

# DECENTRALIZACIJA I REGIONALIZACIJA: ISKUSTVA EUROPSKIH ZEMALJA

---

**Borković, Pavao**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2021**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics in Osijek / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:145:867551>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-19**



*Repository / Repozitorij:*

[EFOS REPOSITORY - Repository of the Faculty of Economics in Osijek](#)



Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Ekonomski fakultet u Osijeku

Sveučilišni diplomski studij, Ekonomska politika i regionalni razvitak

Pavao Borković

**DECENTRALIZACIJA I REGIONALIZACIJA:  
ISKUSTVA EUROPSKIH ZEMALJA**

Diplomski rad

Osijek, 2021.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku  
Ekonomski fakultet u Osijeku  
Sveučilišni diplomski studij, Ekonomska politika i regionalni razvitak

Pavao Borković

**DECENTRALIZACIJA I REGIONALIZACIJA:  
ISKUSTVA EUROPSKIH ZEMALJA**

Diplomski rad

**Kolegij: Regionalna politika i razvitak**

JMBAG: 0010212013

e-mail: pavao\_vk@hotmail.com

Mentor: Izv. prof. dr. sc. Nataša Drvenkar

Osijek, 2021.

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

Faculty of Economics in Osijek

University graduate study, Economic policy and regional development

Pavao Borković

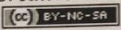
**DECENTRALIZATION AND REGIONALIZATION  
EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES**

Master Thesis

Osijek, 2021.

## IZJAVA

### O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI, PRAVU PRIJENOSA INTELJEKTUALNOG VLASNIŠTVA, SUGLASNOSTI ZA OBJAVU U INSTITUCIJSKIM REPOZITORIJIMA I ISTOVJETNOSTI DIGITALNE I TISKANE VERZIJE RADA

1. Kojom izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je \_\_\_\_\_  
diplomski (navesti vrstu rada: završni / diplomski /  
specijalistički / doktorski) rad isključivo rezultat osobnoga rada koji se temelji na mojim  
istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu. Potvrđujem poštivanje nepovredivosti  
autorstva te točno citiranje radova drugih autora i referiranje na njih.
2. Kojom izjavljujem da je Ekonomski fakultet u Osijeku, bez naknade u vremenski i  
teritorijalno neograničenom opsegu, nositelj svih prava intelektualnoga vlasništva u odnosu  
na navedeni rad pod licencom *Creative Commons Imenovanje – Nekomercijalno – Dijeli  
pod istim uvjetima 3.0 Hrvatska*. 
3. Kojom izjavljujem da sam suglasan/suglasna da se trajno pohrani i objavi moj rad u  
institucijskom digitalnom repozitoriju Ekonomskoga fakulteta u Osijeku, repozitoriju  
Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te javno dostupnom repozitoriju Nacionalne  
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (u skladu s odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i  
visokom obrazovanju, NN br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11,  
94/13, 139/13, 101/14, 60/15).
4. izjavljujem da sam autor/autorica predanog rada i da je sadržaj predane elektroničke  
datoteke u potpunosti istovjetan sa dovršenom tiskanom verzijom rada predanom u svrhu  
obrane istog.

Ime i prezime studenta/studentice: Pavao Borković

JMBAG: 0010212013

OIB: 45211774319

e-mail za kontakt: skajborka@gmail.com

Naziv studija: Ekonomska politika i regionalni razvitak

Naslov rada: Decentralizacija i regionalizacija: iskustva europskih zemalja

Mentor/mentorica diplomskog rada: izv. Prof. dr. sc. Nataša Drvenkar

U Osijeku, \_\_\_\_\_ 21.9.2021. \_\_\_\_\_ godine

Potpis \_\_\_\_\_  
*P. Borković*

## SAŽETAK

Decentralizacija je obično organizacijski alat, proces smanjenja utjecaja centra na sve dijelove organizacijskog sustava; u političkom smislu, državna vlast dodjeljuje se lokalnim vlastima i tijelima. Decentralizacija izvršenja, decentralizacija izvršenja i odlučivanja te decentralizacija izvršenja, odlučivanja i djelomični nadzor prijenosi su na najvišoj razini. Regionalizacija i stvaranje sustava javne uprave na više razina jedan je od novih trendova u cijeloj Europi. To znači jačanje regionalne svijesti, osjećaja identiteta i pripadnosti u određenim velikim regijama unutar nacionalne države, te jačanje regionalnih institucija, uključujući stvaranjem regionalnih političkih predstavničkih institucija i drugih institucija u autonomnim regijama, dajući tim institucijama političku autonomiju. U mnogim europskim zemljama jača se uloga regionalnih jedinica, kao jedne od faza između središnje države i lokalnih autonomnih vlada. Problematika ovog diplomskog rada je reforma lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj te hoće li se procesom decentralizacije kao novim pristupom razvoju lokalne i regionalne samouprave povećati efikasnost javne uprave. Republici Hrvatskoj je prijeko potrebna decentralizacija javne uprave i poslova s kojima se bavi, a koje bi procesom regionalizacije postale efikasnije i efektivnije u obavljanju svojih poslova. U ovom radu se analiziraju pojmovi decentralizacije i regionalizacije u Europskoj uniji i u Hrvatskoj. Praktični dio rada istražuje decentralizaciju i regionalizaciju europskih zemalja: Njemačke, Francuske.

*Ključne riječi: decentralizacija, regionalizacija, Republika Hrvatska, Francuska, Njemačka, lokalna samouprava*

## **ABSTRACT**

Decentralization is usually an organizational tool, a process of reducing the center's influence on all parts of the administrative system; in political terms, state power is assigned to local authorities and bodies. Decentralization of execution, decentralization of execution and decision-making, and decentralization of execution, decision-making and partial supervision of transfers are at the highest level. Regionalization and the creation of a multi-level public administration system is one of the new trends throughout Europe. It means strengthening regional awareness, sense of identity, and belonging in certain large regions within the nation-state and strengthening regional institutions by creating regional political representative institutions and other institutions in the autonomous areas, giving these institutions political autonomy. In many European countries, the role of regional units is strengthening as one of the phases between the central state and local autonomous governments. The issue of this thesis is the reform of local self-government in the Republic of Croatia and whether the process of decentralization as a new approach to the development of local and regional self-government will increase the efficiency of public administration. The Republic of Croatia is in dire need of decentralization of public administration and the activities it deals with, which would become more efficient and effective in the performance of its tasks in regionalization. This paper analyzes the concepts of decentralization and regionalization in the European Union and in Croatia. The practical part of the paper explores the decentralization and regionalization of European countries: Germany, France.

*Keywords: decentralization, regionalization, Croatia, Germany, France, local government*

# Sadržaj

<b>1. Uvod</b> .....	1
<b>2. Metodologija rada</b> .....	2
<b>3. Decentralizacija, pojam i njezine značajke</b> .....	3
<b>3.1. Oblici decentralizacije</b> .....	7
3.1.1. <i>Politička decentralizacija</i> .....	8
3.1.2. <i>Upravna decentralizacija</i> .....	8
3.1.3. <i>Administrativna decentralizacija</i> .....	9
3.1.4. <i>Fiskalna decentralizacija</i> .....	11
<b>3.2. Upravljanje decentralizacijom kao novijim pristupima razvoju lokalne samouprave i izazovi decentralizacije</b> .....	17
<b>3.3. Strategija decentralizacije</b> .....	22
3.3.1. <i>Strategija decentralizacija u Europi</i> .....	25
3.3.2. <i>Asimetrična decentralizacija u zemljama Europske unije</i> .....	25
<b>3.4. Decentralizacija u Hrvatskoj</b> .....	29
<b>3.5. Lokalna uprava u kontekstu europskih integracija (europeizacija)</b> .....	30
3.5.1 <i>Europska povelja o lokalnoj samoupravi</i> .....	31
3.5.2 <i>Utjecaj europskog zakonodavstva na lokalne jedinice</i> .....	32
3.5.3 <i>Dobro upravljanje (good governance) u lokalnim jedinicama</i> .....	32
<b>4. Regionalizam i regionalizacija</b> .....	35
<b>4.1. Regije i regionalizacija</b> .....	39
<b>4.2. NUTS klasifikacija regija Republike Hrvatske</b> .....	41
<b>4.3. Teritorijalna reforma Republike Hrvatske</b> .....	44
<b>4.4. Regionalne ekonomske integracije</b> .....	46
<b>5. Decentralizacija i regionalizacija iskustva Europskih zemalja</b> .....	50
<b>5.1. Decentralizacija i regionalizacija Francuske</b> .....	50
5.1.1. <i>Upravna podjela Francuske, regije i departmani</i> .....	50
5.1.2. <i>Dekonzentracija i decentralizacija Francuske</i> .....	52
<b>5.2. Decentralizacija i regionalizacija Njemačke</b> .....	53
5.2.1. <i>Upravna podjela Njemačke</i> .....	54
5.2.2. <i>Agencifikacija Njemačke</i> .....	56
<b>6. Zaključak</b> .....	57
<b>Literatura</b> .....	59
<b>Popis slika</b> .....	62
<b>Popis tablica</b> .....	62



# 1. Uvod

Tema i predmet ovog diplomskog rada su decentralizacija i regionalizacija kroz iskustva europskih zemalja. Ovaj rad ima za svrhu određivanje problematike trenutnog ustrojstva Hrvatske, te hoće li se problemi i pitanja centraliziranog oblika vlasti riješiti objedinjavanjem županija koje bi mogle modelom decentralizacije postati nositelji razvoja u mnogim aspektima. Diplomski rad se bavi mogućim prednostima i nedostacima uslijed provođenja decentralizacije. Piše se o različitim tipovima decentralizacije, na koji način provoditi strategiju decentralizacije, o decentralizaciji kao novijem pristupu razvoja regionalne i lokalne uprave i kako su ih provele jedne od najrazvijenijih zemalja Europske unije. Sadašnji politički model decentralizacije i regionalizacije Hrvatske usporedit će se na primjeru razvijenih zemalja Europske unije, tj. Francuske i Njemačke. Ove dvije zemlje su uzete u obzir zbog toga što su one, u odnosu na Republiku Hrvatsku puno razvijenije te je njihov sustav decentralizacije i regionalizacije specifičan. Rad se bavi analizom na koje su načine te zemlje provele decentralizaciju i riješile se centralizirane vlasti kroz povijest, i kako su dostizale određene stupnjeve kvalitetne i funkcionalne organizacije na svim upravnim razinama države. U diplomskom radu piše se o mogućem preoblikovanju teritorijalnog ustrojstva Hrvatske, te koje bi se prednosti ostvarile uslijed smanjenja broja županija i formiranja regija. Rad će teorijski definirati pojmove, i usporediti trenutno stanje i potrebe Republike Hrvatske za takvim tipom organizacije i ustrojstva što na regionalnoj razini što u jedinicama lokalne samouprave.

Rad je podijeljen na pet poglavlja, prvi dio rada se odnosi na uvod u temu, a drugi dio rada na metodologiju koja je korištena u pisanju rada, treće poglavlje definira pojam decentralizacije i njezine značajke, te se u istom poglavlju piše o vrstama decentralizacije, strategiji decentralizacije, upravljanje i utjecajem decentralizacije u zemljama Europske unije, i decentralizaciji u Hrvatskoj. U četvrtom poglavlju rad definira pojam regije i regionalizacije i nadalje se piše o temi mogućeg teritorijalnog preustroja Hrvatske. U petom poglavlju rad se bavi praktičnim dijelom u kojem se analizira decentralizacija i regionalizacija u jednim od najrazvijenijih zemalja svijeta, a ujedno i članica Europske unije koje su dostigle jedne od najvećih stupnjeva u razvoju i provedbi takvog oblika vlasti.

## 2. Metodologija rada

Cilj ovog rada je objasniti proces decentralizacije i regionalizacije na iskustvu najrazvijenijih zemalja Europske unije točnije, na primjeru Francuske i Njemačke. Isto tako, prikazat će se proces diobe vlasti kao i proces regionalizacije, odnosno podjele zemalja na regije. Bit će objašnjene značajke same regije, regionalizacije, pojam decentralizacije i njezine značajke te se piše o vrstama decentralizacije, strategiji decentralizacije, upravljanje i utjecajem decentralizacije u zemljama Europske unije, i decentralizaciji u Hrvatskoj.

Glavni dio rada baziran je na primjerima decentralizacije i regionalizacije odabranih europskih zemalja. U ovom radu bit će opisani primjeri ustroja i podjele Njemačke i Francuske koje su jedne od najvećih europskih zemalja u teritorijalnom smislu, ali i po broju stanovnika, te spadaju u najrazvijenije zemlje Europe. Za potrebe ovog rada istraživana su znanstveno teorijska saznanja i relevantna literatura korištenjem osnovnih metoda:

- a) metoda usporedbe, kojom se analiziraju i vrednuju stavovi različitih autora po pitanju regionalnog razvoja, regionalizacije i decentralizacije odabranih zemalja članica EU, a njihova razmišljanja i rezultati sadržani su u znanstvenim i stručnim člancima i ostalim publikacijama relevantnih institucija. Iako se čini „logičnim i potrebnim procesom“, ovaj je proces pod utjecajem ne samo ekonomskih argumenata, već nužno i političkih dogovora, stavova stanovništva te geografskih i ostalih „prirodnih“ faktora.
- b) metoda kompilacije, koja je služila kod logične konstrukcije predmeta istraživanja i olakšala raščlambu specifičnog područja regionalnih ekonomskih znanosti i pitanja decentralizacije te je olakšala donošenje vlastitih spoznaja o decentralizaciji u EU,
- c) metoda klasifikacije, koja je poslužila prilikom definiranja regionalizacije, problematike decentralizacije i vrsta decentralizacije,
- d) deskriptivna metoda, koja se koristila tijekom cijelog rada prilikom pokušaja objašnjenja čimbenika koji određuju decentralizaciju, naglašavaju njezinu ulogu i važnost, kao i izazove za njezino provođenje.

U teorijskom dijelu rada, kako je ranije istaknuto, korišteni su podaci i rezultati analiza znanstvenih i stručnih članaka, kao i publikacije relevantnih institucija, pretežito putem Internet izvora, ali i knjiga.

### 3. Decentralizacija, pojam i njezine značajke

Iz perspektive običnih građana, središnja je vlada često predaleko od životnih iskustava da bi zadovoljila potrebe i probleme s kojima se građanin svakodnevno suočava. Umjesto toga, lokalna razina vlasti zaista je važna za pojedince i njihove obitelji. Šalju svoju djecu u državne škole u svom selu ili gradu, koriste javne ceste i prijevoz, registriraju važne obiteljske događaje poput rođenja i smrti kod vlasti, a od općine dobivaju vodu, a često i struju.

U mnogim zemljama s centraliziranim sustavima, težnja za dobrim upravljanjem zanemarila je lokalnu razinu vlasti. Unatoč brojnim reformama i utrošenim sredstvima, mnoge središnje vlade nisu uspjele pružiti lokalnim uslugama kvalitetu i dosljednost potrebnu za značajno poboljšanje životnog standarda većine stanovništva. Ovaj neuspjeh često nije toliko posljedica nedostatka novca, koliko neučinkovite uporabe raspoloživih resursa i inherentnih poteškoća koje predstavlja upravljanje s geografske i psihološke udaljenosti od većine građana.

Geografska udaljenost središnjih vlada, na primjer, vrlo često dovodi do nedostatka informacija o lokalnim potrebama i lokalnim problemima. Čak i ako je pojedinačni državni službenik unutar središnje vlade zainteresiran za pomoć lokalnoj razini, općenito mu nedostaju informacije o specifičnim zahtjevima zajednice kojoj je potrebna pomoć.

Psihološka udaljenost dužnosnika središnje vlade od ljudi kojima upravljaju još je jedan razlog neuspjeha središnjih vlasti u pružanju usluga na lokalnoj razini. Prečesto aktivnosti središnje vlade na lokalnoj razini nisu vođene zahtjevima lokalnih građana, već im ih nameću agencije koje su razvile ideologije u kontekstu interesa središnje vlade. Ljudi na lokalnoj razini ne osjećaju vlasništvo nad aktivnostima, pa čak mogu odbiti i "darove" koji su im nametnuti. Takav nedostatak reakcije stanovništva može manje proizlaziti iz same aktivnosti, a više iz načina na koji je nametnuta.

Neuspjeh centraliziranih vlada da pravilno rade na lokalnoj razini utječe na cjelokupno lokalno stanovništvo, uključujući siromašne, žene i djecu. U isto vrijeme, neuspjesi središnje vlade također su jako štetni za vladu na vlasti i, što je još gore, za državu kao takvu. Kad vlade ne mogu riješiti problem propuštanja cijevi ili učitelja koji ne postoje u lokalnoj školi, građani neće vjerovati vladi da će se pozabaviti većim problemima koji pogađaju moderne nacije. Na taj način neuspjeh središnje vlade dovodi do slabljenja temelja upravljanja, a legitimitet cijele države je narušen.

Daljnji, praktičniji problem neuspjeha središnje države je taj što često, zbog loših rezultata na lokalnoj razini, svi koji si to mogu priuštiti izbjegavaju državne usluge. Umjesto u državnu školu, javnu bolnicu ili javnu banku, građani počinju tražiti privatne škole, privatne bolnice, pa čak i privatne zaštitarske tvrtke.

Decentralizacija i regionalizacija aktualne su teme u Hrvatskoj politici već više godina, te se raspravlja o potrebama provođenja decentralizacije i hoće li njeni rezultati imati pozitivne ili negativne posljedice u mnogim aspektima. Što je pojam decentralizacija i što ona u teoriji znači?

Prema Gaspariniju i Krtaliću (2016.), decentralizacija je odnos između središnje i lokalne uprave na svim razinama. U tom se odnosu dio posla prebacuje na nižu razinu, ali se smanjuje i financiranje određenih izdataka. Daje određeni stupanj neovisnosti. Decentralizacija je podređeni prijenos "moći i novca" sa središnjeg na lokalno. Decentralizacija se odnosi na prijenos ovlasti i odgovornosti za obavljanje javnih funkcija sa središnje vlasti na niže razine, neovisne organizacije ili privatni sektor.

Kada je u pitanju decentralizacija, može se reći kako se ona provodi u vertikalnoj diobi vlasti te da ona konkretno ograničava politički moć te samim time povećava učinkovitost javne uprave na lokalnoj razini. „Decentralizacija je sredstvo vertikalne diobe vlasti i ograničenja političke moći i organizacijski model povećanja učinkovitosti javne uprave. O prvom govorimo ističući pojam lokalne samouprave, pozivajući se na tradicije zajednice i lokalnog političkog identiteta, a o drugom onda kada priznajemo činjenicu da za svaku insinuaciju postoje fizičke i teritorijalne granice djelovanja, da se poslovima javne uprave ne može upravljati iz jednog središta već na mjestu izvršenja“ (Đulabić i dr., 2011.).

Može se reći da decentralizacija jača lokalnu samoupravu te joj daje određen stupanj autonomije u odnosu na neke druge sustave. Dakle, zaključit će se kako decentralizacija radi na pitanjima koja se odnose na upravljanje određenim teritorijem koje je podijeljeno odnosno decentralizacija je sredstvo diobe vlasti kojim se određenim teritorijem (državom) upravlja na mjestu izvršenja, a ne iz jednog središta. Stoga su razlozi decentralizacije i politički i tehnički, pa se čini da su mnoga pitanja povezana, ali gotovo bez iznimke ističu se pitanja teritorijalne podjele, broja jedinica i hijerarhije. Struktura vlasti prirodno dijeli vlast na središnju (središnju) i lokalnu, ili postoji nekoliko razina vlasti. To će pojačati dojam složenosti. Opseg vertikalne povezanosti i opseg kontakta mogu se riješiti samo organizacijskom hijerarhijom i fizičkom dislokacijom (Kregar, 2011.).

Decentralizacija je proces i kretanje, a ne samo skup trajnih sustava i normi. Sustav često nema sadržaja, a ciljevi i prioriteti će se promijeniti pa udio dijalektički suprotnih potreba nikada neće ostati isti. Centralizacija i decentralizacija, kao organizacijski principi, samo su promjene u odnosu između suprotnih zahtjeva, a ne gotovo trajno rješenje. Zbog toga su lokalne uprave i administrativne reforme, koje se obično nazivaju programima decentralizacije, stalni politički i zakonodavni zadatak. Iako ljudi često govore o centralizaciji na način koji naglašava potrebu integracije, a decentralizaciju na način koji inzistira na fleksibilnosti, lokalizaciji posla, bliskosti s korisničkom uslugom i odlučivanju građana, više se radi o političkim sloganima i političkim prioritetima. Ljudi često zaboravljaju da dijalektička ovisnost nije rezultat spekulativnih metoda, već značajka stvarnosti (Kregar, 2011.).

Nekoliko je važnih društvenih, ekonomskih i političkih promjena koje određuju dinamiku promjena. Ove promjene nisu samo slučajni uzroci promjena s kojima se suočavaju lokalne uprave, već i važne promjene u okolišu. Koprić (2008.) je tvrdio da je decentralizirano upravljanje nova metoda razvoja lokalne samouprave, a analizirao je decentralizirano upravljanje kao metodu uspostavljenu u sve više zemalja. Ova nova metoda razvijena je u kontekstu suvremene uprave koja je određena načelom supsidijarnosti, a ne promjenama vrijednosti javne uprave i suvremenih upravnih doktrina. Decentralizacija se temelji na viziji i strategiji razvoja državne institucije. Ona je proces karakteriziranja suvremenog svijeta na određeni način.

„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. Decentralizacija u njima 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 političkih legitimiteta u tim zemljama“ (Koprić 2008.). Činjenice su pokazale da je proces decentralizacije u europskim zemljama konsolidiranim demokracijama postupniji. Javlja se u prostoru omeđenom demokratskim političkim vrijednostima i racionalnim, učinkovitim i ekonomskim administrativnim, tehničkim te ekonomskim vrijednostima.

Poseban je slučaj Europska unija u kojoj je opreznost decentralizirane autonomije postupno zamijenjena prepoznavanjem važnosti regionalne i lokalne autonomije i načelom supsidijarnosti. „Međutim, ne radi se o načelnim, već sasvim praktičnim tvrdnjama. Vrijede

načela ekvifinaliteta i kontingencije koja se temelje na ideji da u otvorenim sustavima uvijek postoji više načina da se postigne cilj koji se želi ( Đulabić i dr., 2011.).

Kao odgovor na mnoge nedostatke centralizirane vlade, decentralizacija je postala svjetski trend. Gradovi i druge lokalne uprave u ruralnim područjima jačaju u sve većem broju zemalja na svim kontinentima. Među najvažnijim razlozima za pokret koji daje više ovlasti nižim razinama vlasti su: veća učinkovitost i odgovornost lokalnih vlasti, pozitivan učinak takvih promjena vlasti na lokalni razvoj; jačanje demokracije i zaštita slobode koju lokalna uprava ima za građane; te veću sposobnost zaštite prava i vrijednosti manjinskog stanovništva.

Jedan od najznačajnijih učinaka interakcije različitih prednosti koje lokalne uprave imaju nad središnjim vladama jest to što država u cjelini stječe legitimitet. Kada građani vjeruju svojim službenicima i aktivnije se uključuju u poboljšanje svoje zajednice, poboljšava se i njihov odnos prema državi u cjelini. Dakle, iako se autoritet središnje vlade može umanjiti decentralizacijom, legitimitet države u cjelini se povećava. Promjene vođene decentralizacijom stoga se moraju promatrati ne samo kao fenomen lokalne naspram središnje vlade, već prije kao način da se obostrano koriste i razine vlasti i građani istovremeno.

Želja za učinkovitijom administracijom motivirala je mnoge nedavne ustavne i zakonodavne promjene u zemljama diljem svijeta. Međutim, iskustvo je pokazalo da središnje vlade često nisu u mogućnosti uspješno provoditi politike i programe za izgradnju učinkovitosti. Lokalne samouprave imaju potencijal da rade bolje. To se temelji na bilo kojem od nekoliko razloga, navedenih u nastavku. Mora se, međutim, zapamtiti da bolja administracija nije automatski rezultat decentralizacije. Ipak, ako su lokalne uprave odgovarajuće opremljene za ispunjavanje svojih zadataka, šanse za postizanje „bolje uprave“ kroz decentralizaciju se povećavaju.

Decentralizirano tijelo u usporedbi s nacionalnim vladama, dostupnije je, simpatičnije i brže odgovara na lokalne potrebe. Na lokalnoj razini programi i usluge mogu se lakše prilagoditi posebnim lokalnim okolnostima i potrebama. To je zato što su lokalne vlasti očito bolje upoznate s lokalnom situacijom nego one koje su daleko od stvarnosti na lokalnoj razini. Zbog toga su potrebne informacije za planiranje takvih programa i usluga lakše dostupne i posljedično su veće šanse za uspjeh.

Bliski odnos između građana i vlasti na lokalnoj razini potiče odgovornost. Istaknuto je da je donošenje odluka bliskih ljudima izvrstan instrument za sprječavanje vlada u zlouporabi ovlasti. To je tako iz najmanje dva povezana razloga. Prvo, teže je sakriti korupciju među onima koji su na vlasti kada građani poznaju službenike nego u situacijama u kojima je „Vlada“ daleko

i nedostupna. Dakle, osobe koje imaju vlast u lokalnoj upravi općenito imaju manju vjerojatnost da će imati priliku sakriti svoju korupciju od osoba koje imaju vlast u središnjoj vlasti. Drugo, lakše je pozvati lokalne dužnosnike i izabrane nositelje odgovornosti za svoje postupke nego nametnuti odgovornost političarima na višim razinama vlasti, budući da su članovi lokalnih vlada često politički zaštićeni manje od odgovarajućih dužnosnika u središnjoj vlasti.

Dostupnost informacija neophodnih za poduzimanje odgovarajućih radnji i potencijalno veći stupanj odgovornosti dovest će do boljeg korištenja raspoloživih resursa. To će omogućiti više s ograničenim resursima. Konačno, decentralizacija pomaže smanjiti troškove. Lokalni razvoj također otvara mogućnost ljudima da dodaju dobrovoljne doprinose kako bi pojačali utjecaj programa ili projekata.

### **3.1. Oblici decentralizacije**

Vrste decentralizacije uključuju političku, administrativnu, fiskalnu i tržišnu decentralizaciju. Povlačenje razlika između ovih različitih koncepata korisno je za isticanje mnogih dimenzija uspješne decentralizacije i potrebe za koordinacijom među njima. Unatoč tome, postoji jasno preklapanje u definiranju bilo kojeg od ovih pojmova, a precizne definicije nisu toliko važne kao potreba za sveobuhvatnim pristupom. Đulabić (2018.), primjerice, navodi kako je decentralizaciju moguće podijeliti i razlikovati na uobičajenu podjelu ali i dodatnu podjelu ovisno o zemlji ili regiji a to su:

1. Politička decentralizacija
2. Upravna decentralizacija
3. Administrativna decentralizacija
4. Funkcionalnu (stvarna) decentralizacija
5. Fiskalnu decentralizaciju
6. Ravnomjernu i asimetričnu decentralizaciju
7. Teritorijalnu – vertikalnu i funkcionalno -horizontalnu decentralizaciju
8. Tržišnu decentralizaciju

Politička, administrativna, fiskalna i tržišna decentralizacija također se mogu pojaviti u različitim oblicima i kombinacijama među zemljama, unutar zemalja, pa čak i unutar sektora, a o njima će biti riječi u nastavku.

### *3.1.1. Politička decentralizacija*

Kada je u pitanju politička decentralizacija, može se reći kako je ista utemeljena na prenošenju poslova na određene jedinice lokalne samouprave. Dakle, „riječ je o prenošenju poslova u samoupravni djelokrug jedinica teritorijalne samouprave. Prenose se poslovi u pogledu kojih te jedinice imaju političku odgovornost, mogućnost regulacije i obvezu njihova financiranja uz nadzor ustavnosti i zakonitosti njihova obavljanja“ (Đulabić 2018).

Politička decentralizacija ima za cilj dati građanima ili njihovim izabranim predstavnicima veću moć u donošenju javnih odluka. Često se povezuje s pluralističkom politikom i predstavničkom vladom, ali također može podržati demokratizaciju dajući građanima ili njihovim predstavnicima veći utjecaj u oblikovanju i provedbi politika. Zagovornici političke decentralizacije pretpostavljaju da će odluke donesene s većim sudjelovanjem biti bolje informirane i relevantnije za različite interese u društvu od onih koje donose samo nacionalna politička tijela. Koncept implicira da odabir predstavnika iz lokalnih izbornih jurisdikcija omogućava građanima da bolje poznaju svoje političke predstavnike, a izabranim dužnosnicima da bolje upoznaju potrebe i želje svojih birača (Gasparini, Krtalić 2016). Politička decentralizacija često zahtijeva ustavne ili statutarne reforme, razvoj pluralističkih političkih stranaka, jačanje zakonodavnih tijela, stvaranje lokalnih političkih jedinica i poticanje učinkovitih skupina od javnog interesa. Dakle, politička decentralizacija odnosi se na prijenos poslovanja. Te jedinice imaju političku odgovornost za svoje aktivnosti, mogućnost nadzora i obvezu osiguravanja sredstava za njih, a istovremeno nadziru ustavnost i zakonitost svojih postupaka te ih prenose na teritorijalne autonomne jedinice u okviru autonomije. Naime, politička decentralizacija ima za cilj omogućiti građanima veću moć u procesu donošenja odluka. Obično se odnosi na više sustava koji naglašavaju proces demokratizacije, kroz veći utjecaj građana u procesu donošenja odluka na lokalnoj razini. Viši stupanj sudjelovanja građana uključuje bolje poznavanje izabranih predstavnika koji će se moći pobrinuti za potrebe i želje svojih birača. Politička decentralizacija zahtijeva opsežne ustavne i zakonske reforme, raznoliki razvoj i formiranje lokalnih političkih ogranaka, stvaranje interesnih skupina i tome slično.

### *3.1.2. Upravna decentralizacija*

Upravna decentralizacija znači prenošenje državnih upravnih poslova na lokalne samoupravne jedinice. Ponekad se upotrebljava izraz devolucija. „U slučaju upravne decentralizacije, poslovi sa središnje državne razine prenose se na teritorijalno dislocirane ispostave državnih organa



koji predstavljaju prvostupanjske jedinice državne uprave (u kojem slučaju se koristi pojam dekoncentracija, pojam karakterističan za francusku upravnu tradiciju), ili se ti poslovi prenose na jedinice teritorijalne samouprave koje ih onda obavljaju za središnju državu u okviru prenesenoga djelokruga poslova i na taj način djeluju kao dekoncentrirani organi središnje države“ (Musa, 2012.).

### 3.1.3. Administrativna decentralizacija

Administrativna decentralizacija uključuje preraspodjelu ovlasti, odgovornosti i izvora financiranja na različite razine vlasti, što može uključivati podređene jedinice, podružnice državnih agencija, tvrtke, različita regionalna i federalna tijela (Gasparini, Krtalić 2016). Prema Gasparini i Krtalić (2016), postoje tri vrste administrativne decentralizacije, a to su :

1. *Dekoncentracija*. Često se smatra najslabijim oblikom decentralizacije i najčešće se koristi u unitarnim državama-preraspodjeljuje ovlasti donošenja odluka te financijske i upravljačke odgovornosti između različitih razina središnje vlade. Može samo prenijeti odgovornosti sa dužnosnika središnje vlade u glavnom gradu na one koji rade u regijama, provincijama ili okruzima, ili može stvoriti jaku administraciju na terenu ili lokalne administrativne kapacitete pod nadzorom ministarstava središnje vlade.
2. *Delegacija (autorizacija)* je opsežniji oblik decentralizacije. Putem izaslanstva središnje vlade prenose odgovornost za donošenje odluka i upravljanje javnim funkcijama na poluautonomne organizacije koje nisu u potpunosti pod kontrolom središnje vlade, ali im u konačnici za to odgovaraju. Vlade delegiraju odgovornosti kada stvaraju javna poduzeća ili korporacije, stambena tijela, prijevozna tijela, okruge za posebne usluge, poluautonomne školske okruge, korporacije za regionalni razvoj ili posebne jedinice za provedbu projekata. Obično te organizacije imaju veliku diskreciju u donošenju odluka. Mogu biti izuzeti od ograničenja za redovito osoblje u državnoj službi i mogu izravno korisnicima naplaćivati usluge.
3. *Devolucija* je treći tip administrativne decentralizacije je devolucija. Kada vlade prenose funkcije, prenose ovlasti za donošenje odluka, financije i upravljanje na kvazi-autonomne jedinice lokalne uprave s korporativnim statusom. Devolucija obično prenosi odgovornosti za usluge na općine koje same biraju svoje gradonačelnike i vijeća, povećavaju vlastite prihode i imaju neovisna ovlaštenja za donošenje investicijskih odluka. U prenesenom sustavu, lokalne uprave imaju jasne i zakonski priznate zemljopisne granice nad kojima vrše vlast i unutar kojih obavljaju javne

funkcije. Upravo je ova vrsta administrativne decentralizacije u osnovi većine političke decentralizacije (više o tome u: Gasparini, Krtalić, 2016.).

*Ravnomjerna i asimetrična decentralizacija* prema Đulabiću (2016.) govori da u slučaju decentralizacije, vlast se podjednako prenosi na sve teritorijalne autonomne jedinice ne uzimajući u obzir razlike u sposobnosti ovih jedinica za obavljanje ovih zadaća. Kada je riječ o asimetričnoj decentralizaciji, govori se o prilagodbi prijenosa poslova na veličinu i tip jedinice na koje se poslovi prenose. No, uzimaju se u obzir i kapaciteti jedinica, povijesni razvoj jedinica i položaj jedinica u nekoj zemlji, geografski položaj i druge slične karakteristike. Razlika između asimetrične i ravnomjerne decentralizacije govori o stvarnoj razlici koja postoji između jedinica teritorijalne samouprave u nekoj državi. S druge strane, razlika ima negativan utjecaj na stupanj razvoja, količinu i vrstu javnih usluga koje se pružaju građanima te njihov položaj spram javne vlasti. Navedena podjela decentralizacije nerijetko je prisutna u regionaliziranim zemljama u kojima postoje regije različita statusa.

Đulabić definira decentralizaciju dodatnim vrstama decentralizacije koje se slažu s Musininim (2012.) podjelama. Decentralizacija može biti konkurentna ili nekonkurentna, ovisno o odgovoru na pitanje kako se moć dodjeljuje putem natjecanja ili distribucije. Konkurentno tržište kao mehanizam koordinacije, osim hijerarhijskih sustava i mreža, također se koristi za koordinaciju decentraliziranog odlučivanja, ovisno o učinkovitosti postizanja ciljeva i izvršavanja zadataka, za što se snažno zalaže tzv. *novo javno upravljanje* (Musa, 2012.). Tako prema Musi (2012.), unutarnje i vanjske ovlasti mogu se razlikovati ovisno o tome prenosi li se vlast unutar postojeće organizacije ili sustava ili izvan sustava. Ova je razlika u skladu s razlikom između organizacija ovlaštenih za istu pravnu osobu, ali s određenim stupnjem autonomije i decentralizacije na institucije koje su pravno neovisne o državi.

Đulabić (2012.) istaknuo je da unutarnja i vanjska decentralizacija "znači prijenos ovlasti na organizacije koje predstavljaju neovisne organizacije, a te su organizacije povezane s organizacijama čija se moć prenosi. Interna moć odnosi se na slabljenje utjecaja centra organizacije na isti centar, ali dio organizacije nije odvojen u novu, relativno neovisnu organizaciju, a ovlasti i odgovornosti se ne prenose na druge neovisne organizacije. Vanjska decentralizacija dovodi do manje -više ravnoteže između različitih neovisnih organizacija, dok je unutarnja u jedinstvena organizacija. Ponovno definiranje odnosa unutar okvira. Prijenos poslovanja sa središnje vlade na lokalne autonomne jedinice primjer je vanjskih ovlasti u kojima se ovlasti i odgovornosti prenose s jedne pravne osobe."

#### 3.1.4. Fiskalna decentralizacija

Neminovna je činjenica da, kako 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. Pri tome, financijska odgovornost ključna je komponenta decentralizacije. Ako lokalne uprave i privatne organizacije žele učinkovito izvršavati decentralizirane funkcije, moraju imati odgovarajuću razinu prihoda - bilo prikupljenu na lokalnoj razini ili prenesenu od središnje vlade - kao i ovlaštenje za donošenje odluka o rashodima. Fiskalna decentralizacija može imati mnogo oblika, uključujući: a) samofinanciranje ili povrat troškova putem korisničkih pristojbi, b) aranžmane za sufinanciranje ili koprodukciju putem kojih korisnici sudjeluju u pružanju usluga i infrastrukture putem novčanih doprinosa ili doprinosa za rad; c) povećanje lokalnih prihoda putem poreza na promet imovine ili poreza na promet ili posrednih naknada; d) međudržavni transferi koji prenose opće prihode od poreza koje prikuplja središnja država na lokalne uprave za opće ili posebne namjene; i e) odobrenje općinskog zaduživanja i mobilizacija državnih ili lokalnih državnih sredstava putem jamstava za zajmove. U mnogim zemljama u razvoju lokalne uprave ili administrativne jedinice imaju zakonsko ovlaštenje za nametanje poreza, ali porezna osnovica je toliko slaba, a ovisnost o subvencijama središnje države toliko ukorijenjena da se ne pokušava niti iskoristiti (Bajo, 2016.).

Građani Republike Hrvatske uživaju ustavno pravo lokalne autonomije, što znači pravo sudjelovanja u odlučivanju o lokalnim potrebama i lokalnim pitanjima. U tom smislu Hrvatska je podijeljena na gradove i općine (jedinice lokalne uprave) i županije (jedinice lokalne uprave i lokalne vlasti).

Hrvatska ima 20 županija (i Zagreb), 425 općina i 122 grada. Nažalost, postoji 29 gradova i 82 općine u područjima od posebne nacionalne važnosti (regije uništene nedavnim ratom). Svaka lokalna jedinica ima svoj proračun. Proračunski prihodi lokalnih jedinica evidentiraju se na isti način kao i prihodi državnog proračuna. Prihod lokalnih jedinica dijeli se na oporezivanje, neoporezivanje, kapitalni prihod i potpore (Ott & Bajo, 2002).

Hrvatski je tekući problem utvrđivanje standarda za subvencije središnje vlade lokalnim jedinicama. Dogovoreno je da transferna plaćanja trebaju osigurati sredstva lokalnim jedinicama s fiskalnim kapacitetom nižim od prosjeka, ali još uvijek nedostaju jasni kriteriji za

procjenu fiskalnih kapaciteta. Zbog ove situacije Ministarstvo financija dodijelilo je posebne potpore i povećalo udio lokalnih jedinica u redovnim porezima, osobito u porezu na dohodak.

Glavni problem hrvatske fiskalne decentralizacije vezan je uz broj i opseg lokalnih jedinica, proračuna i proračunskih procesa. Hrvatska je mala država s velikim brojem lokalnih jedinica. To je dovelo do nagomilavanja administrativnog upravljanja na svim razinama vlasti, a raspodjela funkcija i odgovornosti nije bila uspostavljena. Nažalost, situacija se pogoršala uspostavljanjem područja posebne nacionalne pozornosti. Promjena broja jedinica lokalne samouprave nije toliko ekonomsko, koliko političko pitanje, na koje ne možemo utjecati. Stoga se Institut za javne financije usredotočuje na pitanja koja se odnose na proračun i proces proračuna - posebno na pitanja vezana za klasifikaciju, konsolidaciju, metode, transparentnost, analizu prihoda i rashoda itd (Ott & Bajo, 2002).

Fiskalna decentralizacija uključuje prebacivanje nekih odgovornosti za rashode i / ili prihode na niže razine vlasti. Jedan važan čimbenik pri određivanju vrste fiskalne decentralizacije je stupanj u kojem su podnacionalni subjekti dobili autonomiju da utvrđuju raspodjelu svojih rashoda. Drugi važan faktor je njihova sposobnost povećanja prihoda. Kako Bajo (2016.) naglašava, ova bilješka opisuje načela i najbolju praksu te ističe kako će specifičnosti zemlje na kraju biti najbolja odrednica dodjele rashoda (Bajo, 2016).

Važno je razjasniti gdje lokalne vlasti mogu same odrediti raspodjelu rashoda u odnosu na one u kojima centar nalaže rashode, a lokalne razine jednostavno izvršavaju te izdatke. Kad su dostupni statistički podaci o subnacionalnim financijama (najviše u MMF -ovim Vladinim statistikama financija), ove se dvije vrste rashoda obično agregiraju, a jedna je brojka navedena kao "postotak subnacionalnih izdataka". Stoga analitičari moraju biti vrlo oprezni kada to koriste kao pokazatelj lokalne autonomije jer se autonomija neće povećati ako sredstva ne poveže centar.

Jedinstvene i savezne vlade pružaju različite mogućnosti za fiskalnu decentralizaciju. Jedinstvene zemlje nemaju podnacionalne vlade koje su po ustavu ovlaštene donositi odluke o određenom rasponu vladinih funkcija i usluga; nego imaju više podređenih razina iste vlade (npr. središnju, pokrajinsku, okružnu). Federalne vlade, s druge strane, imaju ustavom zaštićene podnacionalne vlade i stoga su mogućnosti za neovisno donošenje odluka očito jače u tim sustavima. Važno je napomenuti da lokalne vlasti (za razliku od državnih ili pokrajinskih) ne moraju nužno uživati ustavnu zaštitu prema saveznim sustavima. U praksi, međutim, opseg i priroda ovlasti donošenja odluka koje imaju niži slojevi uvelike variraju od zemlje do zemlje u

saveznim i unitarnim zemljama i mogu se s vremena na vrijeme promijeniti (u oba smjera). U ekstremnim slučajevima, neke nominalno federalne zemlje (npr. Venezuela) u stvarnosti mogu biti znatno manje decentralizirane nego u nominalno unitarnim zemljama (npr. Kolumbija).

Unatoč složenosti postojeće situacije u mnogim zemljama, i teorija i iskustvo snažno ukazuju na to da je važno što jasnije navesti odgovornosti u pogledu rashoda kako bi se povećala odgovornost i smanjilo neproduktivno preklapanje, dupliranje ovlasti i pravni izazovi. Mnogi bi tvrdili da bi se donošenje odluka trebalo odvijati prema načelu "supsidijarnosti"-to je na najnižoj razini vlasti u skladu s učinkovitošću raspodjele (primjerice, geografsko područje koje internalizira koristi i troškove donošenja odluka za određeni javna služba). Optimalna veličina nadležnosti za svaku uslugu teoretski bi se mogla razlikovati, ali u praksi ekonomija administracije i troškovi transakcija dovode do "grupiranja" otprilike podudarnih usluga na lokalnim (primjerice, ulična rasvjeta, uklanjanje otpada), regionalnim (seosko-gradske ceste, otpad zbrinjavanje), te nacionalne (međugradske autoceste, politika zaštite okoliša) razine. Decentralizirano odlučivanje povećava mogućnosti lokalnog sudjelovanja u razvoju. Osim toga, lokalne vlade mogu provoditi nacionalne alokacijske ciljeve odgovarajući na poticaje stvorene nacionalnim potporama i propisima, kao i međulokalnim ili međuregionalnim sporazumima. Nacionalne vlade imaju očitu ulogu u pogledu stabilizacije i distribucije, pa se dužna pozornost mora posvetiti mogućim lokalnim sukobima s tim politikama (Bajo, 2016).

Sve lokalne usluge treba dodijeliti lokalnim vlastima. U područjima podijeljene odgovornosti, uloge treba pojasniti. Općenito, središnja država treba biti uključena u cjelokupnu politiku, postavljanje standarda i reviziju; državne vlade trebale bi imati nadzornu funkciju; a lokalne uprave trebale bi biti uključene u pružanje infrastrukture i usluga ističe Musa (2012).

Dodjeljivanje javnih usluga lokalnim ili regionalnim vlastima može se temeljiti na različitim aspektima, poput ekonomije opsega, ekonomije opsega (odgovarajuće povezivanje javnih usluga radi poboljšanja učinkovitosti putem ekonomije informiranja i koordinacije i poboljšane odgovornosti putem sudjelovanja birača i povrata troškova), troškova /prelivanje koristi, blizina korisnika, preferencije potrošača i fleksibilnost u odabiru proračuna o sastavu javne potrošnje. Dodjela odgovornosti različitim lokalnim samoupravama mogla bi biti asimetrična na temelju veličine stanovništva, ruralne/urbane klasifikacije i kriterija fiskalnog kapaciteta. Stoga veliki gradovi mogu imati odgovornosti za neke usluge koje izravno pruža centar u drugim područjima.

Financijska odgovornost ključna je komponenta decentralizacije. Ako lokalne uprave i privatne organizacije žele učinkovito izvršavati decentralizirane funkcije, moraju imati odgovarajuću razinu prihoda - bilo prikupljenu na lokalnoj razini ili prenesenu od središnje vlade - kao i ovlaštenje za donošenje odluka o rashodima. Fiskalna decentralizacija može imati mnogo oblika, uključujući (Đulabić, 2012.):

- a) samofinanciranje ili povrat troškova putem korisničkih pristojbi,
- b) aranžmane za sufinanciranje ili koprodukciju putem kojih korisnici sudjeluju u pružanju usluga i infrastrukture putem novčanih doprinosa ili doprinosa za rad;
- c) povećanje lokalnih prihoda putem poreza na promet imovine ili poreza na promet ili posrednih naknada;
- d) međudržavni transferi koji prenose opće prihode od poreza koje prikuplja središnja država na lokalne uprave za opće ili posebne namjene; i
- e) odobrenje općinskog zaduživanja i mobilizacija državnih ili lokalnih državnih sredstava putem jamstava za zajmove.

U mnogim zemljama u razvoju lokalne uprave ili administrativne jedinice imaju zakonsko ovlaštenje za nametanje poreza, ali porezna osnovica je toliko slaba, a ovisnost o subvencijama središnje države toliko ukorijenjena da se ne pokušava niti iskoristiti.

Fiskalna decentralizacija odnosi se na redefiniranje fiskalnog odnosa između različitih vrsta teritorijalno autonomnih jedinica. Međutim, događa se da se u pravnim revizijama određenih upravnih regija određena ovlaštenja i odgovornosti za javne poslove prenose na lokalnu samoupravu, ali nisu osigurani potrebni financijski uvjeti za prijenos ovih zadaća. Drugim riječima, prenosi se odgovornost za obavljanje posla, ali sredstva koja se koriste za financiranje ovih poslova neće se prenositi. Prema autorima Gasparini i Krtalić (2016.), prednosti fiskalne decentralizacije su:

- Ukloniti „uska grla“ u odlučivanju uzrokovana planiranjem i kontrolom na središnjoj razini,
- Približiti se potrebama i željama građana,
- poboljšati ponudu robe/usluga,
- Smanjiti svakodnevni rad ministarstava i povjerenstava, dopuštajući im da se usredotoče na politike,
- Promicati inovativnost, kreativnost i eksperimentiranje na lokalnoj razini,

- Poboľšati političku stabilnost i nacionalnu koheziju poboljšanjem kontrole javnih projekata na lokalnoj razini,
- Mobilizirati javne prihode (širenjem poreznih oblika),
- Uravnotežite veličinu lokalne jedinice zbog migracije (ako se porezno opterećenje grada poveća, građani će se preseliti u grad s nižim poreznim opterećenjem).

Gasparini i Krtalić (2016), nedostaci fiskalne decentralizacije su:

- Utjecaj na makroekonomsku stabilnost (neki smatraju da porezni sustav treba kontrolirati na središnjoj razini, osobito u zemljama u razvoju, dok drugi vjeruju da fiskalna decentralizacija promiče makroekonomsku stabilnost jer donosi visok stupanj sudjelovanja građana i visoku razinu lokalne proračuni koji dovode do ograničavajućih čimbenika za smanjenje deficita na lokalnoj razini),
- Ulaganje na središnjoj razini stvara mnoge vanjske učinke (u okviru nacionalnih politika gospodarskog razvoja), dok ulaganje na lokalnoj razini pomaže poboljšati kvalitetu života građana u određenim jedinicama (projekti koji se financiraju na lokalnoj razini, s visokim sudjelovanjem građana)),
- Nedovoljni prihodi središnje države,
- Zbog nedostatnih financijskih kapaciteta, kvaliteta usluga nekih jedinica je opala,
- Složenija koordinacija lokalne politike.

Pod odgovarajućim uvjetima, svi ti oblici decentralizacije mogu odigrati važnu ulogu u proširenju sudjelovanja u političkim, gospodarskim i društvenim aktivnostima u zemljama u razvoju. Tamo gdje djeluje učinkovito, decentralizacija pomaže ublažavanju uskih grla u odlučivanju koja su često uzrokovana planiranjem središnje vlade i kontrolom važnih gospodarskih i društvenih aktivnosti. Decentralizacija može pomoći u smanjivanju složenih birokratskih postupaka i može povećati osjetljivost državnih dužnosnika na lokalne uvjete i potrebe. Štoviše, decentralizacija može pomoći ministarstvima nacionalnih vlada da usluge dosegnu do većeg broja lokalnih područja, omogućiti veću političku zastupljenost različitih političkih, etničkih, vjerskih i kulturnih skupina u donošenju odluka i osloboditi vrhovne menadžere u središnjim ministarstvima „rutinskih“ zadaća da se koncentriraju na politiku.

U nekim zemljama decentralizacija može stvoriti zemljopisni fokus na lokalnoj razini za učinkovitiju koordinaciju nacionalnih, državnih, pokrajinskih, okružnih i lokalnih programa te može pružiti bolje mogućnosti za sudjelovanje lokalnog stanovništva u donošenju odluka.

Decentralizacija može dovesti do kreativnijih, inovativnijih i responzivnijih programa dopuštajući lokalno „eksperimentiranje“. Također, može povećati političku stabilnost i nacionalno jedinstvo dopuštajući građanima bolju kontrolu javnih programa na lokalnoj razini.

No, decentralizacija nije lijek i ima potencijalnih nedostataka. Decentralizacija ne mora uvijek biti učinkovita, osobito za standardizirane, rutinske, mrežne usluge. To može dovesti do gubitka ekonomije opsega i kontrole nad oskudnim financijskim sredstvima od strane središnje vlade. Slabi administrativni ili tehnički kapaciteti na lokalnoj razini mogu dovesti do toga da se usluge pružaju manje učinkovito i djelotvorno u nekim područjima zemlje. Administrativne odgovornosti mogu se prenijeti na lokalnu razinu bez odgovarajućih financijskih sredstava i otežati pravednu raspodjelu ili pružanje usluga. Decentralizacija ponekad može učiniti koordinaciju nacionalnih politika složenijom i može dopustiti da lokalne elite preuzmu funkcije. Također, nepovjerenje između javnog i privatnog sektora može narušiti suradnju na lokalnoj razini.

Planeri projekata i programa moraju biti sposobni procijeniti snage i slabosti organizacija javnog i privatnog sektora u obavljanju različitih vrsta funkcija. Prije izrade razrađenih planova decentralizacije, oni moraju procijeniti najnižu organizacijsku razinu vlasti na kojoj se funkcije mogu učinkovito i djelotvorno obavljati, a za funkcije koje vlada ne mora osigurati - najprikladnije oblike privatizacije. Čak i planeri programa koji ne vide 'decentralizaciju' kao svoj primarni motiv moraju pažljivo analizirati vrste decentralizacije koje su već prisutne u zemlji kako bi se planovi politike prilagodili postojećim strukturama.

Centralizacija i decentralizacija nisu uvjeti „ili-ili“. U većini zemalja odgovarajuća ravnoteža centralizacije i decentralizacije bitna je za učinkovito i djelotvorno funkcioniranje vlade. Ne mogu se niti bi trebale sve funkcije financirati i upravljati na decentraliziran način. Čak i kada nacionalne vlade decentraliziraju odgovornosti, one često zadržavaju važne političke i nadzorne uloge. Moraju stvoriti ili održavati uvjete koji omogućuju da lokalne jedinice uprave ili nevladine organizacije preuzmu više odgovornosti. Središnja ministarstva često imaju ključnu ulogu u promicanju i održavanju decentralizacije razvijanjem odgovarajućih i učinkovitih nacionalnih politika i propisa za decentralizaciju i jačanjem lokalnih institucionalnih kapaciteta za preuzimanje odgovornosti za nove funkcije. Uspjeh decentralizacije često uvelike ovisi o osposobljavanju nacionalnih i lokalnih dužnosnika za decentraliziranu upravu. Tehnička pomoć često je potrebna lokalnim vlastima, privatnim poduzećima i lokalnim nevladinim skupinama u planiranju, financiranju i upravljanju decentraliziranim funkcijama.



### **3.2. Upravljanje decentralizacijom kao novijim pristupima razvoju lokalne samouprave i izazovi decentralizacije**

Decentralizirano upravljanje novi je način razvoja lokalne autonomije. Nove metode decentralizacije sve su učestalije u različitim zemljama. To uglavnom znači unaprijed pripremljeno, promišljeno i profesionalno upravljanje procesima.

Smatra se da je decentralizirano upravljanje složeno profesionalno poslovanje sa svojim profesionalnim pravilima, koje bi trebalo osigurati poboljšanje kvalitete javnih usluga i jačanje legitimiteta na prihvatljivoj razini javnih rashoda. Odbori se obično sastoje od stručnjaka lokalne uprave koji su odgovorni za pripremu decentralizacije, pilot projekte, provođenje decentralizacije, ocjenu rezultata i izmjene planova decentralizacije. Nova metoda je također sustavna i potpuna. Osmisliti i provesti međusobno povezane i koordinirane mjere decentralizacije te planirati i provesti promjene u sustavu javne uprave u cjelini, a ne djelomično.

Iskustvo je pokazalo da se neke intervencije teško provode i održavaju, koštaju više i duže traju te uzrokuju otpor i gubitak resursa. Nova metoda kombinira političku, pravnu, administrativnu tehnologiju i druge mjere i aktivnosti na svim razinama teritorijalnog sustava i na različitim razinama društva.

Koprić (2008.) navodi da je novi pristup dinamičan i da se u njemu vode promjene, a ne revolucionaran i jednokratian u smislu promjena. Pažnja se pridaje pripremi, pažljivo se bira trenutak početka i zatim postupno u fazama provode kvalitetno pripremljene mjere. U takvim uvjetima potrebni su propisi kojima se mijenja pravna regulacija i uvode drugačije i novije lokalne institucije. „Upravljanje decentralizacijom jest kombinacija i ravnoteža top-down i bottom-up pristupa. Razvoj sustava lokalne samouprave vodi se iz centra države, ali je istodobno osigurano sudjelovanje u njegovu oblikovanju i samih lokalnih zajednica i drugih zainteresiranih, građana, nevladinih organizacija, privatnog sektora i drugih“ (Koprić 2008.).

Stručno znanje i reformske vještine, spremnost na provedbu decentralizacije kad bude popraćena političkim odlukama nužne su za uspjeh procesa. Na to se nastavljaju inovativne aktivnosti samih lokalnih jedinica i aktera u njima. Isto tako, bitno je naglasiti i zaključiti da upravljanje procesom decentralizacije omogućuje ekonomičnost, snižavanje troškova i bolji omjer između postignutih reformskih rezultata i uloženi sredstava. Komponente za dobro upravljanje decentralizacijom prema Kopriću (2008.) su:

- *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:
  - utvrditi viziju i strategiju institucionalnog razvoja države,
  - identificirati kulturološke, sociološke i tradicijske temelje decentralizacije,
  - odabrati vrijednosti koje se želi unaprijediti,
  - precizirati ciljeve decentralizacije,
  - razraditi program decentralizacije,
  - provjeriti pravne temelje i okvire decentralizacije,
  - analizirati rubne uvjete i pretpostavke uspješne decentralizacije, kao i rizike njezine provedbe.

S obzirom da je strategija plan i da mora sadržavati odgovore na sva pitanja koja se obično postavljaju u strateškom planiranju, stoga je važno oblikovati strategiju razvoja sustava odabrane vrste zemlje. Prema autoru Koprić (2008), razina postavljanja ciljeva decentralizacije je specifičnija. Treba ih odrediti što točnije, uz naznaku pokazatelja koji omogućuju praćenje, provjeru i ispravljanje tijekom provedbe decentralizacije. „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“ (Koprić, 2008.).

- *Podrška decentralizaciji* prema Koprić (2008.) kao i svaka druga reforma javnog sektora, decentralizacija zahtijeva snažnu podršku iz mnogih izvora. Bez potpore nemoguće ju je pokrenuti, provesti ili zadržati početne rezultate dulje vrijeme. Prvo, potrebna je snažna politička volja, predanost i podrška političara, političkih aktera i političkih institucija za pokretanje reformi i tijekom cijelog razdoblja provedbe.
- "Lokalne i regionalne jedinice i njihove udruge moraju imati nezamjenjivu ulogu u procesu decentralizacije. Konkretno, na udruge lokalnih jedinica sve se više gleda kao na osmišljavanje, prijedlog i provedbu reformi središnje državne vlasti koje također utječu na lokalne vlasti. U slučaju ne dopuštajući donošenje odluka bez pristanka ovih udruga, konzultirajte se s njima i sudjelujte u odlučivanju i provedbi na druge načine do formalnog sudjelovanja.

Prema Fjeldstadu (2001.). upravo zbog toga za osmišljavanje, vođenje, praćenje i evaluaciju te politike i svih decentralizacijskih reformskih mjera, kao i za uvođenje potrebnih korekcija, nužno je formirati snažno tijelo za upravljanje decentralizacijom.

- *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“ (Fjeldstad, 2001.).

Potpuna decentralizacija trebala bi dati odgovore na neka tipična pitanja i pokriti određene dijelove lokalnog autonomnog sustava. Ponekad decentralizacija neće pokriti sve segmente tržišta ili će ih obuhvatiti u različitom stupnju. Najčešći je utvrđivanje opsega ovlasti i zadataka, jačanje financijske autonomije i jačanje administrativnih sposobnosti upravljanja. Ako lokalne jedinice mogu obavljati dodijeljene funkcije, moraju biti financijski ovlaštene. Potrebno je pronaći dovoljno izdašne izvore ili kanale iz središnje vlade i nacionalnih proračuna za stjecanje financijske autonomije lokalnih jedinica. Da bi se postigla decentralizacija, moraju se ojačati administrativni kapaciteti lokalnih jedinica. Iako ljudi često ostavljaju dojam da se lokalna autonomija svodi na političko djelovanje lokalnih političkih aktera.

Opseg za učinkovito i odgovorno decentralizirano upravljanje uvelike se razlikuje od zemlje do zemlje, ovisno o povijesnim, ekonomskim i političkim uvjetima. Uobičajeno je, međutim, učinak i odgovornost podnacionalnih ili lokalnih vlasti ograničeni brojnim čimbenicima: ograničenim resursima, slabim institucionalnim kapacitetima, neadekvatnim mehanizmima računovodstva i odgovornosti te ograničenom dostupnošću informacija.

Lokalne uprave u većini zemalja imaju ograničena ovlaštenja lokalnog oporezivanja iz kojih financiraju dodijeljene usluge. Kao rezultat toga, razine usluga daleko su ispod potrebnog. Lokalni prihodi često su ograničeni na nekoliko vidljivih (i stoga nepopularnih) poreza koje je teško i skupo naplatiti, nejednaki su po učinku i ekonomski iskrivljuju. Iako bi velika urbana središta mogla generirati značajne prihode od poreza na imovinu i nameta na tvrtke, u ruralnim područjima možda neće biti potrebno mnogo oporezivati. Povećana mobilizacija lokalnih prihoda često uključuje prisilno izvlačenje iz siromašnih (Fjeldstad, 2001.). Zbog toga mnoge lokalne uprave uvelike ovise o transferima iz središta, koji se često raspoređuju na nepravedan i netransparentan način. Ta ovisnost o centru (a u nekim slučajevima i o donatorima) podriiva odgovornost lokalnih vlasti prema lokalnim biračima i poreznim obveznicima.

Lokalne uprave često pate od slabih institucionalnih kapaciteta. Procesi donošenja odluka su nesustavni, mehanizmi odgovornosti između dužnosnika i izabраниh predstavnika su neadekvatni, a postoji i skraćivanje službenika s potrebnim tehničkim, upravljačkim i financijskim vještinama. To je često posljedica nedostatka financijskih sredstava za privlačenje i zadržavanje osoblja visokog kalibra. Razine plaća za osoblje lokalne uprave u Africi često su samo dio onoga što bi ljudi mogli zaraditi u privatnom sektoru. Vrlo niske plaće također znače da je osoblje zaokupljeno traženjem drugih mogućnosti za zaradu, bilo da su korumpirane ili jednostavno disfunkcionalne. No za razvoj institucionalnih kapaciteta potrebno je i vrijeme, dok je decentralizacija u mnogim zemljama relativno nova. Crook i Sverisson (2001.) identificirali su duljinu trajanja reformi decentralizacije kao jedan od čimbenika koji utječu na performanse sustava. Izgradnja institucionalnih kapaciteta na lokalnoj razini također zahtijeva dosljednu podršku centra. To često nedostaje.

Odgovornost, kako dužnosnika prema izabranim predstavnicima, tako i izabраниh lokalnih uprava prema građanima, zahtijeva učinkovite sustave računovodstva i revizije koji stvaraju povjerenje u informacije o tome kako su resursi korišteni. Izabrani predstavnici, bez obzira na obične građane, rijetko su u mogućnosti provjeriti pojedinosti o korištenju resursa. Ipak, računovodstveni sustavi u lokalnoj upravi često su izuzetno slabi i otvoreni su za sve vrste sporova. Godišnji računi često se dovršavaju dugo nakon završetka financijske godine (ako u nekim slučajevima uopće postoje). U međuvremenu, središnje vlade rijetko imaju kapacitete za obavljanje sveobuhvatne vanjske revizije svih lokalnih vlasti.

Odgovornost također ovisi o informacijama koje su građanima dostupne, u dovoljno razumljivom obliku, o načinu korištenja resursa. Također zahtijeva dinamičko civilno društvo, sposobno učinkovito se uključiti u lokalnu upravu po ovim pitanjima. Ovo je još uvijek relativno rijetka kombinacija u većini zemalja.

S obzirom na slabosti lokalne demokratske prakse u mnogim zemljama, središnja vlada mora nastaviti igrati ključnu ulogu u osiguravanju da se resursi pravilno koriste - i spriječi korupcija - na lokalnoj razini. To se ne bi trebalo zabrinjavati samo zbog novca prenesenog iz centra. Središnje vlade imaju veliku zabrinutost kako bi osigurale pravilnu upotrebu cijelog javnog novca, na bilo kojoj razini prikupljenog ili upotrijebljenog novca. Doista, razlika između novca središnje države i novca lokalne uprave prilično je proizvoljna: sav javni novac doprinose porezni obveznici, a pitanje je administrativne pogodnosti koja razina vlasti prikuplja koje prihode.

Središnje vlade imaju niz instrumenata koje mogu koristiti za nadzor korištenja novca od strane lokalnih vlasti: specifikacije o korištenju transfera, uvjeti vezani uz transfere, zahtjevi za odobravanje planova, proračuna i velikih projekata, imenovanje osoblja i vanjska revizija, svi su uobičajeni pristupi. Ipak, sve ovo pokreće pitanja o prirodi decentralizacije i o tome kakva bi trebala biti ravnoteža između središnjeg smjera i lokalnog izbora u decentraliziranom sustavu. Jasno je da nema smisla decentralizirati ako centar tada nastoji detaljno kontrolirati lokalnu uporabu resursa. Doista, takva detaljna kontrola bila bi politički neprihvatljiva u većini decentraliziranih sustava. Ipak, s obzirom na rizike za javne resurse, potreban je dobro definiran i pravilno izveden sustav središnjeg nadzora.

U praksi je središnji nadzor lokalnih vlasti slab. Prečesto središnje kontrole stvaraju više problema nego što ih rješavaju, uključujući kašnjenja, frustracije, dodatne troškove i izopačeno ponašanje. Središnje odobrenje proračuna u Keniji može potrajati mnogo mjeseci, a u nekim slučajevima se daje tek nakon završetka financijske godine na koju se proračun odnosi. To jasno potkopava cijelu svrhu proračuna. U međuvremenu, centralno imenovano osoblje moglo bi postati središte lokalnog političkog nezadovoljstva, koje se smatra da služi interesima centra, a ne lokalne vlade. Prečesto se odnosi središnje-lokalne zajednice zaglave u političkom sukobu, pa se izgube legitimni ciljevi poboljšanja učinka i odgovornosti.

Postoje i mnoga praktična pitanja oko središnjeg praćenja i nadzora korištenja resursa od strane lokalnih vlasti. Korištenje uvjetnih transfera, odobrenja proračuna i planova te revizija računa lokalnih vlasti učinkovita su samo ako centar ima mogućnost provjeriti što se zapravo događa na lokalnoj razini. To predstavlja niz problema Crook i Sverisson (2001.):

- troškovi i praktične poteškoće u pribavljanju informacija s udaljenih mjesta i nedostatak središnjih resursa za to;
- informacijske asimetrije, koje središnjim dužnosnicima otežavaju stvarno poznavanje položaja na lokalnoj razini, budući da izvješća lokalnih dužnosnika možda ne otkrivaju pravo stanje;
- sposobnost centra da ispravno protumači informacije koje prima, a time i da zna je li situacija zadovoljavajuća ili ne;
- poticaji lokalnim službenicima da manipuliraju podacima kako bi pokazali što centar želi ili naznačili da su ispunjeni središnji uvjeti; uključujući izopačene poticaje, kao što je traženje pretjerane razine upisa u škole kako bi se povećala dodjela potpora;

- ponašanje središnjih dužnosnika u potrazi za najamnikom, uključujući revizore, zadužene za provjeru podataka, tako da se ne može osloniti ni na „provjerene“ informacije;
- političke i praktične prepreke za poduzimanje ovršnih radnji u slučaju kršenja (na primjer, mogu li se potpore za obrazovanje doista uskratiti ako je lokalna uprava zloupotrijebila sredstva?).

Ipak, postoji prostor za poboljšanje središnjih nadzornih sustava. Pritom je pružanje pravih poticaja lokalnim samoupravama ključni element. Drugi je pristup informacijama o središnjim transferima i lokalnim proračunima koji su dostupni javnosti. Iako relativno mali broj ljudi može imati izravan interes za informaciju, ili je čak moći razumjeti, činjenica da su informacije dostupne u javnoj domeni pruža mogućnost grupama civilnog društva da ih tumače drugima i da počnu zahtijevati odgovornost od lokalna uprava.

### **3.3. Strategija decentralizacije**

Stvaranje slobodne, demokratske države temeljene na vladavini prava zahtijeva razvoj političkog sustava, izgrađenog na načelima samouprave i očuvanja temeljnih prava građana, uz stvaranje okruženja u kojem se zajednička nacionalna i lokalna pitanja rješavaju putem ostvarivanja slobodne volje građana. Povijesno iskustvo potvrđuje da se osiguranje javne dobrobiti, slobodan i nesmetan razvoj pojedinaca i skupina, pružanje punih društvenih usluga ne može napasti samo pod centraliziranom upravom. Kako bi sustav upravljanja adekvatno odgovorio na potrebe stanovništva i osigurao učinkovito sudjelovanje građana u donošenju odluka, ključno je da se ovlasti i odgovarajući resursi raspodijele na središnja tijela i lokalne samouprave. Decentralizacija upravljanja koja je izravno povezana s uživanjem temeljnih prava građana na razini lokalne samouprave predviđa razvoj samouprave, jedne od najvažnijih demokratskih institucija za izgradnju države. Uspostavljanje potpuno funkcionalnog sustava lokalne samouprave jedan je od ključnih ciljeva reforme sustava upravljanja. Strategija je povezana s vizijom iznesenom u dokumentu nacionalne politike „Sloboda, brzi razvoj, prosperitet“. Istodobno, osmišljen je kako bi pridonio postizanju ciljeva održivog razvoja na lokalnoj razini.

Bejaković (2016.) je u svom radu istaknuo kako će decentralizacija pomoći ojačati proces utvrđivanja politika i mjera od nacionalnog značaja na razini središnje države, jer će omogućiti Ministarstvu da se riješi upravljanja pojedinim pružateljima usluga. Županija će i dalje biti

odgovorna za zdravstvo, obrazovanje, socijalnu skrb, planiranje prostora i okoliš te kulturu i sport. Prema strategiji, cilj je osigurati autonomiju lokalnih vlasti smanjenjem konkurentskih funkcija i dodjeljivanjem ekskluzivnih zadaća lokalnim vlastima. Bejaković (2016.) je citirao strategiju koju je prije nekoliko godina provela skupina domaćih i stranih stručnjaka. Dokument ima za cilj osnažiti županije i identificirati ih kao nositelje razvoja u mnogim područjima, poput socijalne skrbi, obrazovanja, zapošljavanja i gospodarskog razvoja.

Unutar odredbi Europske povelje o lokalnoj autonomiji, glavna svrha strategije je osigurati poštivanje načela dodjele ovlasti razini vlasti koja može učinkovito izvršiti zadatak. Ova strategija naziva se projekt "Decentralizacija i razvoj-državne funkcije i financijska decentralizacija i strategija razvoja ljudskih potencijala". Najveće su reforme predložene u sustavu socijalne skrbi: osnivačka prava za centre za socijalnu skrb, obiteljske centre i većinu domova socijalne skrbi bila bi prenesena na županije.

Tablica 1. *Prenošenje odgovornosti za rashode i financiranje*

Sektor	Prenošenje odgovornosti za rashode i financiranje
<b>Zdravstvo</b>	Prva faza: Pojedinačni udjeli i izdvajanja poreza na dohodak decentralizirani su za subvencioniranje primarnih i sekundarnih zdravstvenih ustanova u županijskom vlasništvu. Druga faza: Dio plaće i izdataka koji se trenutno dodjeljuju regionalnim i lokalnim podružnicama HZZO-a; materijalni troškovi, troškovi održavanja i kapital trenutno dodjeljuje se visokoškolskim bolnicama Izdaci; sredstva doznačena zdravstvenoj ustanovi za usluge pružene prema potpisanom ugovoru
<b>Obrazovanje</b>	Raspodjela poreza na dohodak i decentralizacija subvencija svim ustanovama osnovnog i srednjeg obrazovanja u županijama i gradovima; plaće i doprinosi nastavnog i nenastavnog osoblja, projekti posebnog obrazovanja (djeca s posebnim potrebama i etničkim manjinama), informatizacija i knjižnice, te fakultetski izdaci za projekte osposobljavanja i razvoja
<b>Socijalna skrb</b>	Plaće i doprinosi osoblja u centrima za socijalnu skrb i u obiteljskim centrima (središnja država trenutno plaća centrima za socijalnu skrb i obiteljskim centrima); raspodjela poreza na dohodak i decentralizirane

	županijske subvencije (jednake subvencije) za financiranje kuća i socijalnih ustanova socijalna skrb Operativni troškovi centra (koje sada središnja vlada dodjeljuje županiji), operativni troškovi obiteljskog centra; socijalna pomoć koja se isplaćuje centru za socijalnu skrb (koju sada doznačuje središnja vlada) izravno se plaća obiteljima ministarstvo (sada ga prenosi središnja vlada))
<b>Gospodarski razvoj</b>	Plaće i doprinosi zaposlenih sada se plaćaju za vanjske usluge i povremene troškove poslovanja

Izvor: Bejaković, 2016.

Tablica 1 prikazuje prenošenje odgovornosti za rashode i financiranje. U tablici su navedeni sektori te prenošenje odgovornosti s obzirom na sektore. Sa županijom kao jedinicom uspostavite funkcionalna područja za zdravstvenu zaštitu i srednje obrazovanje. Cilj je stvoriti učinkovitu jedinicu za planiranje radi postizanja integracije usluga, ekonomije opsega i boljih rezultata za pružene usluge. Za zdravstvenu zaštitu, na regionalnoj razini osnovat će se holding koji će rukovoditi cjelokupnom zdravstvenom mrežom. Holding će osnovati uključene županije i imat će ulogu ustanove za zdravstveno osiguranje, odgovorne za ugovaranje i plaćanje pružatelja usluga, uključujući primarnu zdravstvenu zaštitu. U smislu gospodarskog razvoja, uloga županije bit će jača. To će uključivati uspostavljanje i razvoj mreža, koordinaciju, sufinanciranje i koordinaciju ulaganja lokalne uprave. Poljoprivreda i šumarstvo, navodnjavanje i odvodnjavanje te gospodarska infrastruktura. Predložena strategija decentralizacije podrazumijeva, među ostalim, veliko povećanje udjela rashoda regionalnih vlasti nauštrb rashoda središnje države.

„Međusektorska koordinacija povezala bi zdravstvo s njegom u socijalnoj skrbi, obrazovanje s tržištem rada te politike novčanih naknada u socijalnoj skrbi s mjerama aktivne politike tržišta rada. Sektorske gospodarske politike i mjera s infrastrukturnim razvojem bit će osigurane kroz sektorska vijeća osnovana na razini funkcijskih regija i županija“ (Bejaković, 2016.).

Ističe se kako će predviđena strategija biti proračunski neutralna. Na razini središnje vlade (ministara) dodatni troškovi uglavnom se odnose na utvrđivanje i inspeksijske funkcije nacionalnih politika i provedbenih mjera, odnosno transformaciju i jačanje resornih institucija; uštede se uglavnom odnose na prijenos upravljanja i financija odgovornosti prema lokalnim vlastima. „Zajedničko planiranje usluga zasad je onemogućeno dodjelom odgovornosti za



usluge zdravstva i socijalne skrbi različitim razinama vlasti. Suradnja obrazovnih ustanova i lokalnih zavoda za zapošljavanje, komora i gospodarskih tvrtki prepuštena je dobroj volji ravnatelja škola. To ima za posljedicu da su obrazovni programi, posebice strukovni, vrlo slabo usklađeni s potrebama lokalnog tržišta rada. Postoji također jaka potreba integracije aktivne politike tržišta rada i stvaranja poslova sa sustavom naknada u socijalnoj skrbi. To bi pomoglo boljem ciljanju mjera na tržištu rada, potaknulo sudjelovanje nezaposlenih u inicijativama za zapošljavanje koje se provode na tržištu rada te unaprijedilo socijalnu i ekonomsku integraciju osoba s posebnim potrebama“ Crook i Sverisson (2001.).

### 3.3.1. Strategija decentralizacija u Europi

S izuzetkom saveznih zemalja poput Austrije, Belgije i Njemačke, trend decentralizacije EU neke su zemlje doživjele regionalnu transformaciju, uspostavom nove regionalne vlade između središnje vlade i tradicionalnih jedinica lokalne uprave. „To se posebice odnosi na Francusku, Španjolsku, Italiju i Ujedinjeno Kraljevstvo. Nadalje, očit je proces fragmentacije, pri čemu je potrebno ostvariti prevladavanje velikog broja malih lokalnih jedinica, što je tradicionalno obilježje lokalnih vlasti u Europi“ (Bejaković, 2016.). Bajo i sur. (2016.) je istaknuo kako EU nema idealan model decentralizacije. EU nije predložila model konvergencije jer bi bio u suprotnosti s političkim i institucionalnim tradicijama i sklonostima država članica. U Europi postoje brojni zahtjevi pojedinih područja za većim stupnjem političke, teritorijalne i fiskalne autonomije. Europska unija nema jedinstveni koncept decentralizacije zbog čega se u radu nastoji skrenuti pozornost na razloge, mogućnosti i ograničenja asimetričnog decentraliziranog uređenja na primjeru odabranih europskih država.

Isto tako, bitno je istaknuti da u asimetričnom sustavu decentralizacije određene regije imaju veću autonomiju od drugih, odnosno da administrativne jedinice na istoj razini (grad, regija ili država) imaju različita regulatorna i fiskalna ovlaštenja. Asimetrična decentralizacija osobito je istaknuta u Italiji i Španjolskoj, a visok stupanj asimetrije postoji i u Ujedinjenom Kraljevstvu.

### 3.3.2. Asimetrična decentralizacija u zemljama Europske unije

Potrebno je razlikovati decentralizaciju i prema prisutnosti asimetrije u regionalnoj strukturi. U sustavima asimetrične decentralizacije pojedine lokalne jedinice imaju veću autonomiju od ostalih, odnosno vlasti iste razine (gradovi, regije ili države) imaju različite regulacijske i fiskalne ovlasti.

Proces fiskalne i administrativne decentralizacije u državama članicama EU počeo je u različitim razdobljima i tekao neujednačenim intenzitetom. Najbolji je pokazatelj strukture lokalnog sektora broj nižih razina vlasti te broj administrativnih (lokalnih) jedinica na svakoj razini vlasti. Broj nižih razina vlasti i lokalnih jedinica na svakoj se razini u starim zemljama članicama Europske unije (EU-15) razlikuje. Jednu nižu razinu vlasti imaju Finska, Irska, Luksemburg i Portugal, dvije razine Austrija, Danska, Grčka, Nizozemska i Švedska, a tri Belgija, Francuska, Italija, Njemačka, Španjolska i UK.

Broj lokalnih jedinica I. razine u EU-15 zemljama uglavnom se smanjuje. Od početka druge polovice 20. stoljeća do 2011. u EU-15 zemljama ukupan broj lokalnih jedinica I. razine smanjio se za gotovo 32 i pol tisuća. U apsolutnom iznosu, broj lokalnih jedinica najviše je smanjen u Njemačkoj (preko 14 tisuća), a u relativnom u Danskoj i Grčkoj (preko 90%) (Bajo i dr., 2016.).

Prema tradicionalnoj literaturi o federalizmu, izbor između decentralizacije i centralizacije ovisi o kompromisu između internalizacije prelijevanja među jurisdikcijama (što bolje čini nacionalna vlada) i lokalnih prednosti informacija (bolje iskorištavanje putem podnacionalna vlada). Međutim, s drugom generacijom teorije federalizma veća je pažnja posvećena fiskalnim i političkim poticajima s kojima se suočavaju donacionalni kreatori politike. To bi također utjecalo na gore spomenuti kompromis, a posebno na međuvladin odnos između središta i lokalnih jedinica.

Općenito, odluka o dodjeli nadležnosti za politike različitim razinama vlasti povezana je s nizom kompromisa između prednosti i nedostataka centraliziranog nasuprot decentraliziranom pružanju usluga. Na primjer, središnja vlada mogla bi nepravедno diskriminirati među regijama i odlučiti favorizirati jednu regiju iz političkih razloga (na primjer, s najvišim članom vlade koji dolazi iz), čime bi opravdala institucionalnu reformu prema decentralizaciji. Na sličan način, raspodjela odgovornosti mogla bi se sustavno razlikovati među lokalnim entitetima (ili državama) jer nikada ne bi bilo optimalno ravnomjerno rasporediti takvu odgovornost među svima njima. Drugim riječima, u nekim državama / regijama odgovornost, u kombinaciji s autonomijom, za pružanje usluga trebala bi biti, na primjer, na središnjoj vladi, dok bi u drugim državama / regijama na njoj trebala biti državna / regionalna vlada. Štoviše, kada se dohodak značajno razlikuje po regijama, centralizacija ne može uvijek biti učinkovita jer mogu prevladati regionalne specifičnosti koje vode do oblika djelomičnog fiskalnog federalizma. Općenito, to bi moglo dovesti do nekih novih institucionalnih postavki, koje karakteriziraju

asimetrični stupnjevi decentralizacije zbog stava / namjere središnje ili regionalne vlade. Zapravo, ako se pogledaju neka nedavna iskustva s više zemalja, čini se da je to slučaj (Biswas, 2019.).

Stoga u nekim područjima postoje organizirani separatistički pokreti koji aktivno postižu svoje ciljeve, ciljajući na rijetko naseljena i zemljopisno izolirana područja koja su dobila poseban status kako bi se osigurali minimalni standardi javnih usluga u tom području. Otočne regije često svoje posebno mjesto pripisuju izoliranim geografskim lokacijama (npr. Azori i Madeira u Portugalu, Korzika u Francuskoj, Sardinija i Sicilija u Italiji, Farski otoci u Danskoj i Finski Ålandski otoci). Ta područja uključuju područja s izraženim osjećajem nacionalnog identiteta, individualnih jezičnih i kulturnih obilježja (poput Korzike, Sardinije, Sicilije, Farskih otoka, Alandskih otoka), a u Baskiji, Kataloniji, Španjolskoj Ronia, Galicija i Andaluzija imaju slična obilježja i Trentino-Alto Adige, Tiro, Valle d'Aosta i Furlanija-Julijska krajina u Italiji. Različite razine gospodarskog razvoja i političke razlike odgovorne su za asimetriju između Njemačke i Austrije, a separatistički pokret posebno je aktivan u Baskiji i na Korziki. Ovisno o razlogu asimetrije, od stanovnika tog područja može se zahtijevati viši stupanj autonomije, pa čak i odvajanje od zemlje. EU nema jedinstveni koncept fiskalne decentralizacije na nacionalnoj razini država članica. Strukturne mjere regionalne politike EU -a uglavnom nastoje umanjiti nejednakost lokalnih jedinica putem alata strukturne politike. No, ti alati nisu zamjena za provedbu regionalnih politika na nacionalnoj razini (Bajo i Klemenčić, 2016).

Sve zemlje koje su pristupile Europskoj uniji zadržale su autonomiju u svojim politikama fiskalne decentralizacije. Stare članice EU -a proces fiskalne decentralizacije iskusile su mnogo prije novih država članica. Iako nema mjerila pokazatelja koje se može koristiti za opisivanje da li je zemlja fiskalna centralizacija ili decentralizacija, usporedba stupnja decentralizacije zemalja (na temelju različitih pokazatelja) može se koristiti kao relativni pokazatelj fiskalne decentralizacije. Financijski instrumenti obično su sredstvo pokušaja utjecaja na takvu potražnju - posebni porezni poticaji ili transferna plaćanja osmišljeni su kako bi nadoknadili nedostatak fiskalne autonomije ili pružili beneficije koje će umanjiti separatističke ambicije. Slično, fiskalna privilegija je alat koji utječe na zadržavanje bogatijih lokalnih jedinica koje se protive njihovom sudjelovanju u državnim rashodima većim od prosjeka u njihovim matičnim zemljama. Prirodu i utjecaj asimetrične decentralizacije treba promatrati i ocjenjivati od slučaja do slučaja, uzimajući u obzir posebne okolnosti svake zemlje i njezin utjecaj na političku ravnotežu. Bez obzira na uzrok asimetrije, financijske posljedice ovog uređenja važan su faktor

koji može dovesti do veće društvene i političke kohezije, ali može dovesti i do raspada zemlje (Bajo i Klemenčić, 2016).

Italiji nakon ustavne reforme 2001., članak 116. (treći stavak) Ustava uvodi mogućnost talijanskim regijama da zahtijevaju dodjeljivanje dodatnih oblika i posebnih uvjeta autonomije. Ova različita autonomija može se pripisati zahtjevu dotične regije, nakon konzultacija s lokalnim vlastima, uz državni zakon odobren apsolutnom većinom članova, na temelju sporazuma između države i dotične regije. Posljednjih godina zahtjev za većom autonomijom iznijelo je devet regija (Lombardija, Veneto, Emilija-Romagna, Pijemont, Ligurija, Toskana, Marche, Umbrija i Kampanija), a u dvije, odnosno Lombardiji i Venetu, održan je referendum održano je 2017. godine, čime je potvrđen takav zahtjev građana, predviđajući pregovore sa središnjom vladom. Nasuprot tome, Emilia - Romagna izravno se obvezala da će guverner regije započeti pregovore s državom iste godine (Biswas, 2019.).

U Španjolskoj, nakon što je dovršen ustavni proces, nastalo je 17 autonomnih zajednica i rezultat je bio vrlo asimetričan kvazi-federalni sustav. To je uglavnom bilo posljedica sve veće poluge koju su za pregovaračkim stolom stekle katalonska, baskijska i nekoliko drugih, autonomnih vlada.

U nekim je slučajevima subnacionalna autonomija manje povezana s fiskalnom decentralizacijom, a puno više s regulatornom decentralizacijom kao u ruskom institucionalnom sustavu, gdje su ruske regije sustavno donosile zakone i pravne akte koji su često izričito proturječio saveznim propisima, što je dovelo do „rata zakona“. U tom kontekstu, neke su regije uspjele pregovarati o višoj razini autonomije od centra na bilateralnoj osnovi, što je dovelo do izrazito asimetričnog dizajna ruskog federalizma.

Konačno, u drugim slučajevima središnja kontrola nikada nije pala na razinu koja je dopuštala usporedivu razinu institucionalnih varijacija na podnacionalnoj razini, poput Kine (Libman i Rochlitz, 2019.). Na primjer, pod sudbinom Mao Kine je u velikoj mjeri odlučilo ono što se dogodilo u središtu, s tim što je autonomija regionalnih i lokalnih država ostala izuzetno ograničena. Međutim, kineske podnacionalne vlade s vremenom su stekle preostala potraživanja na приходima, što im omogućuje da zadrže dio resursa generiranih u regiji. To doprinosi objašnjenju zašto kineske regije imaju veće poticaje za rast regionalnih dužnosnika (Biswas, 2019.).

### 3.4. Decentralizacija u Hrvatskoj

U Hrvatskoj se već neko vrijeme raspravlja o potrebi ukidanja ili spajanja postojećih županija. Iako neke stranke i donositelji političkih odluka čvrsto vjeruju da ih je potrebno ujediniti, druge vjeruju da je to štetno i da će imati ozbiljne negativne posljedice. Temelj ovih implementacija je decentralizirana kvalitetna provedba.

Đulabić (2012.) ističe da je ozbiljnija i pomalo sustavna decentralizacija Hrvatske započela ustavnim promjenom 2000. godine i donošenjem novih zakona koji reguliraju važna pitanja lokalne i regionalne autonomije 2001. godine. Isto tako, Đulabić navodi da je u tom razdoblju počela decentralizacija u nekoliko upravnih resora. Naravno, u pitanje bi se moglo dovesti o kojoj se zapravo vrsti decentralizacije radilo. Naime, u većini tada decentraliziranih resora došlo je do podjele ovlasti između središnje države, te županija i općina i gradova. Decentralizacija je pokrenuta u četiri upravna područja i to u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu.

Politički akteri koji brane postojeću teritorijalnu strukturu općenito zagovaraju veći stupanj decentralizacije, vjerujući da su u procesu decentralizacije 2001. navodno dokazali da su jedinice koje su preuzele decentralizirane funkcije sposobne za obavljanje decentraliziranih zadaća.

„Županijska je struktura sama po sebi poprilično usitnjena i nastala je kao rezultat političkih, a ne upravno-tehničkih razloga. Županija ima previše i njihovim usitnjavanjem te su jedinice postale besmislene. One ne predstavljaju prirodne regionalne cjeline s kojima bi se lokalno stanovništvo moglo identificirati. Također, s obzirom na vrlo slab fiskalni kapacitet, te jedinice nisu u stanju niti preuzeti aktivnu ulogu u poticanju razvoja vlastitog područja, organizirati obavljanje kvalitetnih lokalnih javnih službi i poduzeti druge radnje kako bi se poboljšao standard stanovništva u različitim dijelovima Republike Hrvatske, te pokrenuo gospodarski i općedruštveni napredak“ (Đulabić i dr., 2011.).

Može se zaključiti kako je prvi znak hrvatskog osnaživanja regionalnih upravnih i autonomnih institucija bila ratifikacija Europske povelje o lokalnoj autonomiji 1997. godine. Hrvatska je prihvatila neke od ovih klauzula i stoga se obvezala poštivati 20 od 30 klauzula u prvom dijelu Povelje. Prvi korak bio je izmjena Ustava 2000. godine. Promjene uključuju odvajanje lokalne autonomije (županije) od decentralizirane državne uprave (ured državne uprave), izbor guvernera (više ne treba predsjednička potvrda), definiranje regionalnih i lokalnih ključnih

područja autonomije i priznavanje podređenosti. Isto tako, brojna pitanja i problemi međusobnih odnosa uobičajeni su u većini sektora i negativno utječu na određivanje politike i mjera, djelovanje i upravljanje. Međusektorska koordinacija gotovo je posve zanemarena, i to utječe na mogućnosti provođenja politike i mjera te planiranje harmonizacije, a pridonosi dupliciranju i preklapanju usluga. Zajedničko planiranje usluga zasad je onemogućeno dodjelom odgovornosti za usluge zdravstva i socijalne skrbi različitim razinama vlasti. Suradnja obrazovnih ustanova i lokalnih zavoda za zapošljavanje, komora i gospodarskih tvrtki prepuštena je dobroj volji ravnatelja škola. To ima za posljedicu da su obrazovni programi, posebice strukovni, vrlo slabo usklađeni s potrebama lokalnog tržišta rada.

Trenutni broj županija (20 i grad Zagreb sa statusom gradova i županija) uvelike je smanjio potrebu za racionalnom teritorijalnom organizacijom. Hrvatskoj ne treba toliko županija. Ove su županije ne samo dugoročno neodržive kao agencija javne uprave srednje razine, već i zato što podjelu županija slijede drugi odjeli i organizacije, što predstavlja teret za cijelu državu organizacija. Upravni odjeli (kao što su zavodi za zapošljavanje, zdravstveno i mirovinsko osiguranje, pravosudne institucije i tome slično.). Zbog toga je smanjenje broja županija vrlo važan prioritet za razvoj i strukturnu racionalizaciju Hrvatske.

Reforme na srednjoj razini potrebno je provesti kao dio opsežne i ozbiljne reforme cjelokupnog sustava lokalne uprave. Promjene u prethodnim sustavnim zakonima i drugim zakonima koji se odnose na sustav lokalne samouprave bile su uglavnom površne, uzrokovane političkim razlozima i nisu imale uporišta u administrativnim i tehničkim razlozima za utvrđivanje administrativnih podjela u zemlji (Bajo i sur., 2016.).

Nema sumnje da će spajanje županija dovesti do smanjenja njihovog apsolutnog broja (sa sadašnjih 20 + Zagreb na 4 + gradsko područje Zagreba), ali će također dovesti do povećanja stanovništva, što dovodi do njihovog ekonomskog baze i Ukupni financijski kapacitet ovih jedinica. Prosječan stanovnik novog područja trebao bi imati oko 800.000.

### **3.5. Lokalna uprava u kontekstu europskih integracija (eupeizacija)**

Prema autoru Musi i drugima, (2011.:107) europska integracija utječe na sve aspekte upravljanja unutar teritorija država članica, kao i na zemlje koje formalno na neki način uspostavljaju odnose s EU, bilo da se radi o procesu pomirenja i kandidature ili jačanja dobrosusjedskih odnosa. Osim u ekonomskim aspektima, europski utjecaj odražava se i u političkom smislu, uključujući institucije, strukture i funkcionalna područja javne vlasti,

političke procese i javne politike. Đulabić i sur., (2011.: 107-108) istaknuli su da je utjecaj EU-a na lokalnu autonomiju vidljiv u dva aspekta, jer europsko zakonodavstvo ima utjecaj na lokalne jedinice koje zahtijevaju određene strukturne i funkcionalne prilagodbe, a kao kreativna nova strukturu mogućnosti za lokalne vlasti da utječu na javnu politiku i promiču svoje interese uz mogućnosti koje pruža nacionalna vlada. Osjetljivost lokalnih jedinica na europske integracije dovodi do potrebe prilagođavanja lokalnih jedinica novom europskom okruženju, što se obično uključuje u izraz „upravljanje na više razina“ koji se kvalitativno razlikuje od tradicionalnog odnosa između središnje i lokalne razine i zahtijeva demokratsku odgovornost organa vlasti. Ti su ciljevi uključeni u koncept dobrog upravljanja koji međunarodne institucije i Europska unija promoviraju kao administrativnu doktrinu.

Prema autoru Đulabić i sur. (2011.), europeizacija se očituje kao niz strukturnih i funkcionalnih promjena u lokalnoj autonomiji zbog potrebe jačanja sposobnosti lokalnih jedinica te postizanja lokalnih usporednih prednosti. Uspostaviti odgovarajuće mehanizme u visoko konkurentnom europskom okruženju. To uključuje stvaranje novih organizacijskih oblika, poput regionalnih razvojnih agencija, udruga lokalne uprave ili ureda koji se bave europskim pitanjima, ili uvođenje novih funkcija ili metoda djelovanja, kao što su strateško planiranje, upravljanje projektima, privatizacija i vanjsko zapošljavanje. Odnosno, poboljšati vlastitu kvalitetu, naslijediti dobre prakse itd. Preduvjet za ovaj ciljani razvoj je da lokalna jedinica ima određene financijske i ljudske resurse.

### 3.5.1 Europska povelja o lokalnoj samoupravi

EU nastoji poboljšati kvalitetu decentralizacije primjenom načela sadržanih u Europskoj povelji o lokalnoj autonomiji. Ova se načela primjenjuju na sve postojeće sustave decentralizacije, bez obzira na njihov stupanj centralizacije i njihovu unitarnu ili federalnu prirodu. Ova su načela usmjerena na poboljšanje rada decentraliziranih tijela raspodjelom sredstava razmjerno njihovim troškovima, čineći ih tako odgovornijima prema građanima.

„Povelju je pripremio odbor vladinih stručnjaka Vijeća Europe na poticaj Konferencije o lokalnim i regionalnim vlastima, u Europi i bila je potpisana 15. listopada 1985. godine u Strasbourgu prilikom 20. plenarnog zasjedanja Kongresa o lokalnim i regionalnim vlastima u Europi. Potencijalno, načela samouprave utvrđene u Povelji primjenjuju se na sve kategorije lokalnih vlasti u zemljama članicama i u skladu s potrebnim promjenama na regionalna tijela vlasti“ (Bejaković, 2016.).

### 3.5.2 Utjecaj europskog zakonodavstva na lokalne jedinice

Europsko zakonodavstvo izravno i neizravno utječe na lokalne i regionalne jedinice. Prema procjenama Đulabića i sur. (2011.), približno 75% europskih propisa ima utjecaj na lokalne vlasti, a s obzirom na ključnu ulogu središnje vlade, ti se utjecaji ne odražavaju u potpunosti na njihovu zastupljenost u donošenju europskih odluka. Kada govorimo o utjecaju zakonodavstva, potrebno je razlikovati izravan utjecaj primarnog zakonodavstva EU -a od utjecaja sektorskog zakonodavstva, što stvara prostor za sudjelovanje lokalnih i regionalnih vlasti.

Đulabići dr., (2011.) navodi „Lisabonski ugovor (stupio na snagu 1. 1. 2009) predstavlja značajan iskorak u priznavanju uloge lokalnih vlasti u europskom upravljanju, s obzirom da sadržava odredbe koje :

- prvi put formalno priznaju načelo lokalne samouprave i jačaju supsidijarnost,
- priznaju i jačaju položaj lokalnih i regionalnih vlasti kao aktera europskih politika; tako se predviđa procedura konzultacija s lokalnim i regionalnim vlastima i njihovim udrugama, te
- naglašavaju ulogu lokalnih i regionalnih vlasti u pružanju javnih usluga

Osnovna je ideja promovirati dobro upravljanje u EU kroz osiguranje opravdanosti angažmana europske razine i ograničavanje europskih politika na one aktivnosti koje se ne mogu bolje obaviti na lokalnom ili regionalnom nivou, uz načelo proporcionalnosti te bez nametanja nepotrebnih upravnih i financijskih tereta lokalnim i regionalnim vlastima.

### 3.5.3 Dobro upravljanje (good governance) u lokalnim jedinicama

Kvaliteta suvremenog lokalnog upravljanja, kao i onog centralnog, može se mjeriti prema ispunjavanju kriterija dobrog upravljanja (good governance). Kao novu teoriju upravljanja, ovaj su koncept međunarodne organizacije definirale kao alternativu novom javnom upravljanju koje dominira javnim upravljanjem od kasnih 1970 -ih, ali uključuje i elemente demokratske odgovornosti i legitimnosti, osobito kao modele demokracija u razvoju. . Tranzicijske zemlje. OECD, Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond, UNPAN, EU, COE i veće nevladine organizacije daju sliku dobrog upravljanja.

Može se zaključiti kako je upravljanje fleksibilan oblik javnog odlučivanja koji uključuje interakciju između javnih tijela, civilnog društva i privatnog sektora na različitim razinama oko



određenih javnih pitanja ili područja od javnog interesa. Ova je metoda razvijena pod utjecajem globalizacije i internacionalizacije, slabeći teritorijalno načelo upravljanja, a shvaća se kao sposobnost i autoritet društvenih elemenata da utječu i oblikuju javne politike i odluke vezane uz javni život, gospodarstvo i društvo na proces. Društveni razvoj, utjecaj europskih integracija i dominacija sektorskih politika.

U međunarodnom razvoju, dobra vladavina (*Good governance*) način je mjerenja načina na koji javne institucije vode javne poslove i upravljaju javnim resursima na preferirani način. Good governance je proces donošenja odluka i proces kojim se odluke provode (ili ne provode). Vladavina u ovom kontekstu može se primijeniti na korporativno, međunarodno, nacionalno ili lokalno upravljanje kao i interakcije između ostalih sektora društva. Koncept „dobrog upravljanja“ pojavljuje se kao model za usporedbu neučinkovitih ekonomija ili političkih tijela s održivim ekonomijama i političkim tijelima. Koncept se fokusira na odgovornost vlada i upravljačkih tijela za zadovoljavanje potreba mase za razliku od odabranih grupa u društvu. Budući da su zemlje često opisane kao "najuspješnije" liberalne demokratske države, koncentrirane u Europi i Americi, standardi dobrog upravljanja često mjere druge državne institucije protiv tih država. Organizacije za pomoć i vlasti razvijenih zemalja često će značenje „dobre vladavine“ usmjeriti na skup zahtjeva koji se uklapaju u dnevni red organizacije, a „dobra vladavina“ podrazumijeva mnogo različitih stvari u mnogim različitim kontekstima.

Važno je razlikovati dobru vladavinu od ostalih pojmova koji izgledaju slično, poput razvoja i ekonomskog rasta. Umjesto da ih smatraju jednakim, mnogi znanstvenici smatraju ih osobinama koje su vjerojatno povezane na različite načine. U stvari, značaj koji autori pridaju dobroj vladavini rezultat je utjecaja koji može imati na razvoj i gospodarski rast. Važnost dobre vladavine dolazi upravo iz njegova odnosa s razvojem zemlje i smanjenjem siromaštva. Postavljanje plana za postizanje dobre vladavine od ogromnog je interesa, ali i složen zadatak, zbog čega se predlaže dovoljno dobro upravljanje kao polazište. U izradi ove jednostavnije agende ideja je revidirati politike koje su radile u prošlosti, postavljati prioritete na strateški način, razmotriti politike s većim učinkom u ublažavanju siromaštva i dostizanju razvoja, te potražiti inovativne načine provođenja takvih politika. U pogledu gospodarskog rasta, ova se varijabla s dobrim upravljanjem, ali u smislu povezanosti, umjesto biti dijelom. Drugim riječima, učenjake je zaintrigirao odnos dobre uprave i ekonomskog ili političkog razvoja. da Isto tako, mogu se naći mnogi odnosi između pokazatelja dobre vladavine i gospodarskog rasta, međutim, te je udruge teško izmjeriti, a još teže ih je pripisati uzročnim. Ipak spominje se uzročno-pozitivna veza između različitih dimenzija dobre vladavine i BDP-a po glavi

stanovnika odnosno, dobra vladavina omogućava razvoj. Ove su dimenzije način na koji se bira i preuveličava vlada, moć odgovornosti građana, kredibilitet u vladi, poštovanje institucija i vlada i građana i učinkovita isporuka javnih dobara. Odnos između ove dvije varijable ne stoji obrnuto, što znači da viši nivoi gospodarskog rasta ne dovode do bolje vladavine. Na primjer, ističe se da su Kina i Vijetnam česti primjeri zemalja koje su napravile značajne skokove u gospodarskom razvoju i smanjenju siromaštva, ali ipak zadržavaju mnoge karakteristike lošeg vladavine.

Dobra vladavina nastoji napraviti hibrid između *weberijanskog* koncepta i novog javnog menadžmenta uz uvođenje uloga građana kao suradnika u kreiranju javnih politika. Dobra vladavina je koncept javne uprave koji se trenutno najviše propagira na razini Europske unije kao najbolji model, ali postavlja se pitanje koliko je on ostvariv jer je činjenica da postoji vrlo visok stupanj birokratizacije u državi.

Mehanička i organska socijalna struktura određene su poslovima koji su usmjereni na strojeve i materijale, kod njih nema tolikih mogućnosti interesnog zakidanja i žestokog reagiranja, pa nije potrebna ni povećana kontrola nižih od viših. Specifičnost birokratskog ustroja potvrđuje se i kada se birokracija javlja kao faza životnog ciklusa. Osim što su u Hrvatskoj već davno svi upoznati s posljedicama zapošljavanja na temelju političke podobnosti i izostanka bilo kakvog strateškog planiranja, hrvatska javna uprava dobila je i međunarodnu potvrdu da je dosegla samo dno među razvijenijim zemljama u svijetu. Naime, prema Izvješću o globalnoj konkurentnosti 2018.-2019., koje objavljuje Svjetski gospodarski forum, hrvatska javna uprava je predzadnja u svijetu po efikasnosti. Od Hrvatske je gora jedino Venezuela. U isto vrijeme, u javnoj upravi radi više od 33% svih zaposlenih u Hrvatskoj. Taj broj stalno raste, dok mladi masovno odlaze iz države jer velikim porezima na plaću moraju financirati enormno veliku i neefikasnu javnu upravu.

Iako se sada, u doba javnozdravstvene krize, situacija poboljšava, postoje velike indicije da će se stanje vratiti u onakvo kakvo je bilo. Sve poslove koje sada u doba korone činimo online, a tiču se javne uprave, ponovno će zamijeniti uhljebljeni službenici. Dobra vladavina kao koncept dobre vladavine je dobro osmišljen te bolji od Novog javnog menadžmenta, ali mnogo stvari propagira načelno, a u stvarnosti ih se ne primjenjuje upravo zbog problema birokratizacije i ne sudjelovanja građana u donošenju odluka (iako to dobra vladavina propisuje) te u samoj neozbiljnosti političke scene koja radi ono što njima odgovara i kada im odgovara.

## 4. Regionalizam i regionalizacija

Regionalna razina vlasti postala je važnija i u centraliziranim i u decentraliziranim zemljama. Iako ne postoji jedno objašnjenje za ovaj razvoj, motiv regionalizacije u decentraliziranim zemljama često je bila želja da se u pružanju javnih usluga iskoriste veće razmjere, a da se pritom i dalje osiguraju prednosti decentraliziranog odlučivanja. Ove reforme obično su prenosile ovlasti s lokalne na regionalnu razinu, iako reforme obično uključuju neke ovlasti prenesene i sa središnje vlade na regije. U centraliziranim zemljama regionalizacija se često događala kao dio šire reforme decentralizacije, na primjer kao odgovor na sve veće nezadovoljstvo zbog centraliziranog pružanja javnih usluga u regijama. U tim slučajevima i ovlasti potrošnje i prihoda prenijete su sa središta na regije.

Uloga regija u poticanju gospodarskog razvoja u pojedinim regijama vrlo je važna. S obzirom na postojeće društveno-ekonomske razlike unutar pojedinih zemalja, te zemlje smatraju uvođenje regionalnog upravljanja mogućim načinom rješavanja razvojnih razlika. Regionalna razina trebala bi poticati društveno-gospodarski razvoj ovih područja, čime se smanjuje razvojna raznolikost zemlje.

Regionalizam i stvaranje sustava javne uprave na više razina jedan je od novih i vrlo važnih trendova u cijeloj Europi. Tendencija regionalizma ima nekoliko temelja. Jedan od njih je regionalna politika Europske unije koja se oslanja na tzv. NUTS II jedinicu s više od 800.000 (do 3 milijuna) stanovnika. Tu je i dopunska i decentralizacija moći između Europske unije i Europske komisije. Politika nastoji barem nadopuniti pristup javnom upravljanju odozgo prema dolje, ako se ne može preokrenuti u pristupu odozdo prema gore. Naposljetku, ne najmanje važno, ljudi, civilno društvo i drugi akteri postaju svjesniji važnosti regionalnih interesa i identiteta (Koprić, 2014.: 10).

Regionalizam je politički princip koji zagovara priznavanje posebnog (autonomnog) političkog, ekonomskog ili kulturnog statusa regije. Inzistiranje na autonomiji temelji se na posebnosti zajednice koju tvore povijest, kultura ili rasa u široj zemlji. Regionalizam obično znači potvrđivanje posebnosti teritorija u cjelini. U tom smislu, regionalizam izražava priznanje i osnivanje određenih državnih agencija, čija je zadaća koordinirati gospodarske i kulturne aktivnosti na određenom području. Vrijednost regionalizma je drugačija: pozitivno, kao ravnoteža centralizma, monopola, ugrožavajućeg mjesta, povijesti, kulture i drugih obilježja (Enciklopedija, 2021.).

Mogu se razlikovati četiri glavne vrste regionalizacije (Bafoil, 2010):

- i) regionalizacija putem dekoncentracije;
- ii) regionalizacija od strane postojećih lokalnih vlasti (međupćinska suradnja);
- iii) regionalna decentralizacija; i
- iv) politička regionalizacija (ili regionalna autonomija).

Prvo, federalizam sam po sebi nije oblik regionalizacije. Naprotiv, savezna država je sredstvo državne organizacije na čiju strukturu i djelovanje može utjecati regionalizacija u različitim oblicima. Regionalizacija federalnih jedinica jedna je od njih, ali se i sama može povezati s različitim vrstama regionalizacije. Iz tog razloga, vrlo je važno ne uzeti federalnu državu kao takav izraz regionalizacije ili regionalizma (Bafoil, 2010.).

Drugo, regionalizacija nije uvijek homogena. Jedna zemlja stoga može imati nekoliko oblika regionalizacije, ovisno o problemima s kojima se država suočava i posebnim situacijama koje je potrebno razmotriti, ili možda zbog konkurencije između različitih vrsta institucija za provođenje operacija specifičnih za regionalizaciju. Na primjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu trenutno postoje najmanje tri različite vrste regionalizacije.

Treće, važno je izbjeći statičku viziju regionalizacije i institucionalnog evolucionizma. Očigledno, situacije se mogu promijeniti i, ovisno o provedenim reformama, država može sukcesivno imati različite vrste regionalizacije. Na primjer, Francuska je provela čisto administrativnu regionalizaciju od 1960 -ih prije nego što je početkom 1980 -ih uvedena sadašnja regionalna decentralizacija. Neke zemlje u Srednjoj i Istočnoj Europi mogle bi doživjeti sličan razvoj. Međutim, jednako je važno ne razmatrati različite vrste regionalizacije kao stepenice vrlih ljestvica po kojima se države trebaju popeti da bi dosegle idealan model regionalizacije, tj. najveću regionalnu autonomiju. S jedne strane, oblici koje regionalizacija poprima u stanju ne ovise samo o problemima koji objašnjavaju njezinu generalizaciju, a koji su prije svega društveno-ekonomski; oni također ovise o brojnim drugim čimbenicima specifičnim za državu, poput opsega nacionalne integracije, koncepcije države koju prihvaćaju društvo i političke elite te, naravno, političke situacije. Osim toga, regionalizacija uključuje ograničenja i rizike koji variraju ovisno o stanju i koji se mogu cijeliti na različite načine (Bafoil, 2010.).

Iako su javni rashodi uglavnom centralizirani u Francuskoj, lokalne i regionalne vlasti vrlo su važni akteri u javnim ulaganjima (odgovorne za oko 57% javnih ulaganja). Francuski model

upravljanja na više razina u posljednjih je desetljeća doživio nekoliko važnih promjena. Ove reforme uključuju stvaranje gradskih vijeća (métropoles) u najvećim francuskim gradovima, reformu spajanja regija i pojačanu središnju fiskalnu kontrolu lokalnih vlasti. S portugalskog aspekta, francuski slučaj primjer je postupnog procesa regionalizacije. Francuska iskustva dobro ilustriraju izazove reforme postojećeg upravljanja na više razina, posebno u situaciji u kojoj postoje dvije vrste posredničke vlade, tj. odjeli i regije.

Poljska je 1989. obnovila svoju neovisnost i demokraciju. Od tada je Poljska provela nekoliko reformi decentralizacije. Zbog toga se trenutni sustav podnacionalne uprave sastoji od tri razine: 16 regija (vojvodstva), 380 županija (župani) i 2 478 općina (gmine). Svaka razina djeluje neovisno u smislu da svaka ima svoje zadatke i da razine vlasti nisu međusobno u hijerarhijskom položaju. Ova je situacija prisilila različite podnacionalne jedinice i razine podnacionalnih vlasti da stvore međukomunalne veze za zajedničke projekte, poput velikih infrastrukturnih ulaganja s učincima na cijeloj regiji (Marks, 2019.).

Iako je Poljska početkom devedesetih prilično brzo usvojila zakone o decentralizaciji, reforme su se temeljile na intenzivnim javnim raspravama. Činjenica da su svi bili potaknuti na sudjelovanje u javnoj raspravi o decentralizaciji promicala je uključivost i osjećaj vlasništva nad reformama među građanima. Nakon toga su prihvaćeni planovi reformi i redoslijed provedbe reformi, što je potaknulo učenje kroz rad i omogućilo reviziju planova ako je potrebno. Jačanje kapaciteta podnacionalnih vlada za preuzimanje novih zadataka bio je glavni prioritet u Poljskoj. U tom procesu, obuka i aktivnosti informiranja, često organizirane pomoću nevladinih organizacija, imale su ključnu ulogu u provedbi reforme. Portugal bi mogao biti inspiriran poljskim iskustvima u provedbi reformi decentralizacije i regionalizacije (Marks, 2019.).

Finska ima jednoslojnu podnacionalnu vladu, koja se sastoji od 295 općina. Postoji i više od 300 zajedničkih općinskih vlasti koje pružaju usluge u zdravstvu, obrazovanju i socijalnom sektoru. Odgovornost za regionalni razvoj i upravljanje sredstvima EU također je organizirana kroz međuopćinsku suradnju. Općine su prema zakonu obvezne biti članice jedne od 18 regionalnih zajedničkih općinskih vlasti. Općine imenuju članove regionalnih vijeća i odgovorne su za financiranje regionalnih vijeća. Osim regionalnih vijeća, općine su dužne pripadati zajedničkom općinskom tijelu za specijalizirane zdravstvene usluge (tzv. Bolnički okruzi). Iako je obvezna suradnja važan dio pružanja općinskih usluga, međuopćinska suradnja u Finskoj se uglavnom organizira na dobrovoljnoj osnovi. Posebno su se općine s malim brojem

stanovnika i slabim izvorima prihoda uključivale u suradnju. Finska iskustva iz međuopćinske suradnje, posebno na regionalnoj razini, mogla bi pružiti zanimljiv primjer Portugalu.

Nedavni prijedlozi regionalnih reformi koje je dala finska vlada mogli bi Portugalu ponuditi još jedan niz zanimljivih iskustava. Kako bi bolje iskoristili ekonomije razmjera i pripremili se za sve veću potražnju za javnim uslugama zbog starenja stanovništva, prethodna finska vlada (na funkciji od sredine 2015. do početka 2019.) započela je ambiciozan proces uspostave vlade na regionalnoj razini s opsežnim zadaćama. Vladin plan bio je osnovati 18 regionalnih vijeća s izabranim donositeljima odluka. Prema prijedlogu, više od 20 zadaća prenijelo bi se na regionalna vijeća s općina i središnje vlade, uključujući sve zdravstvene i socijalne službe, kao i sa zadacima koji se tiču regionalnog razvoja. Plan je također bio napustiti dekoncentrirane urede središnje vlade i prenijeti njihove zadatke na regije ili na novu agenciju središnje države. Iako je prijedlog zakona koji je iznijela vlada u početku predlagao da se regije trebaju financirati transferima središnje države i korisničkim pristojbama, trebalo je uslijediti istraga o dodjeli poreznih ovlasti regionalnim vijećima (Pasquier, 2019.).

Reforma pripremljena u Finskoj nije se odnosila samo na regionalizaciju. Važna komponenta reformskog paketa bila je privatizacija osnovne zdravstvene zaštite. To je dodatno povećalo složenost reforme, posebno s pravnog i administrativnog aspekta. Zbog različitih problema u rješavanju različitih pravnih pitanja, četverogodišnji mandat vlade pokazao se prekratkim za donošenje reforme. Na kraju, odustajanje od plana reformi dovelo je do ostavke vlade neposredno prije kraja mandata vlade. Lekcije iz procesa reforme u Finskoj brojne su i ovdje navodimo nekoliko glavnih zapažanja. Prvo, čini se jasnim da je združivanje nekoliko pitanja s reformskim paketom bila pogreška, jer je dovelo do ozbiljnih pravnih problema, onemogućujući usvajanje prijedloga reforme tijekom jednog parlamentarnog mandata. Drugo, čini se da bi, umjesto da bude samo vladin projekt, priprema tako velike reforme imala koristi od veće političke pripreme, na primjer od parlamentarnog odbora. Treće, reformu je trebalo pripremiti više kao korak po korak, umjesto reforme „velikog praska“. To bi omogućilo eksperimentiranje i pilotiranje prije ulaska u reformu u punoj mjeri.

Nova vlada, imenovana u svibnju 2019., najavila je da će nastaviti s regionalnom reformom te da će se formirati 18 regionalnih vlada s izabranim vijećima. Prema vladinom programu, nove regije bit će zadužene za zdravstvene i socijalne usluge, kao i vatrogasne i spasilačke službe. U ovoj fazi usluge regionalnog razvoja neće se prenositi iz međuopćinskih udruga u regije. Neće se napustiti ni dekoncentrirane službe središnje države (Schakel, 2019.).

## 4.1. Regije i regionalizacija

*Regija* „označava zemljopisno zaokružen prostor, povijesno, kulturno, ekonomski i politički relativno homogen i/ili relativno izdvojen u odnosu prema nekoj nadređenoj (geografskoj i/ili državnoj) cjelini. Zemljopisno određenje regije uključuje prostorno-teritorijalnu dimenziju, tj. jasno odredive prirodne granice koje zaokružuju neki teritorij i čine ga jedinstvenom geografskom cjelinom“ (Maldini, 2014.).

Na razini Europe, geografski prostor se dijeli na šest regija (Kljajić, 2016.):

- a) Zapadna Europa: Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska, Belgija, Nizozemske, Luksemburg i Francuska, koja se osim u zapadnu Europu može svrstati i u južnu Europu zbog svoga geografskoga položaja;
- b) Sjeverna Europa: Island, Danska, Norveška, Švedska, Finska, Estonija, Litva i Latvija;
- c) Srednja Europa: Njemačka, Austrija, Švicarska, Slovenija, Slovačka, Češka, Poljska i Hrvatska;
- d) Južna Europa: Portugal, Španjolska, Italija, Grčka, Malta, Albanija;
- e) Jugoistočna Europa: Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Rumunjska, Bugarska i Makedonija; te
- f) Istočna Europa: Ukrajina, Bjelorusija, Moldavija i europski dio Rusije.

Đulabić (2007.) navodi kako se definicija regije može razlikovati u stvari kojoj se daje prednost, tako Đulabić (2007.) razlikuje :

- a) Upravne, administrativne regije,
- b) Planske, razvojne regije,
- c) Političke regije,
- d) Statističke regije
- e) Kulturne, etničke i povijesne regije,
- f) Ekonomske regije, te
- g) Funkcionalne regije

Maldinijev (2014.) regionalizam nije jasan pojam, ali je rekao da se bez zemljopisnih odrednica ne može razumjeti niti konceptualizirati: Dakle, regionalizam je obično u društvenoj koheziji (rasa, rasa, jezik, zajednička prošlost religije, kulture i svijesti ), ekonomsku koheziju (model

trgovine, ekonomska komplementarnost), političku koheziju (tip režima, ideologiju) i organizacijsku koheziju (postojanje formalnih regionalnih institucija). Osim toga, posebnu pozornost treba posvetiti regionalnoj međuovisnosti.

Stoga je autor Maldini (2014.) u svom djelu pisao o različitim tipovima regionalizma koji su manje -više komplementarni. U ovom radu se neće provoditi njegova analiza, općenito govoreći, kao moderni politički fenomen, regionalizam se može razmatrati na mikro i makro razini.

Regionalizam se poziva na podnacionalni identitet i zalaže se za preraspodjelu državne vlasti na regionalnoj razini, čime se izravno suprotstavlja konceptu središnje (državne) vlasti i jedinstvene nacionalne države. Smatra se da se regionalizacija odnosi na proces uspostave regija s administrativnim i/ili političkim jedinicama kao nadređenim jedinicama unutar nacionalne države. Uključuje decentralizaciju, što znači da se dio ovlasti prenosi s nacionalne razine na nacionalnu (regionalnu) razini. Područje se može analizirati prema Maldiniju (2014.):

- a) prema regionalnim obilježjima (zemljopis, kultura, soci ekonomija, rasa),
- b) U skladu s političkim standardima (putem sporazuma ili davanjem političkih aktera),
- c) Na temelju administrativnih kriterija (struktura, broj stanovnika, BDP p/c).

Ukratko, svrha regionalizacije može biti višestruka. S geografske perspektive, njegova je svrha afirmirati i očuvati regionalna obilježja (osobito kulturu) i regionalne interese. Iz nacionalne perspektive, regionalizacija znači postizanje međusobne ravnoteže i jednakosti u razvoju država i regija. Što je bolja veza između središnje vlade i lokalnih vlada, ta dva aspekta bi idealno trebala biti kompatibilna.

Europska unija uspostavila je opću klasifikaciju statističkih jedinica prostora pod nazivom „NUTS“ za promicanje prikupljanja, obrade i objavljivanja statističkih podataka u ujedinjenim regijama EU -a. Ovaj hijerarhijski sustav također se koristi za socio-ekonomsku analizu regija i ciljane intervencije u kontekstu kohezijske politike EU-a”(Europski parlament. Europa.eu 2021.). Kako bi promicala prikupljanje, prijenos i objavljivanje jedinstvenih regionalnih statističkih podataka, Europska unija uspostavila je klasifikaciju NUTS. Prema Europa.eu (2021), klasifikacija u sustavu NUTS je hijerarhijska jer svaku državu članicu dijeli na tri razine: NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3. Druga razina je pododjeljenje prve razine, a treća razina je pododjela druge razine. Svaka država članica može odlučiti koristiti hijerarhijske pojmove 3 unutar NUTS razine za detaljnije podjele.



Tablica 2. Kriterij razvrstavanja NUTS regija

<b>Razina</b>	<b>MINIMALNO</b>	<b>MAKSIMALNO</b>
<b>NUTS 1</b>	3 MILIJUNA	7 MILIJUNA
<b>NUTS 2</b>	800 000	3 MILIJUNA
<b>NUTS 3</b>	150 000	800 000

Izvor: izrada autora prema, Eurostat.eu (2021).

Svrha područja NUTS -a je odrediti razinu i vrstu financiranja EU -a za kohezijsku politiku (tj. Razvojne aktivnosti država članica) u skladu sa strateškim smjericama usvojenim na razini EU -a. Korištenje Kohezijskog fonda usmjereno je na ove regije, sa svrhom da se što brže i učinkovitije nadoknadi zaostali razvoj vezan za razvijenije regije EU -a.

Prema gore navedenoj tablici NUTS klasifikacija regija skraćeni je naziv za nomenklaturu prostornih jedinica – regija. Služi za prikupljanje, obradu, analizu i publikaciju statističkih prostornih podataka na razini Europske unije. Radi se o višerazinskoj klasifikaciji kojom se prostorne jedinice zemalja članica razvrstavaju u različite NUTS razine ovisno o broju stanovnika.

Sustav lokalnih upravnih jedinica (engl. local administrative unit, LAU) dopunjuje klasifikaciju NUTS. LAU-i su sastavni dijelovi NUTS-a, a sastoje se od općina u Europskoj uniji. U svakoj se državi članici razina NUTS 3 dijeli na jednu ili dvije dodatne razine prostornih jedinica. Osim toga, takozvane statističke mreže dopunjuju klasifikaciju NUTS te se koriste za izračun teritorijalnih tipologija na temelju stanovništva. Komisija (Eurostat) mora održavati i objavljivati u posebnom dijelu svojih internetskih stranica tipologije sastavljene od prostornih jedinica na razinama NUTSa, LAU-a i mrežnih ćelija (Europa.eu 2021.).

#### **4.2. NUTS klasifikacija regija Republike Hrvatske**

Republika Hrvatska administrativno je podijeljena na 20 županija i grad Zagreb (sa statusom glavnog grada i županije). Hrvatske županije također su NUTS 3 regije Europske unije, od čega 1.348 od 28 zemalja EU (HGK, 2020.).

Prema podacima Hrvatske gospodarske komore (2020.), postoje velike razlike u gospodarskom razvoju između tri regije hrvatskog NUTS -a, koje su izražene u BDP -u po stanovniku na

temelju standarda kupovne moći. Ovo je relativno objektivan pokazatelj jer koristi BDP povezan sa stanovništvom (koji prikazuje vrijednost finalne robe i usluga proizvedenih u jednoj godini) kako bi imao objektivnije razumijevanje gospodarskog razvoja kako bi se mogao bolje usporediti sa svim regijama EU-a zemlje.

Prema navedenim podacima se zaključiti kako Hrvatska u cjelini odgovara NUTS razini 1. No, zbog poznatog problema neravnomjernog razvoja u nekim regijama Hrvatske, razvrstavanje svih regija u razinu NUTS 1 moglo bi postati problem s manje mogućnosti za poduzetnike u nerazvijenim regijama Republike Hrvatske. Tijekom prethodnog planskog razdoblja 2014.-2020. Hrvatska je bila podijeljena na 2 regije NUTS-a: kopnena Hrvatska i Jadransko more. Glavni nedostatak trenutne podjele područja NUTS 2 je ogroman utjecaj grada Zagreba na BDP po stanovniku hrvatskog kopna, što rezultira time da sve regije sa značajno nižim BDP -om po kopnu hrvatskog kopna imaju manje mogućnosti korištenja regionalne pomoći od grada Zagreba.

"Referentni pragovi za određivanje razine iskorištenosti regionalnih potpora iznose 45%, 60%, 75% i 100% BDP -a EU -a po stanovniku. Očito, županije s vrlo niskim BDP -om po stanovniku u kontinentalnoj Hrvatskoj ne mogu" konzumirati "najpovoljnije razini regionalne pomoći jer Grad Zagreb utječe na BDP po stanovniku cijele regije preko 60%"(Infiniti.hr 2021.). Za plansko razdoblje 2021-2027. Hrvatska ima priliku izdvojiti grad Zagreb, jer ima više od 800.000 stanovnika, te ga svrstava u zasebno područje NUTS -a.

Ovo je važna inovacija koja na kraju može osnovati odjel na razini NUTS 2 kako bi se osigurala maksimalne koristi u korištenju sredstava EU -a i korištenju regionalnih potpora. Sljedeća slika prikazuje novu podjelu Republike Hrvatske na ukupno četiri NUTS 2 regije.



Slika 1. Nova podjela RH na 4 NUTS 2 regije izvor: Infini.hr (2021).

Kako je navedeno, slika 1. prikazuje podjelu Republike Hrvatske na četiri NUTS 2 regije. Na slici je vidljivo kako je Hrvatska podijeljena na sljedeće regije: Panonska Hrvatska, Jadranska Hrvatska (dvije najveće regije) te Sjeverna Hrvatska i Grad Zagreb kao posebna NUTS 2 regija.

U novom programskom razdoblju iznos regionalnih potpora će se povećati, te će investicije poduzetnika iz slabije razvijenih područja biti sufinanciran većim intenzitetom potpore. Tablica 3 prikazuje intezitet potpora u Republici Hrvatskoj u novoj NUTS2 klasifikaciji.

Tablica 3. Intenzitet potpora u RH novom NUTS2 klasifikacijom

Statistička regija 2. rezine (NUTS 2 RH)	Područje	Intenzitet potpore za velike poduzetnike	Intenzitet potpore za srednje poduzetnike	Intenzitet potpore za male poduzetnike
<b>Panonska Hrvatska</b>	„a“ područje	50%	60%	70%
<b>Jadranska Hrvatska</b>	„a“ područje	35%	45%	55%
<b>Grad Zagreb</b>	„c“ područje	20%	30%	40%

<b>Sjeverna Hrvatska</b>	„a“ područje	35%	45%	55%
------------------------------	--------------	-----	-----	-----

Izvor: Infini.hr (2021).

Prema gornjoj tablici, vidljivo je kako je intenzitet potpore za velike poduzetnike u Panonskoj Hrvatskoj iznosio ukupno 50% dok je intenzitet u Jadranskoj i Sjevernoj Hrvatskoj iznosio 35%, a sam Grad Zagreb imao je intenzitet od ukupno 20%. Kada je u pitanju intenzitet potpore za srednje poduzetnike, ponovno prednost ima Panonska Hrvatska (60%), a slijede Jadranska i Sjeverna Hrvatska (45%) te Grad Zagreb (30%). Najveći intenzitet potpore uočava se kod malih poduzetnika. Ovdje je vidljivo kako je intenzitet za Panonsku Hrvatsku bio 70% dok je za Jadransku i Sjevernu Hrvatsku intenzitet bio 55%, a za Grad Zagreb 40%.

### **4.3. Teritorijalna reforma Republike Hrvatske**

Prema autoru Kopriću (2014.), u svom radu o regionalnoj i teritorijalnoj reorganizaciji i je li moguća hrvatska regionalizacija, govorimo o radikalnim scenarijima teritorijalne reforme. Koprić (2014.) je istaknuo kako bi u ovoj reformi broj jedinica lokalne samouprave trebao biti smanjen na veličinu središnje mreže naselja, od čega nešto više od 100, a neke prilagodbe treba izvršiti prema regionalnim obilježjima. Ova nova jedinstvena organizacija imat će slične javne poslove i ovlasti.

Na regionalnoj razini može se uspostaviti pet regija. Promatranjem lokalne i regionalne razine ponovno će se dobiti odgovarajući raspon kontakata, a središnja država riješit će se sadašnjeg nepotrebnog poslovanja. Izgledi za formiranje autonomnog političkog područja. Prilikom njihovog formiranja treba uzeti u obzir sve profesionalne i tehničke standarde, ali treba uzeti u obzir i njihovu dodatnu ulogu u izbornom sustavu i sustavu planiranja regionalnog razvoja.

Kao autor rada smatram kako je najvažnije kvalitetno povući crte razgraničenja regija u središnjem dijelu Hrvatske, u široj okolini Zagreba, ne libeći se pritom rješenja koje će čak i neke dijelove sada bliže Zagrebu smjestiti u neke druge regije. Gotovo da je zadnji čas za tako nešto, jer će inače gravitacijsko djelovanje prejakog Zagreba na duže vrijeme onemogućiti ravnomjerni razvoj zemlje. Grad Zagreb ima ovlasti i grada i županije, ali obavlja i poslove državne uprave koje za ostala područja obavljaju državni upravni organi – oko četvrtine službenika Zagreba obavlja poslove državne uprave.

Prema Kopriću (2014.), pet autonomnih regija su:

1. Zagrebačka, uključujući područje Zagreba i južne i zapadne dijelove sadašnje Zagrebačke županije (isključujući gradove i općine koji pripadaju središnjoj Hrvatskoj), imat će 1.037.162 stanovnika;
2. Primorsko-istarsko-goranski, uključujući područja današnje Istarske, Primorsko-goranske, Ličko-senjske i Karlovačke županije te dio Sisačko-moslavačke županije (Grad Grenaa i Dvor, Gvozd i Topusko), sa 700.294 stanovnika;
3. Dalmacija, uključujući postojeće Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku i Dubrovačko-neretvansku županiju, plus Ličko-senjska Tri općine u županiji (Lovinac, Udbina, Dongjirapak), ti gradovi imaju 862.869 stanovnika;
4. Slavonija, uključujući današnju Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Virovitičko-podravsku, Požeško-slavonsku i Brodsko-posavsku županiju, kao i Sisačko-moslavačku (grad Novska i grad Jasenovac, Lipovljani i Hrvatska Dubica) i dijelove Bjenove- Bilogorska županija (gradovi Daruvar i Grubišno Polje te gradovi Dežanovac, Končanica, Sirač i Đulovac) 10 s 855.746 stanovnika;
5. Središnja Hrvatska, uključujući sadašnje Međimursku, Varaždinsku, Krapinsko-zagorsku, Koprivničko-križevačku i Bjelovarsko-bilogorsku (bez jedinica koje ulaze u Slavoniju), te istočni dio Zagrebačke županije (grad Sveti Ivan Zelina), Vrbovec i Ivanić Grad i gradovi Bedenica, Dubrava, Farkaševac, Gradec, Kloštar Ivanić, Križ, Preseka i Rakovec) s 834.541 stanovnika

Koprić (2014.) je istaknuo kako će se time osigurati relativno uravnotežena regionalna struktura, s određenim odstupanjima u zagrebačkoj regiji i Primorsko-goranskoj regiji. Prilikom određivanja lokacije regije treba uzeti u obzir veličinu i stručnost središnjeg grada, a provjeru iskustva treba koristiti kao pokretačku snagu regionalnog razvoja i pružatelja niza javnih usluga za cijelu regiju.

Vrijeme je za prelazak na decentralizirani državni model s više središta. Regije moraju imati važnu ulogu u tom pogledu, a neke zadatke na središnjoj razini potrebno je prenijeti na te regije. Određeni dijelovi regije trebali bi zadržati trenutnu moć županije i njezinu mikro-regionalnu političku zastupljenost (Koprić, 2014.).

Jadransko more podijeljeno je na sjeverni Jadran i Ricu, te srednji i južni Jadran (Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska i Dubrovačko-neretvanska županija) u dva dijela.

Prema nacrtu, kopneno područje obuhvatit će tri planirana područja: Središnja Hrvatska (Zagreb, Zagreb, Karlovac, Sisačko-moslavačka i Belovarsko-bilogorska županija),

sjeverozapadna Hrvatska (Krapinsko-zagorska, Koprivničko-križevačka, Varaždin i Međimurje) i istočne Hrvatske (Virovitičko-podravska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Brodsko-posavska i Požeško-slavonska županija).

#### **4.4. Regionalne ekonomske integracije**

Motivi stvaranja regionalnih integracija prema Bogunović (2011.:229) u svjetskoj povijesti različiti su, prilagođeni pojedinim povijesnim epohama i uvjet su im tehnološki razvoji. Suvremeni oblici prometa i razvijanje komunikacijskih sustava utječu na intenzitet veza. To stvara i aktualizira pojedinačne i kolektivne oblike suradnje ali i predstavlja zahtjeve za novim perspektivama i tehnološkim rješenjima koja jačaju mobilnost i suradnju između ljudi i država.

„Stanje gospodarske strukture formira i silnice koje determiniraju međuregionalnu i unutar regionalnu suradnju. Suradnja između zemalja i regija s aspekta sadržaja i sudionika višedimenzionalna je i dinamična. Suvremene ekonomske odnose karakterizira sve veća prostorna mobilnost, roba, usluga, kapitala, rada što neutralizirali klasičnu lokacijsku uvjetovanost. Mobilnost i informacijski sustavi približavaju raspoloživa znanja i tehnologije, ali izražena ekonomske disproporcije i siromaštvo brojnih zemalja čine ih teško dostupnima, to motivira i razne oblike suradnja između zemalja sličnog gospodarskog i kulturološkog miljea. Suprotnosti je moguće rješavati preko regionalnih integracijskih veza te na taj način pridonositi parcijalnom i integracijskom razvoju“ (Bogunović, 2011.:229-230).

Može se zaključiti kako je motivacija za stvaranje regionalne integracije u osnovi politička i vojna, jer integracija ima za cilj smanjiti napetosti, pritiske i povećati sigurnost ljudi. Individualna i kolektivna sigurnost u integriranom okruženju uključuje racionalizaciju i niže ekonomske troškove razvoja potrebne javne infrastrukture. Povećajte dobrobit ljudi sa sigurnošću ljudskih, materijalnih i prirodnih resursa.

Regionalna ekonomska integracija pronalazi poticaj u očekivanom rastu prosperiteta koji se temelji na mobilnosti i raspodjeli proizvodnih faktora te dostupnosti i konkurentnosti robe. To je optimalno polazište za međuregionalno i slobodu kretanja u procesu općeg integracija pomaže Za razmjenu rasta i realno gospodarstvo. Potvrda tržišta i konkurencija ključni su preduvjeti za regionalni rast, a gospodarski napredak i pravilna raspodjela vrijednosti mogu smanjiti društvene i političke napetosti među regijama.

Govoreći o dominantnim ekonomskim motivima, danas se sa stajališta motiva i osnovnih ciljeva njihovog nastajanja može govoriti o četiri tipa ekonomskih integracija prema Bogunović (2011.:233) a to su :

- a) zona slobodne trgovine;
- b) carinska unija;
- c) zajedničko tržište; i
- d) ekonomska zajednica i/ili unija
- e) monetarna unija

Tablica 4. glavni tipovi regionalnih ekonomskih integracija ovisno o dubini

	Slobodan protok roba i usluga unutar zone	Zajednička vanjska trgovinska ograničenja	Slobodan protok roba, usluga, kapitala te radne snage	Zajednička valuta	Zajednička ekonomska politika
Zona slobodne trgovine					
Carinska unija					
Zajedničko tržište					
Monetarna unija					
Ekonomska unija					

Izvor: obrada autora prema: Šafarić, H., regionalne ekonomske integracije i udruženja (2016).

Prema navedenoj tablici 4. (glavni tipovi ekonomskih regionalnih integracija ovisno o dubini) Zona slobodne trgovine i carinska unija smanjuju fizičke i psihičke barijere između zemalja/regija i stvaraju uvjet slobodnijeg protoka faktora. Navedeni protok faktora je vrlo bitan zbog širenja međunarodne razmjene dobara, usluga i ljudi te zbog povećanja samog tržišta, ali i uspješniju trgovinu i trgovinsko poslovanje. Bogunović (2011.:233) navodi da se ekonomska korist iz ovih tipova ekonomskih integracija manifestira kroz:

1. smanjivanje carinskih, poreznih i administrativnih barijera i procedura. To širi tržište i povećava konkurenciju, pridonosi rastu prometa, smanjuje cijene dobara te potiče poduzetničke inicijative;
2. Povećanje efikasnosti proizvodnje uzrokovane oštrijom konkurencijom, i širenjem dostupnosti tehnologija i dobara, potencija podjelu rada i specijalizaciju. Razvija se i nova proizvodna politika temeljena na široj prilagodljivosti i korištenju novih komparativnih proizvoda;



3. Ekonomija obujma, specijalizacija, podizanje kvalitete tržišta rada i veća regionalna mobilnost faktora proizvodnje; i
4. Pобољшanje uvjeta u ekonomskim razmjenama i političkim odnosima, i trećim zemljama zbog povoljnijeg razvojnog i pregovaračkog položaja zemlje.

U svijetu danas postoji velik broj regionalnih integracija koji se mogu svrstati prema kontinentu na kojem djeluju:

Europa:

- CEFTA – zona slobodne trgovine Središnje Europe
- EEA – Europski gospodarski prostor
- EFTA – Europsko udruženje slobodne trgovine
- EU – Europska Unija

Amerika:

- CACM – Zajedničko tržište Srednje Amerike
- CARICOM – zajednica i zajedničko tržište juga
- LAIA – Asocijacija latino – američke integracije
- MERCOSUR – zajedničko tržište juga
- NAFTA – sjeverno američki sporazum slobodne trgovine

Afrika:

- COMESA – Zajedničko tržište istočne i južne Afrike
- ECOWAS – Ekonomska zajednica zapadnoafričkih zemalja
- SACU – Južnoafrička carinska unija
- SADC – Južnoafrička razvojna zajednica
- UEMOA – Ekonomsko-monetarna unija zapadne Afrike

Azija i Pacifik:

- ANZCERTA – Australsko – novozelandski trgovinski sporazum o približavanju
- ASEAN – Sporazum nacija jugoistoka Azije
- PARTA – Regionalni trgovinski sporazum Pacifičkih otoka
- SAARC – Južnoazijska asocijacija regionalne suradnje

Ostale:

- APEC – Azijsko – pacifička gospodarska suradnja
- EMP – Euro – mediteransko partnerstvo
- GAFTA – Velika arapska zona slobodne trgovine

## **5. Decentralizacija i regionalizacija iskustva Europskih zemalja**

U svrhu izvršenja praktičnog dijela rada, u idućim poglavljima rad će se baviti decentralizacijom i regionalizacijom na primjeru Francuske i Njemačke. Nadalje će se pratiti proces reformi i njihovo provođenje koji se u njemačkoj odvijao odozdo (*bottom-up*), a u Francuskoj vodila središnja država (*top-down*).

### **5.1. Decentralizacija i regionalizacija Francuske**

Francuska je polupredsjednička republika, koju vodi šef vlade (premijer), a imenuje je predsjednik koji je izravno izabran za šefa države. Nacionalno područje Francuske sastoji se od 18 administrativnih regija: 13 u unutrašnjosti (tj. Francuska u Europi) i 5 prekomorskih. Svih pet prekomorskih regija, uključujući Saint Martin (francuski teritorij smješten na Karibima) smatraju se dijelom Europske unije i imaju status najudaljenijih regija. Francuski grad Strasbourg jedno je od tri službena sjedišta europskih institucija. Preostala dva sjedišta su Bruxelles i Luksemburg (Europa.eu 2021.). Prema Europa.eu (2021.) najvažniji sektori francuskog gospodarstva u 2018. su javna uprava, obrana, obrazovanje, zdravstvo i socijalni rad (22,4%), trgovina na veliko i malo, prijevoz, smještaj i usluge hrane (17,8%) , stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti te administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti (14,0%).

#### **5.1.1. Upravna podjela Francuske, regije i departmani**

Upravna podjela Francuske, unitarna je država sa stupnjevitim sustavom upravno-teritorijalnih jedinica. Zakonom o decentralizaciji (1982.), administrativno je bila podijeljena na ukupno 27 regija od toga, 22 metropolitanske regije i 5 prekomorskih regija. Francuski parlament odobrio je 2014. godine zakon koji je stupio na snagu 2018. kojim se smanjuje broj regija na 18. Odnosno smanjili su broj metropolitanskih regija s 22 na 18. Svaka metropolitanska regija sastoji se od nekoliko departmana. U Francuskoj ih je 96, svaka prekomorska regija ujedno je i jedan departman. Departmani se sastoje od nižih upravno teritorijalnih jedinica odnosno

okruža. Do smanjena broja metropolitanskih jedinica došlo je zbog spajanja više njih u jednu (Proleksis enciklopedija 2021.). Slika u nastavku prikazuje podjelu Francuske na regije i departmane.



*Slika 2. Francuska podjela na regije i departmane*

Podjela Francuske na regije i departmana vrlo je bitna kako bi se prikazao ispravan sustav podjele, ali i sam sustav lokalne vlasti. Na slici su vidljive regije i departmani koji su nastali samom podjelom Francuske. Francuske regije prikazane na slici su:

1. Akvitanija-Limousin-Poitou-Charentes;
2. Alsace-Champagne-Ardenne-Lorena;
3. Auvergnés-Rona-Alpe;
4. Bretanja;

5. Burgundija-Franche-Compte;
6. Centre-Val de Loire;
7. Ile-de-France;
8. Korzika;
9. Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées;
10. Nord-Pas-de-Calais-Pikardija;
11. Normandija;
12. Provansa-Alpe-Azurna obala; i
13. Regija Loire

I 5 prekomorskih regija: Guadeloupe, Martinique, Francuska Gvineja, Reunion, Mayotte.

„Razvoj francuskih samoupravnih jedinica odražava načelni stav o teritorijalnim jedinicama upravljanja kao produženoj ruci državne vlasti: departmani i regije najprije su organizirani kao upravne jedinice koje su služile kao teritorijalni okvir za kreiranje i implementaciju državnih politika, a tek su s vremenom stekle puni status samoupravnih jedinica u kojima se agregiraju i izražavaju partikularni lokalni interesi. Posljedica takvog razvoja jest i danas razvijena gusta mreža državnih tijela i funkcionara na čitavom teritoriju Francuske“ (Lopižić, 2015.).

Smatra se da je Francuski institut za decentralizaciju vrlo važan, što znači da je prijenos državnih poslova sa središnje države na državnu službu na lokalnoj razini temeljni oblik središnje državne vlasti i državno-administrativne organizacije u Francuskoj. Razina.

#### 5.1.2. Dekoncentracija i decentralizacija Francuske

Sustav lokalne samouprave u Francuskoj organiziran je u tri stupnja. Prvostupanjske lokalne jedinice su komune, drugostupanjske jedinice su departmani a treće stupanjske jedinice su regije.

„Djelokrug francuskih lokalnih jedinica određen je pravnom tehnikom opće klauzule. U nadležnost komuna spadaju urbanističko planiranje, izdavanje građevinskih dozvola, izgradnja i održavanje osnovnih škola, odlaganje otpada, određene društvene službe. Departmani su zaduženi za većinu društvenih službi, dio srednjoškolskog obrazovanja, izgradnju i održavanje javnih cesta, ruralni razvoj. Regije se brinu o ekonomskom razvoju, prometu i razvoju prometne infrastrukture, nekim zdravstvenim službama te dijelu srednjoškolskog obrazovanja“ (Lopižić, 2015.).

U Francuskoj, u decentraliziranom metodološkom okviru, određeni dijelovi javnih poslova moraju provoditi na teritoriju, a središnja država ima na raspolaganju mnoga organizacijska rješenja za njegovu upotrebu. S jedne strane, moguće je zadržati odgovornost za svoj rad, dodijeliti posao regionalnoj jedinici (funkcionalni model) koja je specijalizirana za jedan ili manje javnih poslova, te osnovati regionalnu upravnu agenciju za obavljanje širih nadležnosti. Javni poslovi (teritorijalni model) ili povjeriti lokalnim vlastima obavljanje u okviru svojih ovlaštenja. S druge strane, država može prepoznati lokalitet određenog javnog posla i dodijeliti ga lokalnim vlastima u okviru samouprave nalažući im obavljanje posla (u okviru obvezne autonomije) ili im dopuštajući da obavljaju sve slobodno obavlja zadatke. Javne poslove smatraju važnim za lokalnu zajednicu.

Prema svemu navedenom, može se zaključiti da je decentralizacija pojam koji obuhvaća sve oblike podjele vlasti (funkcionalno ili teritorijalno) od središta do nekoliko različitih subjekata ili lokacija. U tom je smislu to najširi pojam.

Francuska, rodno mjesto decentralizacije, ima najdublju provedbu. Oko 95% državnih službenika radi izvan Pariza, a broj lokalnih i državnih službenika na tom području jednak je. Kao reprezentativan slučaj, očekuje se da će se studija o administrativnom razvoju decentralizirane zemlje u Francuskoj primijeniti na pretpostavku čimbenika okoliša, uglavnom decentralizaciju i jaku lokalnu autonomiju, kao izmjenu tradicionalnog modela. Javni poslovi, decentralizacija.

## **5.2. Decentralizacija i regionalizacija Njemačke**

Njemačka je savezna parlamentarna republika koju vode šef vlade (tj. Premijer) i šef države (tj. Predsjednik). Njegova je glavna odgovornost predstavljati. Sastoji se od 16 saveznih pokrajina s vlastitim ustavima i u osnovi je neovisno o unutarnjoj organizaciji. Među njima su tri grada sa statusom savezne pokrajine: Bremen, Berlin i Hamburg (Europa.eu 2021.). Rad će u ovom djelu obraditi razinu broj i vrstu teritorijalnih jedinica te organizaciju i strukturu njihovih lokalnih samouprava.

„Njemačka po svojoj površini od 357.050 km<sup>2</sup> i broju stanovnika (preko 82 milijuna) spada u skupinu velikih zemalja.<sup>1</sup> Ustavom iz 1949. uređena je kao savezna država u kojoj je vlast organizirana na dvije razine, saveznoj i zemaljskoj, dok su općine i okruzi konstitutivni dijelovi

zemalja. Na saveznoj razini kreiraju se javne politike i zakonodavstvo, dok se provedba tih politika odvija na razini zemalja, a osobito na razini lokalne samouprave“ (Marčetić i Giljević, 2010.:67).

### 5.2.1. Upravna podjela Njemačke

Prema Marčetiću i Giljeviću (2010.: 67), nakon reintegracije u SR istočne zemlje, Njemačka ima 16 saveznih (federalnih) jedinica (Länder), odnosno 13 zemalja (Länder) i 3 grada sa državnim statusom (Berlin, Bremen i Hamburg) .). Federalne jedinice imaju gotovo potpunu autonomiju u upravljanju lokalnom autonomijom i neovisno reguliraju osnovne parametre sustava (podjela teritorija, granice jedinica, općinski propisi) za rad lokalne autonomije.

Lokalna autonomija tradicionalno se dijeli u dvije faze. Osnovna jedinica lokalne autonomije je općina izravno pod središnjom vlašću, s 13.400 nakon ujedinjenja. Tijekom kasnih 1960 -ih i 1970 -ih, pokrajinska je vlada značajno smanjila broj općina kroz reforme regionalne organizacije, s 24.000 na približno 8.500. Klasična četvrt ima u prosjeku 30 općina i 150.000 do 200.000 stanovnika. Veći gradovi imaju status okruga, sa 117. Oni provode aktivnosti unutar općinskih i okružnih granica i izravno su pod nadzorom pokrajinske vlade i upravnih odjela (Marčetić i Giljević, 2010.: 68).

Prema Manojloviću (2015.), Savezni senat predstavlja predstavnike savezne države. Sastoji se od predstavnika saveznih država, a broj predstavnika koje država ima ovlast imati ovisi o broju njenih stanovnika. Broj predstavnika je 69, koje imenuju vlade različitih zemalja. Bundestag je vrlo koristan jer mora odobriti zakone koje je Bundestag naknadno usvojio.

„Uloga Bundesrata posebno je značajna u kontekstu odnosa s EU. Naime, ratifikacije i izmjene osnivačkih ugovora moguće su samo uz dvotrećinsku suglasnost Bundesrata i Bundestaga, a kada je riječ o prijedlozima europskih akta koji utječu na kompetencije saveznih zemalja, savezna vlada mora tražiti mišljenje Bundesrata te on određuju poziciju i stajalište koje će Njemačka zauzeti prema određenom prijedlogu EU“ (Manojlović, 2015.).

Njemačka je jako decentralizirana zemlja što se može vidjeti u donošenju odluka između saveznih razina i zemlje u obliku federalnog uređenja.

Može se zaključiti da se, ako se pogledaju ekonomski pokazatelji, najbolje može razumjeti stupanj decentralizacije. Odnosno, u 2009. udio rashoda njemačke lokalne uprave u rashodima opće države iznosio je 36,7%, dok je udio savezne vlade iznosio samo 19,2%. Iste godine izdaci

središnje države u zemljama OECD -a iznosili su čak 45,8%. Što se tiče broja zaposlenih, samo 10% od ukupnog broja zaposlenih u njemačkoj javnoj upravi zaposleno je u saveznoj vladi. To jasno pokazuje da je vlada niže razine vlada koja učinkovito pruža usluge građanima. Kao dodatni dokaz, dovoljno je pokazati da se 75% saveznog i državnog zakonodavstva provodi na lokalnoj razini, kao i zakonodavstvo EU "(Manojlović, 2015.). Sljedeća slika prikazuje podjelu Njemačke na savezne države.



Slika 3. 16 saveznih zemalja Njemačke izvor: Gorje Karta.hr

Njemačku čini 16 saveznih država. Tri savezne države: Bremen, Berlin i Hamburg zapravo su gradovi, a zbog svoje važnosti i/ili povijesnih razloga imaju i status savezne države.

U Njemačkoj se izraz sestrinstvo koristi u svakodnevnom životu.

Prema Manojloviću (2015.), za obavljanje javnih usluga njemačke javne uprave odgovornost je lokalne razine, bilo da se radi o saveznoj državi ili lokalnoj jedinici. Savezne države imaju autonomiju u reguliranju javnih usluga, zbog čega se neke od tih država mogu drugačije regulirati u pojedinim saveznim državama i za njih ne postoji jedinstveno zakonodavstvo.

Pretpostavka ovog koncepta je da se određene usluge moraju pružati radi općeg interesa građana, pa se tumači da javne vlasti, obično lokalne jedinice, moraju pružati takve usluge jer one najbolje mogu pružati te usluge u javnom interesu. Stoga mnoge javne usluge, bilo ekonomske ili neekonomske, pružaju institucije lokalnih jedinica, a stvoren je i kvazi-monopol.

### 5.2.2. Agencifikacija Njemačke

Zbog njemačkog saveznog sustava postoje savezna uprava, uprava na saveznoj razini i savezna državna uprava, a naravno postoje i prava na lokalnu autonomiju zajamčena ustavom.

Prema njihovom temeljnom zakonu, saveznu vladu danas čini samo 14 ministarstava kako bi obavljala aktivnosti u okviru svog mandata. Ministar je ministar, prema Temeljnom zakonu ima pravo samostalno organizirati i voditi rad odjela, ali je odgovoran za rad odjela. Ministar financija uspostavio je opće smjernice za vladino djelovanje, ali ne može narediti ministrima kako regulirati određena pitanja iz svoje nadležnosti (Manojlović, 2015.).

Uz ministarstva, savezna vlada također uključuje još dvije skupine agencija: izravne neovisne agencije i neovisne agencije.

Nezavisna agencija predstavlja i njemački agencijski model, te se kroz njihov razvoj može razumjeti prošlo i sadašnje stanje procesa njemačkog zastupništva. Njemačka ima dugu tradiciju osnivanja agencija, a prva agencija osnovana je krajem 19. stoljeća. U razdoblju nakon 1918., kada su neke funkcije prenesene na saveznu razinu, broj saveznih agencija se povećao. Temeljni zakon također afirmira tradiciju postojanja institucija, koja predviđa osnivanje institucija u određenim područjima. Nezavisne institucije također su podijeljene u tri skupine: institucije javnog prava i javnopravna društva (Manojlović, 2015.).



## 6. Zaključak

Regionalna razina vlasti postala je važnija i u centraliziranim i u decentraliziranim zemljama. Iako ne postoji jedinstveno objašnjenje za ovaj razvoj, motiv regionalizacije u decentraliziranim zemljama često je bila želja da se u pružanju javnih usluga iskoriste veće razmjere, dok se i dalje osiguravaju prednosti decentraliziranog odlučivanja. Ove reforme obično su prenosile ovlasti s lokalne na regionalnu razinu, iako reforme obično uključuju neke ovlasti prenesene i sa središnje vlade na regije. U centraliziranim zemljama regionalizacija se često događala kao dio šire reforme decentralizacije, na primjer kao odgovor na sve veće nezadovoljstvo centraliziranim pružanjem javnih usluga u regijama. U tim su slučajevima i ovlasti potrošnje i prihoda prenesene sa središta na regije.

Kako se rad bavio aktualnim temama u javnim i političkim krugovima Republike Hrvatske, definirali su se i objasnili pojmovi decentralizacije i regionalizacije. To su procesi koje je većina visokorazvijenih zemalja u svojoj povijesti prošla ili nastojala doseći što veći stupanj takve organiziranosti. Rad je teorijski definirao pojmove, i usporedio trenutno stanje i potrebe Republike Hrvatske za takvim tipom organizacije i ustrojstva što na regionalnoj razini što u jedinicama lokalne samouprave. Slijedom obrađenih poglavlja rad se bavio analiziranjem načina kako su to postigle jedne od najrazvijenijih zemalja Europske unije kao što su Francuska i Njemačka.

Hrvatsku karakterizira centralistički oblik u donošenju odluka i raspodjelu odgovornosti središnje i lokalne vlasti, te neefikasnost lokalnih jedinica, mala razina autonomije u provođenju svojih poslova i u pružanju javnih dobara. Lokalne jedinice imaju stalan problem s personalnim kapacitetima, i nedostatkom stručno osposobljenih osoba, te drugi najveći problem je fiskalna decentralizacija i nedostatak autonomije u upravljanju tim fiskalnim kapacitetima. Donekle sustavna decentralizacija započinjala je više puta 2000-ih godina i donošenjem novog zakonodavstva koje bi riješilo bitna pitanja lokalne i regionalne samouprave u određenim resorima. Problem je nastajao što u konačnici se nikada nije iznjedrio dokument koji bi jasno definirao smjer razvoja i decentralizacije. U radu se navodi strategija decentralizacije po određenim resorima i na koji način bi njena provedba imala pozitivne utjecaje.

Moguća teritorijalna reforma Hrvatske dovela bi do relativno uravnotežene regionalne strukture, koja bi ravnomjernije razvijala državu i iznos regionalnih potpora bi se povećavao, regije bi postale nositelji gospodarskog razvoja i povećala bi se institucionalna i funkcionalna

odgovornost. Vrijeme je okrenuti se modelu policentrične decentralizirane zemlje. Važnu ulogu u tome moraju odigrati regije, na koje valja decentralizirati neke od sadašnjih poslova sa središnje razine

Na primjerima Francuske i Njemačke rad je obradio trend pojačane decentralizacije i okvirima dobrog provođenja ovakvog tipa organizacije. Njihov stupanj dosega utjecao je i na druge lokalne uprave u zemljama članicama Europske unije u smislu Europeizacije lokalnih vlasti. Te rad navodi uspješne oblike decentralizacija i regionalizacije, podjele poslova na lokalne vlasti i rasterećenje državne vlasti u smislu organizacije obavljanja poslova na nižoj razini.

## Literatura

1. Krtalić, S., i Gasparini, A. (2007). 'KAKO PRISTUPITI FISKALNOJ DECENTRALIZACIJI?', *Economic research - Ekonomska istraživanja*, 20(2), str. 104-115. Dostupno na : [https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=33782](https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=33782) (Datum pristupa: 5.2.2021).
2. Biswas, R., & Giuranno, M. G. (2019), Internal migration and public policy. *The BE Journal of Economic Analysis and Policy*, 19(4), 1–16.
3. Đulabić, V., Gardašević, Đ., Kregar, J., Musa, A., Ravlić, S., Rogić – Lugarić, T., (2011). *Decentralizacija*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo. Dostupno na: [https://bib.irb.hr/datoteka/532254.Decentralizacija\\_text.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/532254.Decentralizacija_text.pdf) [Pristupljeno 5.2.2021].
4. Koprić, I. (2008). 'Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 8(1), str. 95-132.
5. Kljajić, M. (2016). *Decentralizacija i regionalizacija – iskustva europskih zemalja*. Diplomski rad. Osijek: Ekonomski fakultet u Osijeku.
6. Đulabić, V., (2018). Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj, *Rezultati istraživanja i preporuka za poboljšanje politike decentralizacije*. Dostupno na: [962156.VDulabic-Lokalna-samouprava-i-decentralizacija.pdf \(irb.hr\)](https://bib.irb.hr/datoteka/962156.VDulabic-Lokalna-samouprava-i-decentralizacija.pdf) (datum pristupa: 5. 2. 2021).
7. Musa, A. (2012). Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati. *HKJU – CCPA*, 12(4), str. 1197-1224.
8. Bejaković, P. (2016). 'Treba li očuvati postojeće županije u Hrvatskoj?', *Političke analize*, 7(26), str. 18-25. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/167367> (Datum pristupa: 10.02.2021.)
9. Bajo, A., Klemenčić, I., i Primorac, M. (2016). 'Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije ', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 16(1), str. 31-54. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/228346> (Datum pristupa: 11.02.2021.)
10. Lozina, D. (2018). 'Ivan Koprić et al. Upravna znanost-javna uprava u suvremeno m europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2014., str. 408.', *Zbornik*

- radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(2), str. 507-519. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/199101> (Datum pristupa: 12.2.2021.)
11. Đulabić, V. (2006). 'Regionalizam i regionalna samouprava - komparativni prikaz temeljnih dokumenata', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 6(1), str. 155-189. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/135893>, (datum pristupa 12.02.2021.)
  12. Koprić, I. (2014). Je li moguća regionalizacija Hrvatske? Institucionalna i politička ograničenja. *Političke analize*, 5(17), str. 9-16.
  13. Enciklopedija (2017). Regionalizam. Dostupno na: <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=52251> (12.02.2021).
  14. Maldini, P. (2014). Politički i administrativni aspekti regije: regionalizam, regionalizacija i regionalna politika. *Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku*, 1, str. 125-153.
  15. Europski parlament, Europa.eu (2021). Zajedničko razvrstavanje prostornih jedinica za statistiku (NUTS). Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/99/zajednicko-razvrstavanje-prostornih-jedinica-za-statistiku-nuts-> (Datum pristupa: 13.2. 2021)
  16. Šafarić, H., (2016). Regionalne ekonomske integracije i udruženja. Diplomski rad. Varaždin Sveučilište Sjever, Varaždinsko sveučilište.
  17. Bogunović, A. (2011). *Regionalna ekonomika i politika*. Zagreb: Ekonomski fakultet Zagreb.
  18. Lopižić, I. (2016). Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj, *Hrvatska komparativna javna uprava-CCPA* 16(3), 609–637.
  19. Marčetić, G., Lopižić, I. (2017). Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske područne i regionalne samouprave, *Hrvatska komparativna javna uprava*, 17(3), 407–435.
  20. Koprić, I. (2005). 'Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 5(1), str. 35-79. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/195254> (Datum pristupa: 20.02.2021.)
  21. Marčetić, G., Giljević, T. (2010). Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10. (2010.), br. 1., str. 67–79.
  22. Europa.eu (202), Njemačka pregled, Dostupno na: [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/germany\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/germany_hr) (datum pristupa 10.03. 2021).
  23. Lopižić, I. (2015). Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava. *Hrvatska komparativna javna uprava* 15(1) 103-140.

24. Manojlović, R. (2015). Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije, HKJU – CCPA 15(1): 141–173.
25. Ott, K. and Bajo, A. (2001). Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj. Financijska teorija i praksa 25 (3), 311–458.
26. Schakel, A. (2019). Regional Authority Index (RAI), dostupno na: <https://www.arjanschakel.nl/index.php/regional-authority-index> (datum pristupa: 20.09.2021.)
27. Pasquier, R. (2019). Decentralisation and regionalisation in Portugal: Lessons from international experience and recommendations, Unpublished manuscript.
28. Marks, G. (2019). Regional Authority, dostupno na: <http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/> (datum pristupa: 20.09.2021.)

## **Popis slika**

Slika 1. Nova podjela RH na 4 NUTS 2 regije izvor: Infini.hr (2021). .....	43
Slika 2. Francuska podjela na regije i departmane, izvor: HR.how10 .....	51
Slika 3. 16 saveznih temelja Njemačke izvor: Gorje Karta.hr .....	55

## **Popis tablica**

Tablica 1. Prenošenje odgovornosti za rashode i financiranje .....	23
Tablica 2. Kriterij razvrstavanja NUTS regija .....	41
Tablica 3. Intenzitet potpora u RH novom NUTS2 klasifikacijom .....	43
Tablica 4. glavni tipovi regionalnih ekonomskih integracija ovisno o dubini .....	48