regionalne razine vlasti kako bi trebalo biti jer u većini slučajeva su ograničene u pogledu kontrole zakonitosti rada lokalnih jedinica, ubiranju poreza i sl. koje obično obavljaju jedinice regionalne samouprave, a koje u Republici Hrvatskoj obavlja središnja država.

I samo Vijeće Europe u svom izvještaju iz 2007. o stanju lokalne samouprave u Hrvatskoj navodi kako je teritorijalna struktura “slučajno odabrana, nesustavna, te izvrgnuta političkom pritisku” (Vijeće Europe, 2007).

Zakonski okvir također predstavlja jedan od glavnih izazova! Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. donio je podosta pitanja oko stvarnog ustavnog opredjeljenja za decentralizacijom, a i sa pravno-tehničkog gledišta pitanje ustavnosti te usklađenosti s međunarodnopravnim standardima. Odredba Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz koje proizlazi da će „sve djelatnosti koje su Ustavom povjerene jedinicama teritorijalne samouprave biti regulirane posebnim zakonima te da će se njima odrediti poslovi koje su jedinice dužne organizirati, ali i oni koje mogu obavljati, ako su za njihovo obavljanje osigurale uvjete.“²⁸

U stvarnosti, prema Kopriću, to znači da „samoupravne jedinice:

²⁷ Ivan Koprić: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad*, UDK 352/353, 2008.

²⁸ Ivan Koprić: Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti, UDK 35.071.6, 342.4:35.071., 2014.

- a) moraju čekati da središnja država najprije zakonima uredi pojedine djelatnosti da bi ih one smjele započeti obavljati;
- b) jedinice samouprave te poslove obavljaju, a što znači da ih pravno ne reguliraju niti njima upravljaju kako to traži Povelja;
- c) zakonima će se odrediti minimalni samoupravni djelokrug, tj. poslovi koje teritorijalne jedinice moraju obavljati, što se obično utvrđuje radi zaštite građana odnosno određivanja minimalne razine javnih službi (obligatorni ili minimalni samoupravni djelokrug);
- d) ali zakonima će se odrediti i fakultativni samoupravni djelokrug, koji zapravo uopće per definitionem nije odrediv unaprijed, jer ovisi o reakcijama svake pojedine lokalne jedinice na njezine lokalne javne probleme i okolnosti, o lokalnim političkim interesima i situacijama te o lokalnim političkim odlukama;
- e) i još: pritom bi netko, a ne zna se tko, trebao nadzirati, pa valjda i potvrditi jesu li jedinice „osigurale uvjete za njihovo obavljanje“.²⁹

Iz ovako sročnog zakonskog rješenja, a što smatra i Koprić, vidi se čista namjera zakonodavca da ograniči i kontrolira stupanj i oblik decentraliziranih funkcija, te da ih lako, ako se zakonodavcu za to ukaže potreba, na jednostavan, pravno legitiman način promijeni, smanji djelokrug istih, ili ih potpuno ukine, odnosno spriječi njihovo djelovanje (npr. ne donošenjem zakonskog akta kojim se regulira pojedina decentralizacijska ovlast).

Isto tako, zakonodavcu je nemoguće predvidjeti, a samim time i zakonski urediti, sve specifične potrebe lokalnog stanovništva, a što je predviđeno Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, te je stoga nejasno, po Kopriću i neustavno te Povelji suprotno, „odredbe da će zakonodavac detaljno odrediti čak i poslove u djelatnostima koje su Ustavom povjerene jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koje te jedinice mogu obavljati.“³⁰

²⁹ Ivan Koprić: Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti, *UDK 35.071.6, 342.4:35.071., 2014.*

³⁰ Ivan Koprić: Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti, *UDK 35.071.6, 342.4:35.071., 2014.*

U samim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nije specificirano tko će bit nadzornik koji bi mogao odrediti da li su lokalne jedinice osigurale uvjete za obavljanje poslova fakultativnog djelokruga, te je također nejasno, ukoliko bi se i utvrdilo da isti osigurani, samim Zakonom nije predviđena sankcija. Koprić smatra „da je dio odredbi čl. 19/2. i 20/2. ZLPRS-a koji ističe da će središnja vlast zakonom odrediti koje poslove samoupravne jedinice mogu obavljati ako su za to osigurale uvjete suprotan Ustavu i Europskoj povelji, a možda čak i zdravom razumu“³¹.

Izazovi decentralizacije ponekad leže i u otvorenom i/ili tihom otporu tijela središnje vlasti, najčešće ministarstava, a također jedan od problema koji se ukazao, jest nespremnost lokalnih jedinica da preuzmu dio decentraliziranih funkcija jer su nedovoljno opremljene, ili ljudstvom, ili financijski, a što je donekle pokušao riješiti Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji definira način diobe poreza na dohodak te postupak preraspodjele sredstava u svrhu izravnjanja tereta koji se prenosi na decentralizirane jedinice.

Velika nelogičnost u uplitanju države u samostalnost financiranja decentraliziranih usluga jest određivanje minimalnog standarda tzv. decentraliziranih funkcija, a svaki se pokušaj financiranja preko standarda država destimulira, pa i financijski kažnjava. „Ako jedinica ostvari više sredstava iz dodatnog udjela u porezu na dohodak koji je namijenjen financiranju decentraliziranih funkcija i od pomoći iz fonda izravnjanja ostvari više nego je od Vlade određen minimum, mora ta sredstva platiti u državni proračun – Zakon se umjesto izrazom platiti koristi izrazom vratiti. Takvo vraćanje ide u opće prihode državnog proračuna, a ne za posebne namjene“, a što je u stvarnosti suprotno s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, te ista formulacija u Zakonu samo načelno određuje samostalnost jedinica lokalne samouprave, a zapravo ima ugrađen mehanizam stroge kontrole trošenja financijskih sredstava, odnosno, sama lokalna samouprava ne može ta financijska sredstva utrošiti u okviru decentraliziranih funkcija za ono što ona smatra da je najpotrebnije tj. ne postoji prilika za osuvremenjivanje i poboljšanje procesa i ostvarivanje kvalitativnog pomaka u izvršenju decentralizirane funkcije. U tom slučaju, možemo reći da su jedinice lokalne uprave samo puki izvršitelji volje središnje države.

³¹ Ivan Koprić: Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti, *UDK* 35.071.6, 342.4:35.071., 2014.

Jedan od također glavnih izazova je i sam Zakon o financiranju lokalne samouprave gdje država decentralizirane usluge ne naziva uslugama iz samostalnog djelokruga lokalnih jedinica, već ih u zakonskom tekstu³² naziva povjerenim poslovima koji se financiraju iz državnog proračuna i gdje „u obavljanju povjerenih poslova državne uprave upravna tijela jedinica imaju ovlasti i obveze tijela državne uprave sukladno zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave“³³

„Zadržavajući praktično u cijelosti u svojim rukama opću pravnu regulaciju tzv. decentraliziranih funkcija, a prebacujući financijski teret i teret organizacije i praćenja tih funkcija, kao i odgovornost za ustanove i dio zaposlenika koji ih obavljaju na jedinice lokalne samouprave, uz čvrst nadzor, posebno financijski, središnja se država opredijelila za takav tip „decentralizacije“ koji nije usklađen ni s Ustavom ni s Europskom poveljom.“³⁴

U Hrvatskoj je u zadnjih 30-ak godina primjetan i trend agencifikacije, novi tip uprave u kojem bi agencije trebale biti alternativa ministarstvima. Agencije su, po svojoj naravi, specijalizirane, puno manje organizacije od ministarstava usmjerene na implementaciju, kontrolu rezultata i učinka te stručno osoblje, a glavni izazov agencijskog modela javne uprave je osiguranje optimalnog stupnja autonomije te funkcioniranja odgovarajućih mehanizama kontrole (v. Verhoest et al., 2010).

„Ni upravna decentralizacija nije lišena slabosti (Koprić i Musa, 2011) – agencifikacija u Hrvatskoj nije predmet osmišljene strategije praćene odgovarajućom pravnom regulacijom i kontrolom, što pokazuje i potpuni izostanak pravne regulacije agencijskog modela, s jasnim kriterijima osnivanja i dizajniranja organizacija kao i pravne kontrole, kako povodom žalbe tako i upravnosudskog nadzora (v. Staničić, 2010). Izostao je čitav niz mehanizama koji bi podržavali agencijski model javne uprave, a temelje se na jasnim granicama autonomije (depolitizacija), stručnosti kadrova (prepušteno ad hoc arbitriranju), kontroli rezultata (u smislu mjerenja učinka, odgovornosti za rezultat, itd.), odgovarajućem financiranju i kontroli trošenja

³² Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst zakona), NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, 2020./12.

³³ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst zakona), NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, 2020./12.

³⁴ Ivan Koprić: Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti, *UDK 35.071.6, 342.4:35.071., 2014.*

javnih sredstava i vezanosti inputa s outputom. Posebno osjetljiv odnos između agencija i političke vlasti, s jedne, te agencija i interesnih skupina s druge strane nije ni na koji način riješen, osim sporadičnih zakonskih odredbi koje bi trebale formalno osigurati neovisnost, ali neformalno njihov učinak ostaje nejasan. Istovremeno, transparentnost rada agencija, trošenja javnog novca i broja i kvalitete zaposlenih sasvim je izvan kontrole javnosti, ali i same centralne uprave. Stoga se pokazuje kao problematično izoliranje pitanja agencifikacije od političko-demokratskog procesa, i smještanja u domenu organizacijsko-tehničkih promjena koje navodno nemaju utjecaja na političku i svaku drugu odgovornost.“³⁵

Prema Musi, proces agencifikacije u Hrvatskoj u osnovnim se crtama može podijeliti na tri faze:

1. ograničenu agencifikaciju tijekom 1990-ih,
2. intenzivnu agencifikaciju u razdoblju 2001–2009.
3. i deagencifikaciju u razdoblju 2010–2011.

a što je ujedno i dokaz da a u teoriji osmišljena i provedena decentralizacija određenih ovlasti nije dala željene rezultate te je, štoviše rezultirala vraćanjem prema centralizacijskom modelu zbog upitnog sustava kontrole i praćenja rezultata tog oblika decentralizacije.

Iz gore navedenog može se iščitati da je pravna regulacija decentraliziranih funkcija, u najmanjoj mjeri možemo reći, nedorečena, a često i u suprotnosti s Ustavom Republike Hrvatske i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, ali i, prema Kopriću, postoji i „slaba ustavnosudska zaštita pozicije lokalne samouprave. Ustavni je sud višestruko naglašavao da se lokalna samouprava opravdano tretira kao sredstvo ostvarenja javnih politika središnje države, a da ju nije pokušao zaštititi kao zasebnu ustavnu kategoriju.“³⁶

4.4. Smjernice za daljnji proces decentralizacije

Proces decentralizacije ne treba shvaćati kao jednokratani ili jednom završeni proces već kao živi organizam koji se razvija, mijenja i prilagođava novonastalim uvjetima. Da bi

³⁵ Anamarija Musa: Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, HKJU – CCPA, god. 12. (2012.), br. 4., str. 1197–1224

³⁶ Ivan Koprić: Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti, *UDK* 35.071.6, 342.4:35.071., 2014.

značajnije izmjene odnosno reforme javne uprave, a samim time i daljnji zamah decentralizaciji, bile moguće, mora se pristupiti teritorijalnom preustroju lokalnih jedinica. Preustroj bi trebao smanjiti broj lokalnih jedinica (općina i gradova), osobito onih jako malih koji nisu u stanju preuzeti već ni sada dostupne usluge koje su spuštene sa državnog nivoa ili nisu financijski samostalne, ali i regionalnih jedinica, kako bi se stvorio učinkovitiji, ekonomičniji i efikasniji ustroj.

Već i sada neke jedinice lokalne samouprave, a koje su direktno izabrane od strane građana te imaju legalan mandat za vršiti političku volju građana, postoje samo na papiru, a bez stvarnog su utjecaja na politički, društveni i gospodarski život svojih građana jer nisu financijski opstojne i/ili zbog te neopstojnosti nisu preuzele ulogu u već do sada dostupnim decentraliziranim uslugama. Općine, kojih je trenutno peterostruko više nego li 1990. potrebno je spojiti na logičan način, a kako bi se ostvario potpuni i bolji potencijal jedinice lokalne samouprave (sposobnost da svaka pojedina jedinica može preuzeti sve decentralizirane funkcije na raspolaganju).

U konačnici, uloga najmanjih jedinica lokalne samouprave, općina, mora biti značajnija za građane, te mora postojati direktna veza s interesima lokalne zajednice, a kako bi se zadovoljile lokalne, općinske, javne potrebe.

Na regionalnoj razini županije, da bi bile još relevantnije u životu svojih građana, bi bilo dobro okrupniti, a samim time bi te veće regionalne cjeline imali veći javno-upravni potencijal, a samim time mogle bi značajnije utjecati na veće razvojne projekte i opsluživati veći broj zahtjeva iz područja javne uprave na stručniji način te biti financijski i administrativno neovisnije nego li su to županije sada.

Neki od stručnjaka upravne znanosti smatraju da je reforma lokalne i regionalne samouprave moguća i unutar već postojećeg institucionalnog okvira, a gdje bi se funkcije pretvorile u dobrovoljne a dio funkcija više malih samoupravnih jedinica mogao bi objediniti lokalna javna tijela u obavljanju javnih zadataka za više malih jedinica lokalne samouprave (Bakota, 2014).

Općenito, daljnja reforma javne uprave neće proizvesti veće učinke ne krene li se putem regionalizacije iako neki smatraju da bi isto moglo uzrokovati probleme u hrvatskom političkom i upravnom sustavu, no imajući u vidu da županije, koje su stvorene kao jedinice lokalne samouprave unutar postojećeg povijesno-geografskog konteksta, do sada nisu polučile

očekivane učinke, teško je očekivati da će i reformom javne uprave u postojećem institucionalnom okviru znatnije poboljšati svoju učinkovitost i ekonomičnost.

Đulabić smatra da, da bi se regionalni preustroj trebalo odraditi kroz četiri regije te poseban položaj širega zagrebačkog područja, kao najracionalniji prijedlog regionalizacije Hrvatske. „Regije bi bile sljedeće:

- Središnja Hrvatska – obuhvaćala bi dijelove današnje Zagrebačke, te Varaždinsku, Krapinsko-zagorsku, Međimursku, Karlovačku, zapadni dio Bjelovarsko-bilogorske i Sisačko-moslavačku županiju. Navedena bi regija imala oko 830.000 stanovnika.

- Slavonija i Baranja – obuhvaćala bi pet sadašnjih slavonsko-baranjskih županija: Brodsko-posavsku, Virovitičko-podravsku, Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Požeško-slavonsku te istočni dio Bjelovarsko-bilogorske županije. U toj bi regiji također bilo oko 830.000 stanovnika.

- Primorsko-goranska i Istarska – obuhvaćala bi područje današnje Primorsko-goranske, Istarske, sjeverozapadni dio Ličko-senjske te jugozapadni dio Karlovačke županije. U navedenoj bi regiji živjelo oko 510.000 stanovnika. Manji broj stanovnika u odnosu na ostale predložene regije determiniran je specifičnim oblikom te geografsko povijesnim razlozima. Manji broj stanovnika ove regije donekle je kompenziran činjenicom da je riječ o području koje je po stupnju razvoja odmah iza zagrebačkog prstena, pa je u razvojnog smislu riječ o području koje bi unatoč manjem broju stanovnika, u odnosu na ostale predložene regije, imalo dovoljnu ekonomsku, personalnu i fiskalnu osnovu za samostalan razvoj i napredak.

- Dalmacija bi obuhvaćala velik dio Ličko-senjske županije te područje današnjih četiriju dalmatinskih županija: Splitsko-dalmatinsku, Šibensko-kninsku, Zadarsku i Dubrovačko-neretvansku županiju. Navedena bi regija imala oko 900.000 stanovnika.³⁷

Uz novu regionalnu organizaciju, Đulabić smatra da bi bilo potrebno pripremiti i novi pravni okvir za novi regionalni ustroj, provesti javnu raspravu te upoznati građane i širu javnost s novom ulogom regionalnih jedinica i potrebom reforme županijske razine vlasti s ciljem jačanja samoupravnog kapaciteta županija i njihove transformacije u samoupravne regije. Isto

³⁷ Vedran Đulabić: Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj, *Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb 2011.*

tako, „potrebno je usporediti sadašnji samoupravni djelokrug županija s međunarodno utvrđenim pravnim i političkim standardima u pogledu samoupravnog djelokruga regionalnih jedinica, a posebno s novom ulogom regionalnih jedinica.“³⁸

Razrada detaljnog decentralizacijskog plana trebala bi iznjedriti i dodatne smjernice koje bi obuhvaćale nove poslove i resore koji bi se mogli decentralizirati nakon što se ojača uloga regija, a nove regionalne cjeline trebale bi, kako sada imaju veći utjecaj i značaj, biti zamašnjak i poticati društveni i gospodarski razvoj. Isto tako, samo osnaživanje županija regionalizacijom dovest će da će regije moći bolje koordinirati obavljanje javnih poslova na svojem području.

Regije se treba poticati na sudjelovanje u projektima prekogranične suradnje s državama u neposrednom okruženju, jačanje kapaciteta za regionalni razvoj i upravljanje projektima

U okviru jačanja županija regionalizacijom, „kao posebno značajna mjera intervencije nameće se i potreba jačanja službeničke etike, menadžerskih vještina, posebno kod rukovodećih službenika, te orijentacija na građane i podizanje kvalitete pružanja javnih usluga na županijskoj razini. Vodeći upravni službenici u novim županijama trebaju ovladati neophodnim vještinama javnog menadžmenta, dobiti šire upravljačke ovlasti uz istovremeno preuzimanje odgovornosti za kvalitetu i rezultat funkcioniranja svojih organizacijskih jedinica.“³⁹

Prema Đulabiću, „Hrvatskoj treba sustavna, dinamična i dugoročna politika decentralizacije. Ključnu ulogu u osmišljavanju, provedbi, koordinaciji te praćenju i evaluaciji te politike treba imati ministarstvo nadležno za lokalnu i regionalnu samoupravu koje će koordinirati sve aktere toga procesa. Od rješavanja konkretnih problema s kojima se susreću jedinice lokalne samouprave fokus se postupno treba premješati na osmišljavanje novih mjera i prijenos sve većih i značajnijih poslova na jedinice lokalne i regionalne samouprave. Pritom se ne smije zanemariti da je sastavni dio politike decentralizacije i rad na jačanju kapaciteta jedinica lokalne samouprave, kako u financijskom tako i u personalnom, organizacijskom, tehničkom i svakom drugom pogledu. Informacijsko-komunikacijska tehnologija može

³⁸ Vedran Đulabić: Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj, *Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb 2011.*

³⁹ Vedran Đulabić: Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj, *Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb 2011.*

poslužiti kao značajan oslonac politici decentralizacije, ali svakako treba imati na umu ograničenja sadašnje teritorijalne strukture, bez čije će značajne promjene biti vrlo teško osmisliti i voditi iole značajniju politiku decentralizacije.“⁴⁰

⁴⁰ Vedran Đulabić: Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj, Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije, *Friedrich Ebert Stiftung Zagreb, rujan 2018.*

5. DECENTRALIZACIJA U EU

U Europi je zadnjih tridesetak godina obilježeno intenzivnim procesima decentralizacije javnih poslova i regionalizacijom. Danas je gotovo nemoguće pronaći europsku zemlju bez srednje razine vlasti, osim ako se radi o jako malim zemljama gdje uvođenje srednje razine nema pretjeranog smisla (San Marino, Monaco, Lichtenstein, Andora...).

„Decentralizacija, shvaćena ponajprije kao politička decentralizacija, suvremeni je trend u velikome broju europskih zemalja. Doduše postoje i države u kojima uglavnom neliberalne, antidemokratske i populističke vladajuće strukture poduzimaju aktivnosti koje vode centralizaciji i ograničavanju autonomije teritorijalne samouprave. No takve su tendencije ipak u manjini. Europske se države decentraliziraju i prenose poslove na jedinice teritorijalne samouprave, a ta se razina vlasti susreće i s drugim izazovima koji rezultiraju reformom lokalnoga javnog sektora koji se ocrta u nekoliko temeljnih smjerova (Kuhlmann & Bouckaert, 2016).“⁴¹

Prema Đulabiću ideja regionalizma postala je popularna na europskom kontinentu još davnih šezdesetih godina prošlog stoljeća, a posebnosti kao što su jezik, kultura, tradicija, povijest i drugi slični razlozi rezultirali su zagovaranjem veće autonomije regionalnih jedinica u odnosu na središnju državnu vlast. Dvadesetak godina kasnije, u osamdesetim i devedesetima godinama prošlog stoljeća regionalni identitet kao glavni zamašnjak regionalizaciji zamijenili su ekonomski razlozi pa se regionalna razina počinje sve više isticati kao nužna pretpostavka gospodarskog i društvenog razvoja (Keating, 1998), a što je i EU prihvatila kao svoje načelo na kojem će temeljiti svoje planove regionalizacije.

Decentralizacija na europskom tlu započela je decentralizacijom velikih gradova. „Kad se taj proces sagleda u cjelini, može se konstatirati da su se decentralizacijom upravljanja velikim gradovima željele postići tri glavne svrhe. Prva je priznavanje legitimnosti razlika u potrebama i interesima građana velikog grada. U tom smislu željelo se omogućiti građanima koji žive u užim dijelovima grada da oblikuju i izraze svoje specifične potrebe koje se nisu mogle uopće,

⁴¹ Vedran Đulabić: Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj, Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije, *Friedrich Ebert Stiftung Zagreb, rujan 2018.*

ili barem ne tako dobro, sagledati s razine grada kao cjeline. Druga je povećanje participacije građana u upravljanju javnim poslovima u gradu. U skladu s tim nastojalo se u sustav upravljanja gradom privući i uključiti što širi krug građana, i to ne samo u fazi pripremanja nego i u fazama donošenja i provođenja odluka. I treća, smanjenje distance između građana i gradske vlasti te suzbijanje birokratskog ponašanja gradske uprave. Drugim riječima, nastojalo se gradsku vlast i upravu dovesti u što neposredniji kontakt s građanima te povećati utjecaj građana na upravljanje gradom kako bi se smanjile birokratske deformacije koje su se nužno pojavljivale kad se gradom upravljalo na distancu, iz udaljenog i počesto teško dostupnog gradskog centra.,⁴²

„Regionalne su je jedinice velikodušno prigrllile vidjevši tako šansu za jačanje vlastitog položaja na europskoj razini. Kulminacija toga shvaćanja dovela je do razvoja koncepcije o “Europi regija”, a svoj vrhunac na razini institucija EU ta je ideja doživjela potpisivanjem Ugovora iz Maastrichta i osnivanjem Odbora regija, kao savjetodavnog tijela u kojem su na razini EU predstavljeni interesi regionalne razine vlasti.“⁴³

Regionalna samouprava je značajno utjecala na transformaciju javnog upravljanja u brojnim europskim zemljama, a regionalna razina vlasti postala je sastavni dio gotovo svake organizacije vlasti demokratskih država Europe.

Razvoj regionalne samouprave u tranzicijskim zemljama zaostajao je dobro za zemljama zapadne Europe no tranzicijski je proces uvelike utjecao na sve veće osamostaljivanje lokalne i ponovno uvođenje regionalne samouprave. Samom procesu pridonijeli su i procesi priključivanju Europskoj uniji, a u okviru kojeg je postojao nemali broj fondova koje su zemlje pristupnice mogle iskoristiti za jačanje ovih segmenata decentralizacije.

⁴² Stjepan Ivanišević: Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, *Hrvatska javna uprava, god. 8.* (2008.),

⁴³ Vedran Đulabić: Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj, *Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb 2011.*

6. PRIMJERI IZABRANIH EUROPSKIH DRŽAVA

6.1. Njemačka

Decentralizacija u Njemačkoj je odavno poznata, a korijeni joj sežu čak još u doba Pruske države davne 1808. kada je, poznati upravni reformator von Stein, nagovorio pruskog kralja na donošenje dekreta o lokalnoj samoupravi gdje je svaki grad s više od 800 građana (broj građanina bio je daleko manji od ukupne populacije grada jer nisu svi stanovnici uživali status građanina) bio podijeljen na gradske četvrti poradi lakšeg organiziranja samouprave.

Prva veća decentralizacija u Njemačkoj, kao i u svim državama europskog područja, počela je u velikim gradovima, provedena je u Berlinu 1920. kada se grad dijeli na samoupravne gradske četvrti (Stadtbezirke), a primjer Berlina slijedili su i drugi njemački veliki gradovi. Hitlerov dolazak na vlast privremeno je ukinuo lokalnu samoupravu koja je ponovno uspostavljena nakon završetka Drugog svjetskog rata u dijelovima zemlje koji su sačinjavali Saveznu Republiku Njemačku.

Proces decentralizacije tekao je na način da su veliki gradovi uspostavljali gradska tijela, odbori niže razine koje je imenovalo gradsko vijeće. „Svrha tih odbora bila je uspostaviti što bliži kontakt vijećnika s građanima i što bolju suradnju između gradske vlasti i građana.“⁴⁴

Već sedamdesetih godina 20. stoljeća u Njemačkoj su članovi takvih odbora postali glavno pitanje postali, odnosno nakon raznih previranja Njemačka se stručna, ali i politička javnost, odlučila zamijeniti političko kadrovanje, stručni, profesionalnim i autonomnim kadrom, neposredno izabranim područnim vijećima od strane građana. U 80-tim godinama prošlog stoljeća je u 60 gradova s više od 95.000 stanovnika (85% ukupnog broja gradova s više od 95.000 stanovnika) već korišten model takvih stručnih, profesionalnih vijeća s autonomnim kadrom koji se proširio i na zemlje (okruge) Istočne njemačke nakon procesa integracije.

⁴⁴ Stjepan Ivanišević: *Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, Hrvatska javna uprava, god. 8. (2008.)*,

„Njemačka odavno ima saveznu strukturu, a politička je struktura znatno decentralizirana nakon kraja Drugog svjetskog rata. Njemačka je podijeljena na države (njem. Länder, zemlje) koje su priznate Ustavom i svaka ima izabrano zakonodavno tijelo. Početna je struktura imala obilježja visoke razine decentralizacije. Države provode savezno zakonodavstvo, imaju zakonodavne ovlasti u svim područjima koja nisu u saveznoj nadležnosti i imaju ovlasti spriječiti stupanje na snagu poreznih zakona koje je predložila središnja vlast. Porezno je zakonodavstvo u nacionalnoj nadležnosti, a porezne uprave regionalne. Ubiranje poreza je decentralizirano, a porezne su stope jedinstvene. Prihodi od većine poreza dijele se između različitih razina vlasti. Jedno od obilježja njemačke decentralizacije jest horizontalno izravnanje – plaćanje između bogatih i siromašnih država. Tako je Njemačka simetrično devoluirala ovlasti federalnim jedinicama, ali s obzirom na to da imaju ovlasti u manjem broju područja, devolucija je u njemačkim državama niske razine. U posljednjih nekoliko desetljeća poduzeto je tek nekoliko mjera za decentralizaciju i tek su rijetke reforme javnog sektora bile od značenja za lokalnu razinu. Nakon ujedinjenja 1990. nije poremećen odnos između savezne vlasti i vlasti saveznih država (Crucq i Hemminga, 2007). Njemačku obilježava asimetrija između istoka i zapada nastala ujedinjenjem.“⁴⁵

Njemački model federacije ostavljao je okruzima/zemljama izuzetno veliku slobodu da samostalno reguliraju pitanja lokalne samouprave, te njemačku samoupravu i dan-danas obilježava raznolikost, prije svega po teritorijalnom ustroju u odnosu na broj stanovnika.

Pa tako, po teritorijalnom modelu, razlikujemo četiri skupine velikih gradova:

- a) gradovi-države/zemlje (Berlin i Hamburg) - gradski kotari (Stadtbezirke) imaju državne (zemaljske) i gradske ovlasti (veliki djelokrug), po broju stanovnika su najveći (prosječna populacija gradskog kotara u Berlinu je oko 250.000 – 14 kotara; odnosno u Hamburgu oko 240.000 stanovnika – 7 kotara).
- b) sjevernonjemački gradovi - manji broj, administrativno decentraliziranih velikih gradskih kotara (Köln – 9 gradskih kotara s prosjekom od oko 110.000 stanovnika;

⁴⁵ Bajo, A., Klemenčić, I., & Primorac, M. (2016). Asimetrična decentralizacija, *Pregledni znanstveni rad HKJU-CCPA*, 16(4)

Duisburg –10 gradskih kotara s prosječno 60.000 stanovnika; Hannover – 13 gradskih kotara s prosjekom od 42.000 stanovnika).

- c) južnonjemački gradovi – veći broj gradskih kotara s manjom populacijom zasnovanih na tradiciji (München – 41 gradski kotar s oko 30.000 stanovnika; Stuttgart - 23 kotara s prosjekom od oko 25.000 stanovnika; Wiesbaden – 25 kotara s prosjekom od oko 11.000 stanovnika).
- d) gradovi sa sporadičnom podjelom na kotare - samo neka područja grada pokrivena gradskim kotarima, dok ostatak nema mogućnosti sudjelovanja u upravljanju u odborima.

Njemačkim Ustavom je propisano da se većina saveznih zakona mora donijeti samo uz većinsku potporu zemaljskih predstavnika u Donjem i Gornjem domu njemačkog Parlamenta, a što je znalo biti izazovno u slučajevima kad bi različite političke opcije držale jedan , ili drugi dom. Isto tako, o dodjeljivanju sredstava regijama zajednički odlučuju Savezna vlada i zemaljske vlade (Benz, 1999). Gledajući unazad, povijesne i kulturne razlike među zemljama zapadne Njemačke nisu bile velike, a čemu je pridonio dobar gospodarski rast svih zapadno-njemačkih zemalja.

Veće razlike među zemljama donijelo je pripojenje Istočne Njemačke, pa iako je ostvaren dogovor da će se razlike osnivanjem fond jedinstva postupno smanjivati, ujedinjenje je ipak dovelo do konflikata oko distribucije financiranja između savezne vlasti i zapadnih zemalja, a savezna je vlast preuzela velik dio financiranja fonda koji je dijelom pokriven zaduživanjem, a dijelom je prevaljen na porezne obveznike povećanjem poreza na naftu.

„Omjer raspodjele PDV-a između savezne vlasti i saveznih država promijenjen je na štetu savezne vlasti. U Njemačkoj regije primaju znatan dio poreznih prihoda, ali nemaju ovlasti odlučivati o poreznoj osnovici i poreznim stopama (ti su poslovi mjerodavnost saveznih, zajedničkih vlasti) (Libman, 2009). Zapadne zemlje pojačano su osjetile teret transfernih plaćanja istočnonjemačkim zemljama, što je bilo nužno u sustavu fiskalnog izravnjanja i za potrebe socijalnog osiguranja. Stoga je često blokiranje odluka kojima se mijenja teritorijalna raspodjela prihoda i resursa. Nužna je suradnja između savezne vlasti i zemaljskih vlada, međutim suradnja je otežana zbog različitih interesa između zemalja i između savezne vlasti i zemaljskih vlada pa su česti sukobi s zapadnonjemačkim vladama. Savezno ustrojstvo istočnim

regijama donosi mnogobrojne prednosti, dok se zapadne regije zalažu protiv zajedničkog stvaranja politike i traže veću autonomiju (Benz, 1999).“⁴⁶

„Njemački model urbane decentralizacije, uz stanovite modifikacije i adaptacije, primijenjen je u velikim gradovima Austrije, Švicarske i Nizozemske.“⁴⁷

6.2. Italija

Decentralizacija u Italiji počinje isto decentralizacijom u velikim gradovima pa je npr. Napulj već sredinom 19. stoljeća bio podijeljen na gradske četvrti, ali glavni začetnik stvarne decentralizacije bila je Bologna čiji su organizacijski model lokalne samouprave i njegovi rezultati izazvali pažnju stručne, ali i političke javnosti. U početku, proces decentralizacije bio je vrlo niske razine jer su zakonodavne ovlasti decentraliziranih jedinica bile izuzetno ograničene.

Urbanu decentralizacije prihvatilo je nakon Bologne i preko stotinu većih gradova Italije, a sami legitimitet takovog ustroja uslijedio je post festum donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi od strane Talijanskog parlamenta koji je izmijenjen 1976. na način da propisuje cenzus gdje se takva decentralizacija može provesti, odnosno propisao je da isto mogu provoditi isključivo gradovi s više od 40.000 stanovnika.

„Kad su 1960. u Bologni na lokalnim izborima pobijedili komunisti i zajedno sa socijalistima formirali gradsku vlast, oni su u skladu sa svojim izbornim obećanjem proveli decentralizaciju upravljanja tako da su 1963. grad podijelili na 15 rajona (poslije je njihov broj povećan na 18 tako da im je 1974. prosječna populacija bila 27.500). U svakom od njih formirano je vijeće od 20 članova koje je imenovalo gradsko vijeće vodeći računa o razmjernoj stranačkoj predstavljenosti, a gradonačelnik je imenovao izvršnog funkcionara, načelnika rajona, koji je imao status njegova pomoćnika. Ta submunicipalna tijela bila su ovlaštena odobravati planove i prijedloge za gradnju škola, novih ulica, autobusnih linija i dr. te pratiti

⁴⁶ Anto Bajo, Irena Klemenčić, Marko Primorac: Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije, *UDK 35.072.1:340.5(4)EU 342.24:340.5(4)EU, Zagreb 2016.*

⁴⁷ Stjepan Ivanišević: Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, *Hrvatska javna uprava, god. 8. (2008.),*

ostvarivanje urbanističkih planova i izgradnju objekata u svojoj zoni. Nakon 1974. ovlasti rajonskih vijeća znatno su proširene te su, pored navedenog, obuhvaćale formuliranje prijedloga za izradu gradskog proračuna, urbanističkih planova, planova ekonomskog razvoja i si. te sudjelovanje u postupku odobravanja licencijskih i davanja građevinskih dozvola. Ujedno je uspostavljen neposredni izbor predsjednika rajona. Za bolonjskim primjerom povelili su se i drugi veliki talijanski gradovi, i to Venecija (1964.), Rim (1966.), Firenca, Napulj i Milano (1968.) itd.“⁴⁸

Temeljem posebnog zakona, nakon Drugog svjetskog rata, stvoreno je pet regija s ovlastima u području uprave i prikupljanja poreza. Godine 1970. izravno izabrane regionalne vlade osnovale su i petnaest običnih regija te od tada kreće i značajnije financiranje regija od strane središnje vlasti.

„Talijanski Ustav predviđa teritorijalni ustroj s jakim obilježjem decentralizacije, koji je moguće opisati kao policentričan – što je prikladniji pojam od federacije. Italija je prva država koja je nakon Drugog svjetskog rata uvela devolucijsku asimetriju. Tada su osnovane jake lokalne jedinice vlasti na pet područja: Trentino – Južni Tirol (Trentino – Alto Adige), Valle d’Aosta i Furlanija – Julijska krajina (Friuli – Venezia Giulia) tri su malene regije na alpskom području koje imaju razmjerno visok udio nacionalnih manjina te Sicilija i Sardinija, dva najveća otoka suočena s gospodarskim i socijalnim problemima. Da bi se izbjegla prevelika asimetrija između navedenih regija i ostatka države i pronašla sredina između saveznog i unitarnog uređenja, u cijeloj su državi osnovane regije, iako su ostale regije imale puno manju razinu autonomije. To je ustrojstvo propisano Ustavom iz 1948. prema kojemu je Italija imala 20 regija – pet ih je bilo s posebnim ili autonomnim položajem i imale su svoje statute. Imale su znatno veću zakonodavnu, upravnu i financijsku autonomiju od ostalih regija i ovlasti dogovarati podzakonske propise izravno s nacionalnim parlamentom. Ostalih 15, takozvanih običnih regija, imalo je tek ograničenu zakonodavnu ovlast u područjima koja je određivao nacionalni Ustav. Krajem 1990-ih provedena je ustavna reforma kojom su povećane ovlasti 15 običnih regija radi smanjenja razlika u odnosu prema pet posebnih regija. Sustav javnih financija ima obilježja fiskalnog federalizma. Jedinice lokalne samouprave imaju punu

⁴⁸ Anto Bajo, Irena Klemenčić, Marko Primorac: Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije, *UDK 35.072.1:340.5(4)EU 342.24:340.5(4)EU, Zagreb 2016.*

financijsku autonomiju – i na prihodnoj (određuju i ubiru poreze) i na rashodnoj (imaju slobodu odlučivanja kako trošiti dostupna sredstva) strani. Regije imaju pravo i na udio u poreznim prihodima prikupljenim na svome području. Ustavom je predviđena i financijska pomoć iz države regionalnim i lokalnim vlastima. Cilj pomoći je ostvarenje određenih nacionalnih gospodarskih i socijalnih političkih ciljeva. Postoji i fond izravnjanja kojim se područjima s niskim poreznim prihodima po stanovniku dodjeljuju dodatna sredstva. Najveći su regionalni izdaci za zdravstvo i prijevoz (Bilancia et al., 2010).⁴⁹

U ovakvom modelu građani neposredno biraju članove vijeća, a njihov broj ne smije biti veći od dvije petine ukupnih članova gradskog vijeća. Gradska vijeća mogu prenijeti neka svoja ovlaštenja na područna vijeća u smislu lokalnih službi bliskih građanima, a predsjednike područnih vijeća biraju članovi gradskog vijeća, većinom iz svojih redova. Prilikom donošenja gradskog proračuna, planova razvoja ili propisa Gradsko vijeće treba se konzultirati s Područnim vijećem koje je imalo svog tajnika s nekoliko službenika.

Gledajući teritorijalno, područne jedinice u Italiji posve su raznolike. U Rimu i Milanu, npr. broje oko 150.000 odnosno 100.000 stanovnika, te je u njima vrlo teško održavati neposredan kontakt s građanima, dok Venecija npr. u svojim područnim jedinicama, četvrtima, ima prosječno oko 12.000 stanovnika. Talijanski model samouprave lokalnih jedinica jest je odgovornost lokalne administracije za provedbu odluka vijeća gradskih četvrti.

Talijanski model urbane decentralizacije prihvaćen je i implementiran u decentralizaciji velikih gradova u Španjolskoj.

„Kontrola potrošnje lokalnih jedinica u Italiji regulirana je ograničenjem deficita svake pojedine regije, koji ne smije prijeći 25% tekućih prihoda te je dopušten samo za kapitalna ulaganja. Valle d’Aosta u tom pogledu ima privilegiran položaj jer je ovlaštena izdavati obveznice do ukupnog iznosa tekućih poreznih prihoda, što odgovara iznosu od 30% regionalnog BDP-a. Zaduženost je prilično niska i ne prelazi 20% regionalnog BDP-a, unatoč povećanju 2001.“⁵⁰

⁴⁹ Anto Bajo, Irena Klemenčić, Marko Primorac: Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije, *UDK 35.072.1:340.5(4)EU 342.24:340.5(4)EU, Zagreb 2016.*

⁵⁰ Anto Bajo, Irena Klemenčić, Marko Primorac: Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije, *UDK 35.072.1:340.5(4)EU 342.24:340.5(4)EU, Zagreb 2016.*

6.3. Švedska

„Švedski model karakterističan je po velikim monotipskim općinama, s tim da postoje dva stupnja samouprave. I Švedska je započela razvoj lokalne samouprave s većim brojem malih jedinica i razlikom između seoskih, mješovitih i gradskih jedinica, ali je sredinom 1970-ih izvršila radikalnu reorganizaciju“⁵¹ kada je uvidjela da susjedska vijeća, uspostavljena 1969. u sjeverno baltičkom gradu Luleå, kao prvi oblici lokalne vlasti i, u prvom mahu kao savjetodavna tijela, mahom prihvaćen u početku, polučuju loše rezultate.

Trenutno, Švedska je podijeljena na 21 regionalnu upravno- teritorijalnu jedinicu (kotar), koja je ujedno i regionalna samoupravna jedinica (kotarska vijeća) i 290 općina kao osnovnih samoupravnih jedinica. Lokalni su poslovi određeni Zakonom o lokalnoj samoupravi, lokalne su jedinice vrlo samostalne, a udio lokalne samouprave u ukupnim javnim rashodima među najvećima je u Europi.

„Godine 1980. švedski je parlament donio zakon kojim je komunalnim/općinskim vijećima omogućeno da delegiraju svoje ovlasti na susjedske odbore kao i to da se njima koriste u pokretanju lokalnih inicijativa i konzultiranju građana. Tim je zakonom predviđeno da članove susjedskih odbora bira komunalno vijeće u skladu sa svojom stranačkom strukturom. Zanimljiva je odredba po kojoj članovi odbora nisu morali biti stanovnici tog dijela grada, iako su bili dužni organizirati sastanke na terenu na kojima su davali informacije građanima i odgovarali na njihova pitanja. Susjedski odbori mogli su raspolagati određenim financijskim sredstvima namijenjenim zadovoljavanju lokalnih potreba, koja su im dodijeljena komunalnim proračunom. Do 1987. susjedski odbori uspostavljeni su u 24 komune. Otada se broj komuna sa susjedskim odborima postupno i neravnomjerno smanjivao tako da ih je 2001. bilo svega 18, od čega u 11 komuna susjedski odbori pokrivaju čitavo područje lokalne jedinice, dok su u 7 komuna susjedski odbori organizirani samo na dijelu komunalnog teritorija.“⁵²

⁵¹ Vedran Đulabić: Europeizacija hrvatske lokalne samouprave, Institut za javnu upravu, Zagreb 2018.

⁵² Stjepan Ivanišević: Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, Hrvatska javna uprava, god. 8. (2008.), br. 2.

Zakonom o lokalnoj samoupravi djelokrug lokalnih jedinica definiran je općom klauzulom: u njega spadaju svi poslovi koji su od interesa za stanovništvo jedinice i koji nisu zakonom stavljeni u nadležnost nekoga državnog tijela ili tijela druge jedinice.

„U djelokrug općine ulaze: socijalna zaštita i usluge (briga o djeci, starijim osobama, invalidima te ostali socijalni programi za pojedince i obitelji), obrazovanje (osnovne škole, većina srednjih škola, škole za odrasle, programi učenja švedskog jezika za strance), prostorno planiranje i uređenje, stanovanje te građenje, zaštita zdravlja ljudi i zdravog okoliša, kulturne, sportske i rekreacijske aktivnosti, zaštita od elementarnih nepogoda, službe pomoći i spašavanja te vatrogastvo i civilna zaštita.

U djelokrugu su kotarskih vijeća poslovi koji se odnose na: zdravstvenu zaštitu stanovništva (preventivnu zdravstveni centri i kurativnu bolnice), potpore kulturnim aktivnostima, regionalni gospodarski razvitak, javni transport.

Predstavničko tijelo u općini je skupština (kommunfullmäktige). Članove skupštine biraju građani neposredno. Broj članova određuje sama skupština, s time da mora biti neparan, a ovisi o broju birača u općini.

Izvršno tijelo u općini je izvršni odbor koji ima najmanje pet članova biranih od skupštine. Između članova izvršnog odbora skupština imenuje predsjednika. Izvršni odbor brine o izvršenju odluka skupštine, upravlja radom općinske uprave, donosi odluke u pitanjima iz svog djelokruga te koordinira i nadzire rad drugih odbora i općinskih trgovačkih društava.

Predstavničko tijelo u kotarskom vijeću je skupština kotarskog vijeća (landstingsfullmäktige). Članove skupštine biraju građani na izborima, a njihov broj ovisi o broju birača u kotarskom vijeću. Izvršno tijelo u kotarskom vijeću je izvršni odbor koji ima najmanje pet članova. Predsjednika i članove izvršnog odbora bira skupština. Izvršni odbor brine o izvršenju odluka skupštine, upravlja radom upravnih tijela i službenika, donosi odluke u pitanjima iz svog djelokruga te koordinira i nadzire rad drugih odbora i trgovačkih društava koje osniva kotarsko vijeće.⁵³

⁵³ Teodor Antić: Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama, Stručni članak 352(4), 2002.

Važno je naglasiti da se u švedskom modelu detaljno prati i ocjenjuje trošenje svih, posebno namjenskih sredstava za lokalne samoupravne jedinice.

U usporedbi s njemačkim i talijanskim velikim gradovima urbana decentralizacija u švedskim velikim gradovima nije u potpunosti dovršena. Prijedlog da tijela ispod općinskih biraju neposredno građani još uvijek ima veliki otpor u švedskoj politici, no s druge strane Švedska ima veliku i „diferenciranu mrežu specijaliziranih odbora komunalnih vijeća u sastavu kojih, pored vijećnika, sudjeluju istaknuti građani i predstavnici građanskih udruga.“⁵⁴

„Švedski model lokalne samouprave sa sličnom organizacijskom strukturom, u kojem je komunalni izvršni odbor centralni odbor, a glavni organ lokalnog odlučivanja je komunalno vijeće, daje lokalnim jedinicama nešto manje samostalnosti (Ivanišević, 2008).“⁵⁵

Po uzoru na švedski model provedena je decentralizacija velikih gradova u Norveškoj (Oslo i Bergen) i Danskoj (Kopbenhavn), a danas se danski model decentralizacije i teritorijalne konsolidacije smatra čak i daleko radikalnijim od onog švedskog, koji joj je bio uzor.

6.4. Sličnosti i razlike njemačkog, talijanskog i švedskog modela

U gornje 3 analizirane europske države postoje različiti motivi i razlozi decentralizacije, odnosno asimetričnog uređenja lokalnih i regionalnih jedinica. Dva osnovna razloga potpuno različitih decentraliziranih regija su najčešće separatistički pokreti i slabo naseljena područja, odnosno zemljopisno izolirani krajevi koji su poseban položaj dobili radi osiguravanja minimalnih standarda javnih usluga. Sardinija i Sicilija u Italiji primjeri su otočnih regija koje svoj posebni položaj duguju izoliranom zemljopisnom položaju, ali u tim regijama se također događaju i jaki nacionalistički i/ili nacionalističko-separatistički pokreti vođeni zasebnim jezikom, nasljeđem i kulturom (nacionalistički pokreti mogu se primijetiti i u Trentinu-Južnom Tirolu, Valle d’Aosti i Furlaniji – Julijskoj krajini u Italiji...).

⁵⁴ Teodor Antić: Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama, Stručni članak 352(4), 2002.

⁵⁵ Vedran Đulabić: Europeizacija hrvatske lokalne samouprave, Institut za javnu upravu, Zagreb 2018.

U Njemačkoj (i Austriji koja ima isti model preuzet od Njemačke) uzrok asimetrije su različiti stupanj gospodarskog razvoja i političke razlike.

Asimetrijska decentralizacija može, u nekim slučajevima voditi ka postavljanju posebnih zahtjeva lokalnog stanovništva kao npr. zahtjevom za većom razinom autonomije ili zahtjevom za odcjepljenjem od matične države.

„Europska unija nema jedinstveni koncept fiskalne decentralizacije na nacionalnim razinama država članica. Mjerama strukturnih regionalnih politika EU uglavnom nastoji ublažiti nejednakosti lokalnih jedinica kroz instrumente strukturnih politika. No ti instrumenti nisu supstitut za provođenje regionalnih politika na nacionalnim razinama. Sve države koje su pristupile EU zadržale su autonomiju u pogledu politika fiskalne decentralizacije. Stare države članice EU počele su prolaziti kroz proces fiskalne decentralizacije znatno prije od novih zemalja članica. Iako ne postoje referentne vrijednosti pokazatelja prema kojima bi se pojedina država mogla okarakterizirati kao fiskalno centralizirana ili decentralizirana, usporedba stupnja decentralizacije pojedinih država (na temelju različitih pokazatelja) može poslužiti kao relativni pokazatelj fiskalne decentralizacije. Financijski su instrumenti često sredstvo kojim se pokušava utjecati na takve zahtjeve – posebnim poreznim pogodnostima ili transferima nastoji se nadoknaditi nedostatak fiskalne autonomije ili pružiti povlastice koje će umiriti secesionističke ambicije. Isto tako, fiskalne su povlastice instrument kojim se utječe na zadržavanje bogatijih lokalnih jedinica koje se protive svome natprosječnom sudjelovanju u rashodima države u sastavu matične države. Prirodu i učinke asimetrične decentralizacije treba promatrati i ocjenjivati za svaki navedeni primjer zasebno, uzimajući u obzir specifičnosti svake države i učinak na političku ravnotežu. Bez obzira na uzroke koji su doveli do asimetrije, fiskalne su posljedice takvih uređenja bitan čimbenik koji može dovesti do veće socijalne i političke povezanosti, ali i raspada država.“⁵⁶

⁵⁶ Anto Bajo, Irena Klemenčić, Marko Primorac: Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije, *UDK 35.072.1:340.5(4)EU 342.24:340.5(4)EU, Zagreb 2016.*

7. ZAKLJUČAK

Decentralizacija je, u pravilu, uvijek odgovor na određene probleme centraliziranih sustava (smanjena fiskalna sposobnost središnje vlasti, smanjena ekonomska aktivnost, zahtjevi za većim udjelom u lokalnoj upravi, slabljenje legitimiteta javnog sektora, međunarodni pritisak – u slučaju Republike Hrvatske Europska unija) i nastoji riješiti izazove tog istog centraliziranog, nedemokratskog i neučinkovitog sustava.

Decentralizacija bi, u svojoj naravi, svakako trebala pojačati demokratičnost sustava upravljanja, a samim time što predstavnička tijela na nižim razinama imaju veće ovlasti, dovesti i do veće učinkovitosti, pravednosti i bržeg razvoja.

Općenito, pa tako i u Republici Hrvatskoj, decentralizacija se odnosi na reformu vlasti stvarajući, prema načelu supsidijarnosti, određene odgovornosti između institucija upravljanja na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini što bi uzročno-posljedično trebalo, povećavajući ovlasti i ljudski potencijal nižih razina, povećati i kvalitetu i djelotvornost sustava. Realno gledajući, vlast bliža građanima (lokalna i regionalna), bolje zna i razumije lokalne i regionalne probleme zajednice, te ih, ukoliko za to ima kapacitete, i uz neke druge legislativno-tehničko-operativne pretpostavke, može kvalitetnije i brže riješiti.

Gledajući europske primjere Njemačke, Italije i Švedske, svaka od njih ima svoje specifičnosti što se same decentralizacije tiče, odnosno svaka od njih ima specifičan model iste, a nijedna nije lišena problema i novo nastajućih izazova, iako je decentralizacija u tim zemljama započela odavno (u Njemačkoj i Italiji se začeci mogu nazrijeti još u 19. stoljeću). Sam proces decentralizacije, poučen s opisana tri europska primjera, treba gledati kao živi organizam koji je potrebno usklađivati, dorađivati, pa i djelomično mijenjati ukoliko životne prilike i određeni društveni trenutak tako diktira.

U Republici Hrvatskoj još uvijek ima podosta mjesta za poboljšanje procesa decentralizacije, a glavni izazovi kriju se u strateškom okviru, zakonskoj regulativi te u lokalnoj i regionalnoj razini, koje još uvijek nisu dovoljno spremne da usvoje sve zahtjeve decentralizacije ponajprije zbog financijskog i ljudskog kapaciteta. Sama ideja decentralizacije nije strateški razrađena do kraja, odnosno iako postoji strateško određenje prema decentralizaciji, centralna vlast trpi dosta kritika od institucija Europske unije da nije u potpunosti provela decentralizaciju. Sama decentralizacija u Republici Hrvatskoj imala je

svojih uspona i padova, odnosno vremenskih razdoblja u kojima se entuzijastično prionulo istoj, da bi u zadnjih 10-ak godina taj proces, zbog gore opisanih izazova, značajno usporio. Većina stručnjaka smatra da daljnja reforma javne uprave neće proizvesti veće učinke ne krene li se putem regionalizacije, odnosno teritorijalnog preustroja, a glavni naglasak daljnje centralizacije treba biti i na jačanju financijskog i ljudskog kapaciteta nižih, regionalnih i lokalnih, razina.

Europski fondovi izvanredna su prilika da se stvari pomaknu prema većoj decentralizaciji, no samo, i isključivo samo, ukoliko se nađe politička volja za provesti procese decentralizacije do kraja, pa makar to bilo, gledajući teritorijalno, i asimetrično, dakle u manjoj ili većoj mjeri, ili u pojedinim različitim fazama, vremenski gledajući, na dijelu, a kasnije na cjelokupnom teritoriju Republike Hrvatske.

Dugoročno za sve, pa i za središnju vlast, sama decentralizacija će imati puno više pozitivnih od negativnih učinaka na cjelokupnu upravu Republike Hrvatske, na njezine građane, ali i na institucije same. Ključno pitanje jest, je li uprava u Republici Hrvatskoj spremna na takvu, sadržajno i operativno gledajući, korijensku promjenu?

8. LITERATURA

1. Alesina, A., Spolaore, E. (1997). On the Number and Size of Nations. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4).
2. Antić T.: Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama, *Stručni članak* 352(4), 2002.
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.
5. Bajo A., Klemenčić I., Primorac M.: Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije, UDK 35.072.1:340.5(4)EU 342.24:340.5(4)EU, Zagreb 2016.
6. Bakota, B. (2007). Problemi primjene načela supsidijarnosti. Osijek: Pravni fakultet u Osijeku.
7. 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
8. Besley, T., Case, A. (1995). Incumbent Behavior: Vote-seeking, Tax Setting, and Yardstick Competition. *American Economic Review*, 85(1).
9. Blažević, R. (2010). *Upravna znanost*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
10. Blewit, J. (2014). *Voluntary Standards and Approaches for Sustainable Communities*. U: Schmitz Hoffmann, C., Schmidt, M., Hansmann, H. B., Palekhov, D. (2014). *Voluntary Standard Systems. A Contribution to Sustainable Development*. New York: Springer.
11. Buček, J. (2016). Why and When Countries 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
12. Cvitan, O. (2003). *Lokalna samouprava*. Split: Veleučilište u Splitu
13. Đulabić V.: *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*, Institut za javnu upravu, Zagreb 2018.
14. Đulabić V.: *Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb 2011.

15. Đulabić, V. (2018). Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj - Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung
16. Fjeldstad O.: Intergovernmental fiscal relations in developing countries. A review of issues, 2001.
17. Grossman, P.J. (1989). Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension. *Public Choice*, 62(1).
18. Illner, M. (2000). Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries. *Informationen zur Raumentwicklung*. 5(7-8).
19. Ivanišević, S. (2008). Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. 8(2).
20. Koprić I.: Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti, UDK 35.071.6, 342.4:35.071., 2014.
21. Koprić I.: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Izvorni znanstveni rad, UDK 352/353, 2008*.
22. Koprić, I. (2004). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska javna uprava*. 5(1).
23. Koprić, I. (2006). Različite koncepcije o ulozi lokalnih jedinica, *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
24. Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*. 9(1).
25. Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. 10(3)
26. Koprić, I., Klarić, M. (2015). New Developments in Local democracy in Croatia. *Croatian and Comparative Public Administration*. 15(2).
27. 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
28. Kregar J., Đulabić V., Gardašević Đ., Musa A., Ravlić S., Rogić Lugarić T.: *Decentralizacija*, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2011. (knjiga je nastala u okviru znanstvenog projekta Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa “Stratifikacija i vrijednosne orijentacije u hrvatskome društvu” (broj 100-1001172-1068))
29. Lozina, D. (2004). *Lokalna samouprava*. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
30. 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).
31. Marlow, M.L. (1988). Fiscal Decentralization and Government Size. *Public Choice*, 56(3).
32. Moreno, L. (2002). Decentralization in Spain. *Regional Studies*, 36(4).
33. Musa, A. (2012). Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati. *Hrvatska i komparativna javna uprava*.

34. Nedeerven Pieterse, J. (2010). *Development Theory*. London: Sage Publications Ltd
35. Persson, T., Tabellini, G. (1994). Does Centralization Increase the Size of Government? *European Economic Review*, 38(3-4).
36. Pusić, E. (1981). *Komuna i općina*. Zagreb: Informator
37. Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga
38. Quental, N., Lurenco, J.M., Da Silva, F.N. (2011) Sustainable Development Policy: Goals, Targets and Political Cycles. *Sustainable Development*. 19(1).
39. Samuels, D. (2003). Fiscal Straitjacket: The Politics of Macroeconomic Reform in Brazil, 1995-2002. *Journal of Latin American Studies* 35.
40. Strumpf, K.S. (2002). Does Government Decentralization Increase Policy Innovation? *Journal of Public Economic Theory*, 4(2).
41. Svensson, J. (2000). When is Foreign Aid Credible? Aid Dependence and Conditionality. *Journal of Development Economics*, 61(1).
42. Swianiewicz, P. (2010). If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies*. 36(2).
43. United Nations (2014). *World urbanization prospects: The 2014 revision, Highlights*. New York: United Nations
44. 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: 18.9.2022.>
45. 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
46. Wallich, C. (Ur.) (1994). *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*. Washington: World Bank
47. 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).
48. Wilson, J.D. (1986). A Theory of Interregional Tax Competition. *Journal of Urban Economics*, 19(3).
49. World Bank (2000). *World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century*. Washington: The World Bank
50. World Bank brief: Decentralization, [dostupno na: <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>] <pristupljeno: 12.7.2022.>
51. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst zakona), NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, 2020./12.