

## *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*

*Gordana Marčetić\**

*Teo Giljević\*\**

U tekstu se prikazuje sustav lokalne samouprave u dvije europske zemlje, Njemačkoj i Francuskoj. Obraduju se razine, broj i vrsta teritorijalnih jedinica te organizacija i struktura njihovih lokalnih samouprava. Prikazuju se različiti institucionalni oblici međuopćinskog povezivanja i suradnje koji proizlaze iz duge tradicije, ali i teritorijalnih reformi novijeg datuma. Uspoređuju se modernizacijske i menadžerske reforme lokalne samouprave od 1980-ih nadalje te se prati proces njihova provođenja koji se u Njemačkoj uglavnom pokretao odozdo (*bottom-up*), dok ga je u Francuskoj vodila središnja država (*top-down*).

*Ključne riječi:* lokalna samouprava, lokalne jedinice, suradnja lokalnih jedinica, međuopćinsko povezivanje, menadžerske reforme, Njemačka, Francuska

---

\* Doc. dr. sc. Gordana Marčetić, docentica upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Assistant Professor of Administrative Science at the Faculty of Law, Zagreb University)

\*\* Teo Giljević, asistent nauke o javnoj upravi na studiju javne uprave Društvenog veleučilišta u Zagrebu (Assistant at the Public Administration Study, Zagreb Social Sciences Polytechnic)

## 1. Njemačka

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 (*Gemeinden*) i okruzi (*Kreise*) 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 (Pusić, 2003: 28–29). Lokalna samouprava u Njemačkoj vuče korijene iz pruskog Zakona o lokalnoj samoupravi iz 1806. koji je razvio njemački državnik i politički reformator Karl Freihart von Stein (1757–1831). Pravo na lokalnu samoupravu zajamčeno je člankom 28. Temeljnog zakona (Ustava) te ustavima pojedinih zemalja (*Länder*), a ostvaruje se preko zemaljskih, regionalnih i lokalnih predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava (Tschentscher, 2009). Sve tri razine vlasti imaju velik stupanj autonomije zbog čega se Njemačka nije morala baviti pitanjima decentralizacije kao druge zemlje (Benz, Meincke, 2006: 60–65).

Nakon reintegracije istočnih zemalja SR Njemačka se sastoji od 16 saveznih (federalnih) jedinica (*Länder*), odnosno 13 zemalja (*Länder*) i 3 grada koji imaju položaj zemalja (Berlin, Bremen i Hamburg). Savezne jedinice imaju gotovo potpunu autonomiju u reguliranju lokalne samouprave te samostalno uređuju temeljne institucionalne parametre za djelovanje lokalne samouprave (teritorijalnu podjelu, granice jedinica, statute općina). S obzirom na različitu povijesnu tradiciju postoji velika razlika u veličini i broju stanovnika zemalja. Prema broju stanovnika najveća je North-Rhine-Westphalia sa 18,08 milijuna stanovnika, dok je prema površini najveća Bavarska koja se prostire na 70.549 km<sup>2</sup> (dvostruko veća od Belgije). Bremen je s površinom od 404 km<sup>2</sup> te 663.072 stanovnika<sup>2</sup> najmanja zemlja.<sup>3</sup> Unatoč velikoj populacijskoj i prostornoj razlici, teritorijalna organizacija njemačke lokalne samouprave pokazuje vrlo visok stupanj uniformnosti.

<sup>1</sup> Više na [http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/fileadmin/festplatte/sprachen/download/englisch/TAT\\_ENG\\_08\\_Buch.pdf](http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/fileadmin/festplatte/sprachen/download/englisch/TAT_ENG_08_Buch.pdf).

<sup>2</sup> Prema podacima bremenskog Statističkog ureda za 2007.

<sup>3</sup> Više na [http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/fileadmin/festplatte/sprachen/download/englisch/TAT\\_ENG\\_08\\_Buch.pdf](http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/fileadmin/festplatte/sprachen/download/englisch/TAT_ENG_08_Buch.pdf).

Lokalna samouprava organizirana je tradicionalno u dva stupnja. Osnovne jedinice lokalne samouprave su općine (*Gemeinden*) kojih nakon ujedinjenja ima 13.400. Koncem 1960-ih i tijekom 1970-ih zemaljske vlasti su kroz reforme teritorijalnog ustrojstva znatno smanjile broj općina, sa 24.000 na oko 8.500 (Wolmann, 2000: 921–923; Pusić, 2003: 14). Nakon ujedinjenja taj se broj opet povećao pa je slijedilo novo okrupnjivanje njemačkih općina. Cilj reforme bio je usmjeren na jačanje upravnih kapaciteta općina kako bi one uspješno i učinkovito mogle provoditi brojne zadaće iz svoga djelokruga, sukladno politici političke i upravne decentralizacije.

Općine se nalaze u sustavu 343 zemaljska okruga (*Landkreise*) koji su ujedno i drugostupanjske samoupravne jedinice i administrativne jedinice zemaljske uprave. Jedan klasični okrug u prosjeku obuhvaća 30 općina i 150.000 do 200.000 stanovnika. Veći gradovi imaju status okružnih gradova (*Kreisfreie Städte*), a ima ih 117. Oni obavljaju poslove iz djelokruga općina i okruga te su izravno pod nadzorom zemaljske vlasti i uprave (v. tablicu 1).

Tablica 1. Broj jedinica lokalne i federalne samouprave

| Država   | Broj osnovnih jedinica lokalne samouprave ( <i>Gemeinden</i> ) | Broj lokalnih jedinica II° ( <i>Landkreise</i> i <i>Kreisfreie Städte</i> ) | Broj federalnih jedinica ( <i>Länder</i> ) |
|----------|--|---|--|
| Njemačka | 13.400   | 360 (343 + 117)   | 16 (13 + 3 grada)                          |

(Izvor: Wollmann, 2006: 15)

Postoje i izvjesna odstupanja od dvostupanjske strukture lokalne samouprave. Glavna odstupanja u smjeru jednostupanjske organizacije su tri najveća grada koji imaju status federalnih jedinica (Ivanišević, 2009: 683). Berlin i Hamburg objedinjuju na razini grada funkcije zemaljske uprave i lokalne samouprave. Poslovi gradske uprave u oba su grada zbog decentralizacije podijeljeni na gradske kotare (*Stadtbezirke*). Berlin, najveći i glavni grad Njemačke s oko 3,5 milijuna stanovnika, podijeljen je na 12 upravnih kotara teritorijalnom reformom iz 2001.<sup>4</sup> Kotari u prosjeku broje 283.000 stanovnika.<sup>5</sup> Hamburg, drugi najveći grad u Njemačkoj (1,7 milijuna stanovnika), podijeljen je na sedam kotara koji imaju u prosje-

<sup>4</sup> Prvih deset godina nakon ujedinjenja Berlin se sastojao od 23 kotara.

<sup>5</sup> Više na <http://www.berlin.de/rubrik/politik-und-verwaltung/>.

ku 240.000 stanovnika.<sup>6</sup> Njihova tijela nisu samostalna, već su podložna nadzoru središnjih organa, a gradski im parlament odobrava proračunska sredstva. Nešto je drugačija situacija s trećim gradom, Bremenom, koji zapravo obuhvaća dva okružna grada, Bremen i Bremenheven (Oldenburg), ali je i ovdje lokalna samouprava organizirana u jednom stupnju.<sup>7</sup>

U zemljama koje imaju više od 20 okruga i okružnih gradova zemaljske vlasti formirale su svoje regionalne administrativne jedinice (*Regierungsbezirke*) preko kojih provode nadzor nad lokalnom samoupravom. Dvije zapadne zemlje, Nordrhein-Westfalen i Rheinland-Pfalz, radikalno su reformirale svoje srednje upravne jedinice pretvorivši ih u jedinice kojih je uloga služenje lokalnoj vlasti, a ne više nadzor. Primjetna je tendencija prema ukidanju te razine te dodatnog jačanja lokalne samouprave (Ivanišević, 2009: 684; Wollmann, 2003: 34).

Sukladno ustavnoj tradiciji koja datira još iz 19. stoljeća, djelokrug samoupravnih poslova općina i okruga uređen je metodom opće klauzule (čl. 28. Ustava). Pravo lokalnih jedinica da samostalno odlučuju o unutar-njoj organizaciji i modernizaciji lokalne samouprave smatra se temeljnim obilježjem lokalne autonomije, što u velikoj mjeri isključuje mogućnost upletanja i utjecaja savezne i zemaljske razine na organizaciju i poslove lokalne samouprave. Organizacijski razvoj lokalne samouprave počiva na *bottom-up* pristupu te je vrlo raznolik, za razliku od uniformno oblikovanih poslova i organizacije središnje razine.

Dualizam funkcija lokalne samouprave obilježje je njemačke (i austrijske) upravne tradicije pa, uz vlastite poslove, općine i okruzi obavljaju i poslove koji su im preneseni s državne razine (Koprić, 2006: 262). Činjenica da se na lokalnoj razini provodi više od 75% saveznog i zemaljskog zakonodavstva upućuje na važnost koju lokalna samouprava ima u Njemačkoj. Izuzmemo li visoko decentraliziranu Švedsku, lokalna samouprava u Njemačkoj ima znatno veću ulogu od lokalne samouprave bilo koje druge zemlje kontinentalne Europe. Odnosi između lokalnih samoupravnih tijela i njihovih zemalja vrlo su bliski, što je rezultat činjenice da su gradovi, općine i okruzi konstitutivni elementi zemalja koji su neposredno integrirani u upravni sustav zemalja.

Njemačke općine imaju dugotrajnu tradiciju međusobne suradnje i povezivanja u asocijacije (*Verbände*) radi obavljanja službi od zajedničkog interesa (trenutačno ima oko 1.000 međuopćinskih asocijacija s različitim

<sup>6</sup> Više na <http://www.hamburg.de>.

<sup>7</sup> Više na <http://www.bremen.de>.

ovlastima). Udruživanje je dobrovoljno, iako je u određenim poslovima prenesenog djelokruga zakonom propisano obvezatno udruživanje. Mnoge zemlje promicale su povezivanje i suradnju tijekom provođenja teritorijalnih reformi 1960-ih i 1970-ih u Zapadnoj Njemačkoj, odnosno 1990-ih u Istočnoj Njemačkoj. U pravilu je riječ o malim općinama koje nisu u mogućnosti samostalno izvršavati skuplje službe pa su motivirane financijskim razlozima na međuopćinsko povezivanje i formiranje zajedničkih tijela (Wollmann, 2004: 17). Posebnim javnopravnim ugovorima može se ovlastiti jedna lokalna jedinica da uz naknadu obavlja jednu ili više službi za ostale članice udruge. No, u posljednje vrijeme ta se praksa u nekim zemljama ukida i zamjenjuje formiranjem većih ujedinjenih općina (Wollmann, 2006: 16).

Tijekom 1990-ih u svim su zemljama uvedeni neposredni demokratski postupci u sustav lokalne predstavničke demokracije. To uključuje neposredan izbor općinskog načelnika i predsjednika okruga, obvezujući lokalni referendum te mogućnost opoziva čelnika jedinica putem lokalnog referenduma (Vetter, 2006: 259; Wollmann, 2000: 928–929). Uz Švicarsku koja se smatra kolijevkom neposredne demokracije te Italiju koja je zakonom iz 1990. uvela neposredni izbor načelnika, Njemačka se u provođenju neposredne lokalne demokracije svrstala u vrh europskih zemalja.

Prema tradicionalnom načelu supsidijarnosti većinu socijalnih usluga (dječji vrtići, starački domovi i slično) na lokalnoj razini osiguravaju nevladine neprofitne ustanove socijalne skrbi (*Wohlfahrtsverbände*). Taj se pristup provodi od 1961. kad je donesen Zakon o socijalnoj pomoći (Bönker, Wollman, 2006: 190–191). Općenito gledano, savezna razina marginalno je uključena u pružanje javnih usluga građanima, što u značajnoj mjeri smanjuje potrebu za provođenjem upravnih reformi na saveznoj razini. Zemlje su odgovorne za obrazovanje, policiju, poreznu upravu te sudstvo, što stvara pritisak na njihove proračune te potrebu za reformama lokalne samouprave.

Takvo okomito i vodoravno teritorijalno usitnjavanje u provođenju reformi stvorilo je specifičan reformski model razdvojenog inkrementalizma, a lokalne vlasti učinilo ključnim faktorom u provođenju reformi (Wollmann, 2003: 31).

Zbog navedenih njemačkih specifičnosti – umjerene veličine javnog sektora, visoke stope decentralizacije te osiguravanja socijalnih usluga kroz nevladine neprofitne ustanove, 1980-ih se nisu provodile reforme javnog sektora pod utjecajem novog javnog menadžmenta (NJM). Rasprave o modernizaciji uprave pod utjecajem NJM-a započele su tijekom 1990-ih

zbog krize porezne politike nakon ujedinjenja koje je uzrokovalo visoke troškove. Zaokret u raspravama oko reformi dogodio se promjenom stava *Kommunale Gemainschaftsstelle* (KGST; neprofitna savjetodavna organizacija koju su osnovale općine) o modelu upravljanja lokalnom samoupravom. Kako zbog financijskih poteškoća tako i zbog pritiska civilnog društva, KGST je početkom 1990-ih napustio weberijanski upravni model te prihvatio doktrinu NJM-a. To je potaknulo stvaranje njemačke inačice NJM-a, novog modela upravljanja (*Neues Steuerungsmodell*) ili Tilburg modela (Banner, 2006: 126–129).<sup>8</sup>

Slogan novog usmjerenja glasio je – od regulatorne vlasti do komunalnog koncerna (poduzeća). Novi model upravljanja uključivao je proračune po projektima, decentralizirano upravljanje sredstvima, kontrolu rezultata i troškovno računovodstvo, kojim se metodama željelo ojačati lokalne financije. Bio je prihvatljiv političkim strankama i sindikatima, koji su u njemu vidjeli manje zlo od privatizacije, a i struka se pozitivno očitovala o njemu (KGST, Fondacije Bertelsmann te znanstveni eksperti). Nakon početnog oduševljenja novim modelom pojavili su se mnogobrojni praktični problem, od kojih je među važnijima nedostatak stručnih ljudi za provođenje reforme. Uz to, prevelik je teret odgovornosti na neposredno izabranom načelniku od kojeg zavisi kako će se i u kojoj mjeri reforme zaista i provoditi. Zbog toga je neznatan broj lokalnih jedinica preuzeo model u sveobuhvatnom obliku, dok je većina prihvatila samo neke njegove elemente.

Opća je tendencija prema stvarnom širenju kruga javnih poslova koji se obavljaju na lokalnoj razini (višenamjenski model lokalne samouprave). U njemačkom sustavu, koji karakterizira supsidijarnost, vertikalna podjela izvršnih ovlasti te mnogobrojne mogućnosti stavljanja veta, vrlo je vjerovatno da će inovacije javnog upravljanja i dalje prvenstveno biti *bottom-up* proces, a da će njegove glavne pokretačke snage i dalje biti lokalne jedinice. Modernizacija koja se provodi na takav način iziskuje mnogo vremena, što u globalnom natjecateljskom svijetu gdje promjene moraju biti brze i učinkovite može biti nedostatak. S druge strane, to je i određena prednost, jer zemlje i lokalne jedinice stvaraju mnogo različitih rješenja koja se mogu iskušati u praksi te će u konačnici opstati samo ona koja pokazuju najbolje rezultate.

<sup>8</sup> Tilburg model nastao je po uzoru na nizozemski grad Tilburg od 130.000 stanovnika koji je 1980-ih potpuno reorganizirao dotadašnji sustav upravljanja, osobito sustav upravljanja financijama, preuzevši metode iz privatnog sektora.

## 2. Francuska

Francuska je unitarna, razmjerno centralizirana država. Površinom od 551.000 km<sup>2</sup> (čini gotovo 1/5 površine EU) te s više od 60 milijuna stanovnika (gotovo 16% stanovništva EU) spada u najveću državu zapadne Europe.<sup>9</sup> Francuska lokalna samouprava tradicionalno je bila organizirana u dva stupnja. Na čelu drugostupajskih jedinica – departmana – bili su prefekti koje je imenovala središnja razina, a administrativne jedinice na terenu obavljale su poslove središnje uprave i nadzor nad komunama (Owen, 2000: 60–63). Trostupajnska lokalna samouprava postoji tek od 1980-ih, kada je u sklopu reformi donesen i Zakon o decentralizaciji (1982) kojim su uspostavljene regije kao samoupravne jedinice.

Na prvom stupnju postoji više od 36.000 komuna (*communes*) koje pripadaju kategoriji vrlo malih jedinica (80% komuna ima manje od 1.000 stanovnika). Francuska je prihvatila monotipsku organizaciju jedinica lokalne samouprave pa se među komunama nalaze i gradovi s više od 50.000 stanovnika, no oni su u zanemarivom postotku. Poseban status među komunama imaju tri grada – Paris, Lyon i Marseille. Oni imaju pravo formirati na svojem području gradske kotare (*arrondissements*) kao specifične jedinice mjesne samouprave.<sup>10</sup>

Drugi stupanj francuske lokalne samouprave čini 100 departmana (*départments*) od kojih se 96 nalazi u metropolitanskoj Francuskoj, a četiri na prekomorskom teritoriju (Guadaloupe, Martinique, Francuska Gvajana i Réunion). Prekomorski departmani (DOM – *Département d'outre-mer*)<sup>11</sup> imaju dvojni status te su ujedno i regije (ROM – *Régions d'outre-mer*). Departmani u Francuskoj prosječno imaju oko 450.000 stanovnika (najmanji je Lozère s oko 74.000, a najveći Nord s preko 2,5 milijuna stanovnika) i svaki obuhvaća oko 380 komuna. Budući da tako velik broj komuna u jednom departmanu onemogućuje efektivno održavanje redovitih kontakata, problem se pokušava prevladati podjelom departmana na uže administrativne jedinice, kotare (*arrondissement*) i kantone (*cantons*), koji ujedno predstavljaju i francuske izborne jedinice. Upravna tijela u 342 kotara i 4.032 kantona u pravilu djeluju kao terenski organi za središnju upravu,

<sup>9</sup> Više na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023308.pdf>.

<sup>10</sup> Na prijedlog socijalističke vlade, uz snažan otpor opozicije koju je predvodio tadašnji pariški gradonačelnik J. Chirac, francuski parlament je 1982. donio zakon prema kojem je uvedena mjesna samouprava u obliku gradskih kotara u tri navedena grada.

<sup>11</sup> Mayotte će 2011. postati peti DOM prema odluci stanovništva izglasanoj na referendumu 29. ožujka 2009.

no istovremeno pomažu i departmanskoj upravi u koordinaciji i nadzoru nad komunama (Ivanišević, 2009: 699–700).

Treću razinu sustava lokalne samouprave u kontinentalnom dijelu čine 22 regije (*régions*). Regije su stvorene 1950-ih kako bi se brinule o ravnomjernom ekonomskom razvoju departmana i komuna, no samoupravni status dobivaju tek decentralizacijskim reformama početkom 1980-ih. Prvi izbori za regionalna predstavnička tijela održani su 1986., ali su ona tek ustavnim promjenama iz 2003. ugrađena i u Ustav (čl. 72. Ustava) kao dio trostupanjske lokalne samouprave (uz komune i departmane). Regije imaju prosječnu površinu oko 25.000 km<sup>2</sup> i vrlo različitu populaciju (manje od milijun do preko pet milijuna stanovnika) te mali broj departmana (u prosjeku četiri). Poseban status imaju četiri prekomorske regije (ROM – *Régions d’outre-mer*), Korzika te, najveća, Pariška regija (*Ile-de-France*) koja broji preko deset milijuna stanovnika (v. tablicu 2).

Tablica 2. Broj jedinica lokalne i regionalne samouprave

| Država    | Osnovne jedinice lokalne samouprave ( <i>communes</i> ) | Lokalne jedinice drugog stupnja ( <i>départments</i> ) | Regionalne (federalne) jedinice ( <i>régions</i> ) |
|-----------|---|--|--|
| Francuska | 36.676  | 100  | 22 + 4 prekomorske regije                          |

(Wollmann i Bouckaert, 2006: 15)

Zbog slabog kapaciteta lokalnih jedinica već su koncem 19. stoljeća uspostavljeni posebni institucionalni oblici za međuopćinsku suradnju. Najstariji je međuopćinski oblik suradnje započeo sa sindikatima (*syndicates*) 1890. Male komune prisiljene su na suradnju s većim gradovima u svojoj okolini s kojima sklapaju ugovore o pružanju lokalnih službi. Zakonom iz 1959. propisano je da se komune povezuju u posebne sindikate putem kojih osiguravaju obavljanje lokalnih službi kako bi se zaštitile od rizika jednostrano diktiranih uvjeta takvih ugovora. Danas se razlikuju tri vrste sindikata u Francuskoj: SIVU (*syndicats intercommunaux à vocation unique*), koji obavljaju samo jednu službu, SIVOM (*syndicat intercommunal à vocations multiples*), koji obavljaju više službi, te mješoviti sindikati (*syndicats mixtes*), koji predstavljaju kombinaciju dobrovoljnog i prisilnog povezivanja.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Sindikat, naime, osniva naredbom prefekt departmana po dobivenom pristanku svih komuna ili 2/3 komuna i 1/2 stanovništva tog područja.



Zakonom iz 1999. (Chevènementov zakon) postavljen je institucionalni okvir međuopćinske suradnje kroz uspostavu odnosno reformiranje triju osnovnih tipova zajednica (*communautés*) – zajednice komuna, gradske zajednice i metropolitanske zajednice. Zajednice komuna (*communautés de communes*) nastale su 1992., a reformirane 1999. Početkom 2009. bilo ih je 2.406, a svaka ima minimalno 50.000 stanovnika. Gradske zajednice (*communautés urbaines*) nastale su 1966. kao zakonom propisani oblik udruživanja komuna oko većih gradova, a reformirane su 1999. Ukupno ih je 16 (Lille, Strassbourg, Marseille, Lyon, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Nancy, Le Mans, Brest, Dunquerque, Arras, Montceau, Cherbourg i Alençon), a svaka ima minimalno 500.000 stanovnika. 174 metropolitanske zajednice (*communauté d'agglomération*) s minimalno 15.000 stanovnika nastale su 1999. Chevènementovim zakonom kao nov oblik udruživanja. No, međuopćinska udruženja imaju problem s legitimitetom i demokratskim deficitom budući da njihove članove ne izabiru izravno stanovnici komuna, već ih imenuju komunalna vijeća. S druge strane, članovi vijeća komuna imaju politički legitimitet, ali su njihove ovlasti za obavljanje lokalnih funkcija znatno smanjene i prenesene na međuopćinska tijela (Wollmann, Bouuckaert, 2006: 20)<sup>13</sup>

Tablica 3. Subnacionalne jedinice i tijela u Francuskoj

| Tip jedinice / tijela  | Broj       | Funkcije  |
|--|------------|---|
| Komune   | 36.676     | Različite javne usluge – lokalno planiranje, izdavanje građevinskih dozvola, osnovno obrazovanje, odlaganje otpada, određene usluge socijalne skrbi, itd.                     |
| Međuopćinski sindikati   | oko 16.100 | Sindikati preko kojih se obavlja jedna služba (SIVU – oko 12.500), sindikati koji obavljaju više službi (SIVOM – oko 1.900) te mješoviti sindikati (oko 1.700). <sup>14</sup> |
| Međuopćinska javna tijela koja imaju ovlast prikupljanja poreza – EPCI. (Uključuju zajednice komuna, metropolitanske zajednice i gradske zajednice.) | 2.596      | Stalne organizacije koje su zadužene za obavljanje međuopćinskih službi (vatrogastvo, odvoz opada, prijevoz, ekonomski razvoj).   |

<sup>13</sup> O tom pitanju postoji sukob između departmentalista i regionalista. Prvi su za *status quo* kako bi zadržali dosadašnju moć, a drugi bi željeli da se članovi raznih udruženja neposredno biraju kako bi ta udruženja dodatno dobila na važnosti.

<sup>14</sup> Ballardurova komisija predložila je 2009. njihovo ukidanje.

|                     |     |   |
|---------------------|-----|---|
| Departmanska vijeća | 100 | Socijalna skrb, obrazovanje, izgradnja i održavanje cesta.                    |
| Regionalna vijeća   | 26  | Ekonomski razvoj, prijevoz, infrastruktura, regionalno planiranje, zdravstvo. |

Početak 1980-ih socijalistička vlada započinje s institucionalnim reformama javne uprave s ciljem decentralizacije države (Cole, Jones, 2005: 4). Za razliku od Njemačke, modernizacija se provodila prema *top-down* pristupu. Uvedeni su neposredni izbori za regionalna vijeća te su znatno povećane ovlasti departmana u samostalnom odlučivanju.

Reforme su bile vođene dvama suprotnim principima. S jedne strane, nadležnosti su trebale biti dodijeljene konkretno određenoj subnacionalnoj razini. Generalnim načelom određeno je da se poslovi iz neposredne blizine korisnika obavljaju na razini komuna i različitih međukomunalnih tijela, složeniji poslovi na razini departmana koji raspolažu većim proračunima, a strateški poslovi (ekonomski razvoj, razvoj infrastrukture, sekundarno obrazovanje) na regionalnoj razini (Cole, 2009).

S druge strane, lokalnim vlastima (komunalnim i departmanskim) dana je sloboda da prema vlastitoj procjeni djeluju na onim područjima za koja smatraju da su od važnosti za njihove građane, što je u suprotnosti sa zahtjevom za jasnom diobom nadležnosti između pojedinih subnacionalnih razina. Kako francuske regije nemaju nikakve hijerarhijske ovlasti prema nižim lokalnim razinama i potpuno ovise o njihovoj suradnji prilikom implementacije vlastitih politika, u praksi često dolazi do preklapanja nadležnosti između pojedinih razina te podvostručenja poslova. Usprkos njihovoj važnosti, decentralizacijske reforme iz 1982–1983. te 2003–2004. nisu uspjele izmijeniti iznimno fragmentiranu strukturu francuske lokalne samouprave (Greamion, 2002: 75–78).

Krajem 2008. predsjednik Sarkozy najavio je novu reformu lokalne samouprave s ciljem povećanja lokalne autonomije. Za tu je svrhu osnovao Ballardurovu komisiju (*Comité pour la Réforme des collectivités*) koja je trebala izraditi prijedlog reforme lokalne samouprave. U završnom izvješću od 9. ožujka 2009. Komisija je, među ostalim, preporučila ukidanje kantona, smanjenje broja regija sa 26 na 15, davanje posebnog statusa Parizu itd., no zbog snažnog pritiska lokalnih političkih snaga za sada se ništa nije promijenilo (Cole, 2009).

Uz mnogobrojne poteškoće koje proizlaze iz rascjepkanosti teritorijalnog sustava Francuske, postoje i neke prednosti. Prema mnogim kriterijima demokratičnost i participacija građana u Francuskoj je na znatno višoj razini nego u ostalim europskim državama. Jedan od sto građana ima vijeć-

nički mandat. Svakih šest godina na lokalnim izborima sudjeluje znatno viši postotak glasača nego u savezним državama s dugotrajnom tradicijom lokalne samouprave. Oko 90% zastupnika u francuskom parlamentu zadržava vijećničke pozicije u lokalnom predstavničkom tijelu, najmanje 50% zastupnika također su i načelnici komuna, a više od jedne trećine zastupnika ima dva druga lokalna mandata. Čak i ministri mogu zadržati vijećnički mandat, što mnogi i čine. Istraživanja javnog mišljenja kontinuirano pokazuju da su građani prilično zadovoljni načinom na koji se vode lokalni poslovi, da imaju snažan osjećaj pripadnosti lokalnoj zajednici te da najbližijom političkom osobom smatraju načelnika vlastite općine (Heinelt i dr., 2006: 2009). O njemu imaju bolje mišljenje nego o predsjedniku države, premijeru ili zastupnicima u parlamentu.

## Literatura

- Banner, Gerhard (2006) Local Government – A Strategic Resource in German Public Management Reform. U: H. Wollmann, V. Hoffmann-Martinot (eds.) State and Local Government Reforms in France and Germany. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 125–145.
- Benz, Arthur, Anna Meincke (2006) Sub-National Government and Regional Governance in Germany. U: H. Wollmann, V. Hoffmann-Martinot (eds.) State and Local Government Reforms in France and Germany. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 59–75.
- Bönker, Frank, Helmut Wollmann (2006) Public Sector Reforms and Local Governments in Germany: The Case of Local Social Policy. U: H. Wollmann, V. Hoffmann-Martinot (eds.) State and Local Government Reforms in France and Germany. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 189–231.
- Cole, Alistair, Glyn Jones (2005) Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France. *Governance* 18(4): 567–588.
- Cole, Alistair (2009) The French State and its Territorial Challenges. URL: <http://www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st3/st3cole.doc>, 15. 1. 2010.
- Greamion, Catherine (2002) Local Government Development in France: Comparison with Japan. *Japanese Journal of Political Science* 3(1), URL: <http://journals.cambridge.org/download.php>, 15. 1. 2010.
- Heinelt, Hubert, Eric Kerrouche, Björn Egner (2006) From Government to Governance at the Local Level – Some Considerations based on Data Surveys with Mayors and Chief Executive Officers. U: H. Wollmann, V. Hoffmann-Martinot (eds.) State and Local Government Reforms in France and Germany. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 207–231.
- Ivanišević, Stjepan (2009) Stupnjevanje lokalnih jedinica. *Hrvatska javna uprava* 9(3): 669–723.

- Koprić, Ivan (2006) Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. U: Javna uprava – nastavni materijali. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet, 259–275.
- Owen, Barry (2000) France. U: J. A. Chandler (ed.) *Comparative Public Administration*. Routledge, 50–75.
- Pusić, Eugen (2003) *Modernisation of Large European Administrative Systems*. U: I. Koprić (ur.) *Modernisation of the Croatian Public Administration*. Zagreb: Faculty of Law, University of Zagreb, Konrad Adenauer Stiftung, 1–22.
- Tschentscher, Alex (2009) *The Basic Law (Grundgesetz): The Constitution of the Federal Republic of Germany*. Jurisprudencia Bern Würzburg
- Vetter, Angelika (2006) *Modernizing German Local Government*. U: H. Wollmann, V. Hoffmann-Martinot (eds.) *State and Local Government Reforms in France and Germany*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 253–267.
- Wollmann, Helmut, Geert Bouckaert (2006) *State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality*. U: H. Wollmann, V. Hoffmann-Martinot (eds.) *State and Local Government Reforms in France and Germany*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11–39.
- Wollmann, Helmut (2003) *Current Administrative Reforms in Germany*. U: I. Koprić (ed.) *Modernisation of the Croatian Public Administration*. Zagreb: Faculty of Law, University of Zagreb, Konrad Adenauer Stiftung, 27–41.
- Wollmann, Helmut (2000) *Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves*. *Public Administration* 78(4): 915–936 / URL: <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119037767/PDF-START>, 15. 1. 2010.
- Wollmann, Helmut (2004) *The Two Waves of Territorial Reform of Local Government in Germany*. U: J. Meligrana (ed.) *Redrawing Local Government Boundaries*. Vancouver: UBC Press, 106–129 / URL: <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/hw2004-two-waves.pdf>, 15. 1. 2010.

## WEB izvori

- <http://www.berlin.de/rubrik/politik-und-verwaltung/>, 20. 12. 2009.
- <http://www.hamburg.de/>, 20. 12. 2009.
- <http://www.bremen.de/>, 20. 12. 2009.
- <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Homepage/home.html>, 20. 12. 2009.
- [http://www.tatsachen-ueberdeutschland.de/fileadmin/festplatte/sprachen/download/englisch/TAT\\_ENG\\_08\\_Buch.pdf](http://www.tatsachen-ueberdeutschland.de/fileadmin/festplatte/sprachen/download/englisch/TAT_ENG_08_Buch.pdf), 15. 1. 2010.
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023308.pdf>, 15. 1. 2010.

## LOCAL SELF-GOVERNMENT IN GERMANY AND FRANCE

### *Summary*

*The authors have described local self-government systems in Germany and France. They have analysed the levels, the number and type of territorial units, and the organisation and structure of German and French local self-governments. Different institutional forms of intermunicipal cooperation and connections springing from a long tradition, as well as from relatively recent territorial reforms, are shown. Modernisation and managerial reforms of local self-government since the 1980s onwards are compared, together with the process of their implementation, which has been conducted bottom-up in Germany and top-down in France.*

*Key words: local self-government, local units, cooperation of local units, inter-municipal arrangements, managerial reforms, Germany, France*