

# *Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave*

Ivan Koprić\*

UDK 352/353

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno 10. 1. 2008.

Prihvaćeno 20. 3. 2008.

Analizira se upravljanje decentralizacijom kao pristup koji se ustaljuje u sve većem broju zemalja. Taj novi pristup razvija se u suvremenom upravnom kontekstu, koji je određen načelom supsidijarnosti, suprotstavljenim vrijednostima suvremene javne uprave, promjenama suvremenih upravnih doktrina, upravnim reformama te procesom europeizacije. Karakteristike novog pristupa su profesionalnost i upravljanje procesom, sustavnost i integralnost, dinamičnost i postupnost, ravnoteža *top-down* i *bottom-up* djelovanja te ekonomičnost.

Upravljanja decentralizacijom obuhvaća utvrđivanje temelja decentralizacije, osiguravanje podrške te provedbu decentralizacije. Decentralizacija se temelji na viziji i strategiji institucionalnog razvoja države, kulturološkim, sociološkim i tradicijskim obilježjima, vrijednostima koje se želi unaprijediti, ciljevima, programu, pravnim temeljima, i slično. Potrebna je podrška politike, upravnog osoblja, lokalnih jedinica, njihovih udruga, građana, medija, eksper-

---

\* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (professor and head of the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

tne zajednice te civilnog društva. Za provedbu su nužni i plan decentralizacije, pokusni projekti, pravna regulacija, praćenje, evaluacija i prilagodbe decentralizacije. Decentralizacija treba obuhvatiti ovlasti i poslove, financijsku autonomiju, upravni kapacitet, politički legitimitet, centralno-lokalne odnose i promjene teritorijalne strukture.

*Ključne riječi:* decentralizacija – Hrvatska, upravljanje decentralizacijom, lokalna i regionalna samouprava, načelo supsidijarnosti, upravne reforme, demokratizacija i efikasnost lokalnih vlasti

## I. Uvod\*\*

Decentralizacija je proces koji na ovaj ili onaj način obilježava suvremeni svijet. Decentralizacijski se procesi u europskim zemljama s konsolidiranim demokracijama pokazuju postupnijima. Oni se odvijaju u prostoru omeđenom političkim vrijednostima demokratizacije te upravno-tehničkim i ekonomskim vrijednostima racionalnosti, efikasnosti i ekonomičnosti. Konvergencijski procesi i harmonizacija lokalne samouprave postaju važnim pitanjima u tim zemljama (v. npr. Wollmann, 2000a; Wollmann, 2000b). 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 (Ahmad et al., 2006).<sup>1</sup> Drugo je pak usmjereno prema jačanju demokratskih standarda i legitimiteta političkog sustava u tim zemljama, osiguravanjem šireg sudjelovanja građana, novim institucionalnim formama poput neposrednog izabranog načelnika, orijentacijom na građane, jačanjem transparentnosti i etičkih standarda i slično (v. i Kersting, Vetter, 2003).

\*\* Rad je rezultat autorovih predavanja iz predmeta *upravljanje decentralizacijom* u okviru poslijediplomskog studija *Upravljanje lokalnim i regionalnim razvojem* Pravnog fakulteta Sveučilišta Josip Juraj Strossmayer u Osijeku, kao i istoimenog izlaganja na znanstvenom skupu Akademije pravnih znanosti Hrvatske i istog fakulteta *Lokalna samouprava i decentralizacija* koji je održan u Osijeku 24. studenoga 2006.

<sup>1</sup> Udio prihoda lokalnih jedinica u ukupnim javnim prihodima u razdoblju 1980–1995. među zemljama OECD-a povećao se najviše u Finskoj, Španjolskoj i Italiji, a onda i u Norveškoj, Francuskoj, Luksemburgu, Islandu, Austriji i Švicarskoj. Povećao se i u Kanadi, Japanu i SAD (v. u: Caulfield, 2002: 160). Istovrsni trend pokazuju i podaci o kretanju udjela subnacionalnih vlasti u javnoj potrošnji u razdoblju 1980–1993. (Petak, 2004: 24).

Tranzicijske zemlje obilježene su, među ostalim, uvođenjem i oživljavanjem lokalne samouprave kao naročite demokratske institucije. Izgradnja modernog demokratskog sustava smatra se praktično nemogućom bez izgradnje snažne lokalne samouprave i demokratizacije. Nerijetko je prijelaz iz nedemokratskog socijalističkog u demokratski višestranački sustav doživljen kao prilika da se lokalnom demokracijom odgovori na svojevrsnu »glad« (političkog) naroda za širokim sudjelovanjem u političkim procesima, a ne da se lokalnom samoupravom osigura širok krug kvalitetnih javnih usluga za građane i lokalne zajednice. To je osobito vidljivo u zemljama u kojima je teritorijalna struktura lokalnih jedinica snažno fragmentirana. Riječ je ponajprije o Češkoj, Slovačkoj i Mađarskoj, koje su osnovale velik broj malih lokalnih jedinica.<sup>2</sup> Sličan trend donekle obilježava i Hrvatsku, koja je broj svojih lokalnih jedinica od početka 1990-ih do danas gotovo ušesterostručila.<sup>3</sup>

Nakon početnog tranzicijskog perioda i bivše su socijalističke zemlje sve više suočene s nužnošću razmišljanja o opsegu i kvaliteti javnih usluga koje njihove lokalne jedinice pružaju građanima, o odnosu troškova i rezultata lokalne samouprave, racionalnosti i poticanju lokalnog i regionalnog razvoja te sličnim pitanjima. To još ne znači da je lokalna samouprava dovršila fazu institucionalne stabilizacije i konsolidacije. Teritorijalne strukture, krug poslova lokalnih i drugih subnacionalnih jedinica, lokalni politički sustavi, lokalne financije, sve su te komponente još uvijek u procesu razvoja, traženja adekvatnih rješenja i njihove postupne stabilizacije u društvu i svijesti ljudi. Ipak, i preko toga, lokalna se samouprava prilagođuje ukupnom institucionalnom oblikovanju države i javne uprave, u novim društvenim okolnostima koje zahtijevaju cjelovit i promišljeniji pristup. Demokratizacija nije jedini cilj lokalne samouprave. Na sve to poticajno djeluje proces integracije u europske okvire, izgradnja struktura za poticanje regionalnog razvoja, učenje i posuđivanje od drugih, a u širem smislu i globalizacija u svojim različitim formama.

S druge strane, u zemljama konsolidirane demokracije nakon perioda jačanja uloge lokalne i regionalne samouprave, okrupnjavanja lokalnih jedinica, inzistiranja na racionalnosti, efikasnosti, smanjenju izdataka, učin-

<sup>2</sup> Prosječni broj stanovnika u lokalnim jedinicama među tim je zemljama najmanji u Češkoj (nešto ispod 1.700), zatim slijede Slovačka (nešto manje od 1.900 stanovnika u lokalnoj jedinici), Mađarska (oko 3.200) itd. – v. npr. Swianiewicz, 2003: 289.

<sup>3</sup> Od 101 općine iz 1991. Hrvatska je došla do teritorijalne organizacije sa 20 županija, Gradom Zagrebom koji ima status grada i županije, 429 općina i 126 gradova, što čini ukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

kovitosti i slično, dolazi vrijeme krize demokratskog legitimiteta. Posljedično, takav razvoj upućuje na traženje novih formi uključivanja građana, reorijentacije lokalne samouprave na građane i njihovo zadovoljstvo javnim uslugama, jačanje demokratske reprezentacije i slično. U neku se ruku razvojne linije lokalne samouprave u te dvije grupe europskih zemalja, usprkos velikom broju razlika među njima, kao i razlika među zemljama pojedine grupe, počinju isprepletati. U tom se smislu ispituje nastanak svojevrsnog europskog modela lokalne samouprave ili, blaže rečeno, jačanje harmonizacijskih odnosno konvergencijskih tendencija (Wollmann, 2005).<sup>4</sup>

U Hrvatskoj je novi sustav lokalne samouprave oblikovan na temelju Ustava iz 1990. nizom zakona potkraj 1992. Na temeljnoj, lokalnoj razini uvedeno je razlikovanje pretežno urbanih jedinica, gradova, i pretežno ruralnih jedinica, općina. Uvedena je i druga razina, razina županija. Prvi izbori za lokalna predstavnička tijela u novom sustavu održani su 1993. Tijekom perioda konsolidacije novog sustava opći lokalni izbori održani su još 1997., a iste je godine ratificirana i Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Postupni proces jačanja financijskog, personalnog i institucionalnog kapaciteta te širenja samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica trajao je do donošenja Promjena Ustava iz 2000. Tada dolazi do snažnije decentralizacije.<sup>5</sup>

Nova Vlada izabrana nakon parlamentarnih izbora potkraj 2003. najavila je nastavak decentralizacije. Ipak, dojam je da je riječ o oklijevajućoj decentralizaciji, u kojoj se, slikovito rečeno, nakon koraka naprijed događaju dva koraka natrag. Zašto je tako?

## II. Decentralizacija u suvremenom upravnom kontekstu

Lokalna je samouprava u neku ruku protuteža središnjoj državnoj vlasti i oblik vertikalne diobe vlasti, no ona je svojim drugim dijelom, kao jed-

<sup>4</sup> Baldersheim predlaže koncept međusobnog učenja kao važno analitičko sredstvo za razumijevanje decentralizacije te naglašava ulogu suvremene informatičko-komunikacijske tehnologije u omogućivanju i olakšavanju tog učenja – Baldersheim, 2004.

<sup>5</sup> Detaljnije informacije o novom hrvatskom sustavu lokalne samouprave i njegovom funkcioniranju i razvoju mogu se naći u mnogim izvorima. Samo primjera radi može se spomenuti: Brunčić et al., 1998; Ivanišević et al., 2001; Brunčić et al., 2001; Koprić, 2003; Foretić, 2003; Hrženjak, 2004; Petak et al., 2004; Koprić, 2006: 169–324; Perko-Šeparović, 2006; Koprić, 2007; itd.

na od institucija za obavljanje javnih poslova, također komponenta javne uprave. Decentralizacija se može analizirati u pravnom, političko-vrijednosnom, ekonomskom, financijskom, općedruštvenom, ali, možda ovdje i najznačajnije, također u upravnom kontekstu. Na nju utječe načelo supsidijarnosti, ona se mora uklopiti u nerijetko suprotstavljene vrijednosti suvremene javne uprave, na nju se reflektiraju suvremene upravne doktrine, upravne reforme pridaju joj različito mjesto, a naročito je zanimljivo razmotriti kako na decentralizaciju utječe pridruživanje pojedine zemlje Europskoj uniji i proces europeizacije općenito.

Načelo *supsidijarnosti* snažno djeluje u prilog decentralizacije. Ono traži da se što širi krug javnih poslova povjeri jedinicama koje su najbliže građanima, a da se istodobno jača i njihov kapacitet za obavljanje tih poslova (šire u: Baldersheim, 2003; Dafflon, 2006: 290–293; Koprić, 2006: 256–257). Stekavši status pravnog načela ugradnjom u Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (čl. 4/3), ono je važan instrument harmonizacije sustava lokalne samouprave u zemljama Vijeća Europe.

Različite europske države ugrađuju ga u svoje ustave (v. npr. Magnier, 2003, za Italiju). Premda nije ratificirala odredbu čl. 4/3. Povelje, Hrvatska ju je ugradila u odredbu čl. 134/3. (druga rečenica) Ustava ustavnim promjenama iz 2000. Pritom je također konstitucionalizirano i načelo kapaciteta lokalnih jedinica, zahtjevom da se prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti (čl. 134/4.). Konstitucionalizirano je i načelo solidarnosti odnosno pomoći države financijski slabijim lokalnim jedinicama (čl. 137/3.).

Načelo supsidijarnosti snažno i stalno djeluje u smjeru decentralizacije, povjeravanja sve većeg broja javnih poslova što nižim jedinicama, jačanja njihova financijskog, personalnog, organizacijskog i drugog kapaciteta za preuzimanje sve ozbiljnijih poslova, snaženja njihova političkog legitimiteta, itd. U prilog takvom učinku djeluje i sama priroda javnih poslova, budući da su rijetki oni koji se upravno-tehnički gledajući ne mogu obaviti na nižim razinama od centralne. Čak i u klasičnim upravnim resorima, na primjer, policija može biti lokalna, dio poslova obrane (npr. evidencije) može se obaviti lokalno, porezi se mogu prikupiti lokalno, itd. U svim ostalim resorima, resorima javnih službi, od socijalne skrbi do poticanja zapošljavanja i razvoja, upravno-tehnički razlozi u još većoj mjeri govore u prilog lokalnom obavljanju javnih poslova (usp. Ivanišević, 2006).

Suvremena javna uprava kreće se u složenom, višedimenzijском prostoru *vrijednosti* koje mora poštovati, ugraditi i ostvarivati. Za razliku od privat-

nog sektora u kojem su vrijednosti relativno jednoznačne, ekonomske, od profita do kvalitete proizvoda i usluga koje se prodaju, u javnoj se upravi moraju respektirati pravne, demokratske političke, socijalne, ekonomske, ekološke i druge vrijednosti.<sup>6</sup> Njihovo djelovanje nerijetko je suprotstavljeno: jeftinoća i demokracija, efikasnost i pravna zaštita građana, briga za prirodni okoliš i tržišnost, samo su neki od primjera. Te se vrijednosti kristaliziraju i njihov svakodnevni prioritet određuje kroz političke procese te dakle ovise o moći onih koji ih zastupaju. Javna se uprava, želi li zadobiti legitimitet i povjerenje u široj društvenoj okolini, ali i podršku političkih organa – a oboje treba imati – mora prilagoditi vrijednosnim zahtjevima svoje društvene i političke okoline. U suvremenom svijetu velik broj tih vrijednosti civilizacijski su standardi i očekivanja, od kojih građani i okolina ne odustaju ni u slučajevima ozbiljnijih kriza i neuspjeha.

Lokalna samouprava i decentralizacija, koja je i sama vrijednost po sebi, pa i civilizacijska stečevina, određena je trenutačnom vrijednosnom konstelacijom u javnom sektoru, koja je promjenjiva. Dok se jednom naglasak više stavlja na dostupnost i transparentnost, koje su jače naglašene upravo na lokalnoj razini, drugi se put više inzistira na jeftinoći i ujednačivanju razine javnih usluga na čitavoj državnoj razini. Sam način provedbe decentralizacije može biti različit, jednom okrenut prema osiguranju šire participacije građana (što se, na primjer, lakše postiže u uvjetima većeg broja lokalnih jedinica), a drugi put prema osiguranju pouzdanih i kvalitetnih javnih usluga, što govori u prilog manjem broju većih, financijski snažnijih i po upravnom kapacitetu jačih lokalnih jedinica. I u uvjetima potpuno jednakih jedinica, kad je u pitanju temeljna servisna orijentacija lokalne samouprave, može biti riječ o prijelazu naglaska s tradicionalne

<sup>6</sup> Ekonomske su vrijednosti ekonomičnost, efikasnost i efektivnost, ali i novije, kao što su poduzetnost, tržišnost, poticajnost i razvojnost, kvaliteta javnih usluga, i slične.

Demokratske političke vrijednosti su legitimitet, politička odgovornost izabranim predstavnicima građana ili građanima neposredno, javnost, dostupnost, transparentnost, otvorenost, odazivnost, prilagodljivost, orijentacija na korisnike, politička i funkcionalna samouprava, etičnost, itd.

Pravne vrijednosti su zakonitost, pravna sigurnost, pravna odgovornost uprave, zaštita prava čovjeka i građanina, jednakost, nepristranost, fair procedure, sudski nadzor uprave, vladavina prava općenito, itd.

Socijalne su vrijednosti poput društvene pravednosti, solidarnosti, socijalne osjetljivosti, skrbi, milosrda, financijske priuštivosti javnih usluga siromašnijima, suosjećajnost, pomoć građanima, očuvanje društvene (kulturne) raznovrsnosti, socijalna korektnost, i slične.

Ekološke su vrijednosti, na primjer, zaštita prirodnog okoliša, štednja prirodnih resursa, kvaliteta života u suglasju s prirodom, očuvanje prirodne (biološke) raznolikosti, itd.

uloge osiguranja socijalnih i komunalnih službi na poticanje zapošljavanja i sveukupni ekonomski razvoj. Sam način obavljanja lokalnih javnih službi u novije se vrijeme preispituje upravo iz vrijednosnih razloga te se od osiguranja širokog kruga javnih usluga unutar samih lokalnih jedinica sve izraženije »plovi prema tržištu« i ekonomskim vrijednostima (Péteri i Horváth, 2003). Uglavnom, vrijednosti u lokalnoj samoupravi igraju ulogu (Szücs, Strömberg, 2006: 332–333).

*Upravne doktrine* jedno su od dinamičnih polja suvremenog upravnog razvoja.<sup>7</sup> Kao rijetko kada prije, njihovo je preispitivanje i mijenjanje vrlo žustro upravo u nekoliko zadnjih desetljeća. U SAD se od doktrine nove javne uprave (*the new public administration*), obilježene demokratskim i socijalnim vrijednostima i utjecajne potkraj 1960-ih te u 1970-ima, prešlo na doktrinu novog javnog menadžmenta (*the new public management*). Novi javni menadžment, orijentiran ponajprije ekonomskim vrijednostima, preuzeo je primat od 1980-ih, osobito u anglosaksonskom svijetu. Njegov utjecaj vidi se međutim širom svijeta, uključujući i Europu. Neke europske zemlje snažniji su zagovornici te doktrine, druge pak slabiji (više u: Koprić, 2006a; Koprić, 2006b: 354–355; Perko-Šeparović, 2006a).

Primjena te doktrine polučila je, pored dobrih, i niz loših učinaka, a odrazila se i na lokalnu samoupravu i decentralizaciju. Posebno u nekim anglosaksonskim zemljama dovela je do smanjenja važnosti lokalne samouprave, centralizacije i značajnih ograničenja lokalne samouprave (Copus i Clark, 2007: 4–7; Marshall i Sproats, 2002; Drage, 2002; Sancton, 2002). U skandinavskim zemljama ta doktrina nije imala ozbiljnijeg negativnog utjecaja na lokalnu samoupravu (Koprić, 2006a: 151), dok je u Njemačkoj, na primjer, glavni sektor primjene novog javnog menadžmenta predstavljala upravo lokalna samouprava, ali ne na isti način i s istim učincima kao u anglosaksonskim zemljama (Wollmann, 2000c; Wollmann, 2003; Pusić, 2002: 92–93; Reissert, 2006: 162).

Nova upravna doktrina, dobrog upravljanja (*good governance*), razvila se na naglašivanju loših strana primjene novog javnog menadžmenta u javnom sektoru i pokušajima pronalaženja rješenja za te nedostatke, ponajpri-

<sup>7</sup> Upravna je doktrina skup ideja o poželjnim načinima reguliranja, upravljanja, organiziranja, djelovanja, itd. u pojedinom sektoru. Upravne su doktrine značajno određene temeljnim vrijednostima koje inkorporiraju kao neke vrste nosivih stupova, oko kojih se amalgamiraju ideje, informacije, znanja i upute za djelovanje. Prostor za takve, svojevrsne normativne teorije ostavlja nemogućnost društvenih znanosti da dosegnu prag pouzdanosti znanja o društvenim pojavama.

je za značajni demokratski deficit. Dobro upravljanje promovira ne samo Europska unija<sup>8</sup> nego i druge važne međunarodne organizacije, kao što su OECD,<sup>9</sup> Svjetska banka, UNDP, i druge, naročito nakon prijelaza u novo tisućljeće. Premda još nije sasvim određeno što se podrazumijeva pod dobrim upravljanjem, danas se već smatra da dobro upravljanje pripada temeljnim principima europske javne uprave (tako Šimac, 2002: 104–106; v. i Perko-Šeparović, 2006a: 136–147).

Doktrina dobrog upravljanja naglašava ulogu građana, civilnog društva, kao i lokalnih i regionalnih vlasti i suradnje s njima u okviru širokih, partnerskih mreža oblikovanja javnih politika radi osiguranja društvenog i ekonomskog razvoja. Želi se ojačati upravno-tehnički kapacitet i sposobnost javnih institucija, osnažiti politički i društveni legitimitet javne uprave te širokom participacijom građana i drugih zainteresiranih subjekata ojačati kapacitet oblikovanja javnih politika. Javna uprava mora biti djelotvorna, ali i demokratska. Uloga lokalne samouprave i decentralizacije u ostvarenju takve uprave je nezamjenjiva.

*Upravne reforme* u velikoj su mjeri povezane s upravnim doktrinama. Vladajuće doktrine pokreću reforme, a neuspjesi upravnih reformi potiču redefiniranje postojećih i oblikovanje novih doktrina. Upravne su reforme značajnije institucionalne inovacije postojećeg upravnog sustava neke zemlje koje obično obuhvaćaju mješavinu strukturnih, funkcionalnih, personalnih, financijskih, političkih i drugih mjera i njima izazvanih promjena. Svaka upravna reforma ima svoju vrijednosnu orijentaciju, a pored formalnih ciljeva obično postiže i druge, često nepoželjne i nepredviđene učinke. Krajnji cilj upravne reforme obično je jačanje institucionalnog kapaciteta neke zemlje ili njegove prilagodbe promijenjenim okolnostima. Za razliku od menadžerskih reformi koje su već u znatnoj mjeri znanstveno i stručno analizirane (v. npr. Koprić, 2006a), reforme inspirirane dobrim upravljanjem još su nedovoljno proučene, a njihovi rezultati nedovoljno poznati. U svakom slučaju, decentralizacija predstavlja podvrstu upravnih reformi, koja nerijetko zadire i u reformu političkog sustava, osobito ako se uz druge dimenzije sustava lokalne samouprave mijenja i lokalni politički sustav.

<sup>8</sup> V. Bijelu knjigu o europskoj vladavini iz 2001. i prijevod u *Reviji za socijalnu politiku* 12 (2/2005): 189–213.

<sup>9</sup> V. npr. dokument *Građani kao partneri: informiranje, konzultiranje i sudjelovanje javnosti u javnim politikama* iz 2001. Prijevod na hrvatski u izdanju nakladničke kuće Oksimoron, 2004.



Posebno se mogu istaknuti tranzicijske reforme u bivšim socijalističkim zemljama. U njima se praktično istodobno pokušava reformirati politički sustav, radi izgradnje, konsolidacije i stabilizacije višestranačke demokracije; ekonomski sustav, radi osiguranja slobodne tržišne utakmice; upravni sustav, radi stvaranja dovoljnog institucionalnog kapaciteta za rješavanje nacionalnih javnih problema, ali i za uključenje u Europsku uniju i pouzdanu primjenu europske pravne stečevine (*acquis communautaire*), itd. Mnogobrojne potrebe i zahtjevi, kao i vrlo ograničeno vrijeme za njihovo ostvarenje, doveli su do razvoja oprečnih upravnih procesa. Tako se s jedne strane gradi jaka središnja vlast i uprava, a s druge inzistira i radi na ostvarenju decentralizacije (šire u: Marčetić, 2005: 104–117).

Budući da se reforma upravnih sustava tranzicijskih zemalja odvija pod značajnim utjecajem Europske unije kojoj te zemlje mahom žele pristupiti, važnu komponentu upravnog konteksta decentralizacije čini proces *europizacije*, usvajanja i stabilizacije zajedničkih europskih upravnih standarda (v. i Pleschberger, 2003: 132). Europeizacija ima mnoge aspekte i oblike utjecaja na lokalnu samoupravu. Ponajprije, smatra se da nastaje tzv. europski upravni prostor, koji također djeluje u smjeru konvergencije nacionalnih upravnih sustava. Taj je prostor utemeljen na određenim osnovnim načelima vrlo bliskima doktrini dobrog upravljanja – to su: vladavina prava, otvorenost i transparentnost, odgovornost te efikasnost i učinkovitost (Musa, 2006). Osim toga, u pogledu javnih službi, uključujući i neke komunalne službe, opskrbu plinom, opskrbu toplinskom energijom, javni prijevoz i slične, Europska unija inzistira na politici liberalizacije i privatizacije. Na lokalne se jedinice, njihove organe i komunalna poduzeća primjenjuju pravila javne nabave, kao i pravila o javnosti ugovora, sprječavanja sukoba interesa, itd. (Péteri i Horváth, 2003). Europska regulativa odnosi se i na sadržajnu stranu određenih komunalnih službi (\*2002: 90–98). Razvoj teritorijalne samouprave značajno je obilježen nastojanjem oko harmonizacije regionalne samouprave (Đulabić, 2006), poticanja regionalnog razvoja (Koprić, 2007), strukturnih odgovora na europsku kohezijsku politiku (Ágh et al., 2005; Grčić, 2007) i slično.<sup>10</sup>

Europska perspektiva otvara i šira pitanja, uključujući teorijska. U sklopu europskog poretka lokalna razina, kao i druge subnacionalne razine, ulaze u složene odnose i s nacionalnom državom i s Europskom unijom. Otvara se pitanje višerazinskog upravljanja (*multi-level governance*), koje se može analizirati, na primjer, polazeći od teorije mrežnih sustava (Kickert et al.,

<sup>10</sup> Zanimljivo je da u Njemačkoj dolazi do snažnog izražaja ocjena da procesi europske integracije »potkapaju lokalnu samoupravu« (Pusić, 2002: 91).

1997), teorije federalizma (Smerdel, 1998: 34), teorije kaosa (Kiel, 1994), opće teorije menadžmenta i drugih teorijskih koncepata. U uvjetima eu-ropeizacije, pa i šire globalizacije, lokalne samoupravne jedinice mogu se promatrati kao »čvorišta u globalnim [upravnim] mrežama«, mrežama sve gušće interakcije, povezanosti i suradnje (Pusić, 2002: 76; Pusić, 2005: 167 i dalje; Jun i Wright, 1996).

Postavlja se pitanje kako tako složen upravni kontekst djeluje na decentralizaciju. Bez velikih pretenzija, može se zaključiti da on upućuje na potrebu pažljivog stručnog osmišljavanja, provedbe, praćenja i ocjene decentralizacije. Mjesta za grube i arbitrarne političke intervencije sve je manje, a ekonomski i upravno-tehnički faktori igraju sve veću ulogu u odlučivanju. Time se ujedno otvara pitanje karakteristika novog pristupa decentralizaciji, različitog od onoga koji je prije bio znatnije zastupljen a sastojao se u kombinaciji formiranja dovoljno snažne političke volje i pravne regulacije od strane ustavotvorca ili zakonodavca.

### III. Karakteristike novog pristupa

Novi pristup decentralizaciji sve je zastupljeniji u različitim zemljama. On ponajprije znači prethodno pripremljeno, promišljeno i *profesionalno upravljanje procesom, umjesto njegova stibijskog ili ležernog odvijanja*. Kao i u mnogim drugim komponentama javnog sektora, dolazi do preobražaja romantičnog, intuitivnog, demokratskog političkog angažmana oko lokalne samouprave u posao koji je obilježen profesionalnošću, stručnim znanjem (Piekara, 2003: 15) te kumuliranim komparativnim iskustvom. Upravljanje decentralizacijom složen je profesionalni posao s vlastitim pravilima struke, koji treba osigurati poboljšanu kvalitetu javnih usluga i jačanje legitimiteta uz prihvatljivu razinu javnih troškova. Sve više zemalja odustaje od intuitivnog pristupa, lutanja u traženju adekvatnih institucionalnih rješenja, kao i od rješenja koja se u provedbi pokazuju skupa, te se opredjeljuje za dobro pripremljena decentralizacijska rješenja. Formiraju se komisije nerijetko sastavljene od stručnjaka za lokalnu samoupravu koje su zadužene za pripremu decentralizacije, pokusne projekte, za vođenje decentralizacije, vrednovanje ishoda i promjene u decentralizacijskom planu (npr. Kraljevska komisija u Nizozemskoj – Denters, Klok, 2003).

Mnogobrojna iskustva naročito tranzicijskih zemalja, stečena u različitim nacionalnim kontekstima u kratko vrijeme, u pokušaju odgovora na slična pitanja i probleme stvorila su neku vrstu kvazieksperimentalne situacije u kojoj je moguća bogata generalizacija, učenje i formuliranje određenih

preporuka osobito za upravljanje decentralizacijskim reformama. Takvoj situaciji pridonosi i stanje u drugim europskim zemljama (slično Illner, Wollmann, 2003: 331–332). Europska povelja i drugi dokumenti Vijeća Europe postavljaju slične okvirne zahtjeve prema svim zemljama članicama. Slično djeluje situacija pridruživanja Europskoj uniji te, na nešto drugačiji način, opći proces globalizacije.

Novi pristup obilježavaju također *sustavnost i integralnost*. Osmišljavaju se i provode međusobno povezane, usklađene decentralizacijske mjere, a promjene u sustavu javne uprave planiraju se i provode integralno, a ne parcijalno (Illner, Wollmann, 2003: 330–331). Iskustva su pokazala da se parcijalni zahvati teško provode i održavaju, skuplji su i dugotrajniji, a mogu proizvesti znatan otpor i gubitak vrijednih resursa. Novi pristup kombinira političke, *policy*, pravne, upravno-tehničke i druge mjere i aktivnosti na svim razinama teritorijalnog sustava i u različitim segmentima društva.

Novi je pristup *dinamičan*: riječ je o vođenju procesa. Nije riječ o revolucionarnim i jednokratnim promjenama, odnosno šok-reformama. Veća se pažnja pridaje pripremi, pažljivo se odabire pravi trenutak za otpočinjanje, a tek se onda *postupno*, u logičnom slijedu faza, provode kvalitetno pripremljene mjere.<sup>11</sup> Naravno, i u takvim uvjetima potrebni su propisi kojima se u jednom trenutku znatnije mijenja pravna regulacija i uvode nove ili drugačije lokalne institucije. Takve važne inovacije u sustavu označavaju početke pojedinih faza u procesu, za koje je najvažnije da su prethodno pripremljene i uklopljene u cjelinu decentralizacijskog procesa.

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. Pokušava se postići ravnoteža interesa središnje države (i nacije kao cjeline) i interesa lokalnih zajednica građana (Piekkari, 2003: 13–14; Stoker, 2002: 39–40). Vođenje procesa iz centra

<sup>11</sup> Regulsky smatra, suprotno, da je postupnost pogrešna, a šok-terapija preporučljiva (Regulsky, 2003: 220). No, takav pristup može nanijeti više štete nego koristi, budući da povećava rizik pogrešaka preko prihvatljive mjere i može izazvati kontramjere čim se promijeni vladajuća politička garnitura.

U Španjolskoj je 1999. usvojeno šest zakona za reformu sustava lokalne samouprave, koji su pripremljeni tijekom dugotrajnih pregovora vlade i Španjolske udruge lokalnih jedinica i provincija. Zajednički se te zakone naziva *alatima za razvoj lokalne samouprave*. No, njihov sadržaj pokriva samo dio onoga što je ta udruga htjela postići i što je tražila pod nazivom *Lokalni sporazum* (Pacto Local). Alba, Navarro, 2003: 212–214.

omogućuje sustavnost, integralnost, usklađenost, praćenje i korekcije, odnosno racionalnost procesa. Na to se nastavljaju inovativne aktivnosti samih lokalnih jedinica i aktera u njima (Swianiewicz, 2003a) – tek takav pristup omogućuje stvarni uspjeh decentralizacije.

Upravljanje decentralizacijom osigurava smanjenje troškova koje svaki reformski proces uzrokuje. Suboptimalni procesi, neuspješni procesi, procesi koji ne dostižu zadane ciljeve svojevrsno su rasipanje javnih sredstava. U uvjetima izraženih napora za jeftinijom, efikasnijom i efektivnijom upravom takvi su procesi nepoželjni. Upravljanje procesom decentralizacije omogućuje *ekonomičnost*, snižavanje troškova i bolji omjer između postignutih reformskih rezultata i uloženi sredstava.

Zaključno, profesionalnost i upravljanje procesom, sustavnost i integralnost, dinamičnost i postupnost, ravnoteža *top-down* i *bottom-up* djelovanja te ekonomičnost, temeljne su karakteristike novog pristupa. U svakom konkretnom primjeru može ih se identificirati u različitim omjerima. Snažnija prisutnost navedenih karakteristika korelirana je s uspješnijim reformama, tako da ih se u konkretnim slučajevima može koristiti također kao kriterije za evaluaciju.

## IV. Komponente upravljanja decentralizacijom

Upravljanje decentralizacijom obuhvaća tri temeljne komponente, koje je u svakom pojedinom slučaju potrebno analizirati i razraditi da bi decentralizacijski proces bio uspješan. Riječ je o identifikaciji i definiranju temelja decentralizacije, osiguranju institucionalne i društvene podrške te o provedbi decentralizacije.

### a) *Temelji decentralizacije*

U okviru identifikacije i definiranja temelja decentralizacije potrebno je poduzeti čitav niz složenih pripremnih radnji i poslova. To se posebno odnosi na sljedeće:

- 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.

Vizija države upućuje na pitanje o tipu države i njezinoj temeljnoj društvenoj ulozi. To je pitanje osobito važno u tranzicijskim zemljama, premda posvuda »decentralizacija predstavlja iznimno važan aspekt postizanja svrha vitalnih za razvoj države i nacije« (Piekara, 2003: 16). Želi li se pristati uz neoliberalni model minimalne države ili se država nastoji oblikovati kao instrument socijalnog kapitalizma, s razvijenim javnim službama? Kakva je temeljna uloga lokalne odnosno regionalne samouprave – pružanje komunalnih i socijalnih usluga ili poticanje ekonomskog razvoja? Nakon odgovora na ta i slična pitanja od kritične je važnosti oblikovati strategiju institucionalnog razvoja onog tipa države koji je odabran, vodeći računa da je strategija vrsta plana te da mora sadržavati odgovore na sva pitanja koja se i inače postavljaju kod strateškog planiranja.<sup>12</sup>

Da bi se moglo prići tehničkim fazama pripreme decentralizacije, potrebno je prije toga identificirati identitet i snagu lokalnih zajednica. Lokalne zajednice, zajednice interesa lokalnog stanovništva, socijalni su supstrat lokalne samouprave te ih je važno poštovati radi održivosti decentralizacije, jednako kao i načine života i potvrđivanja identiteta tih zajednica. Pri tom treba uzeti u obzir okolnost da su lokalne zajednice i same podložne mnogim promjenama, razgradnji, širenju, ponovnom učvršćenju itd., kao i okolnost da su promjene u tom pogledu u suvremeno doba sve brže i dublje (Hrženjak i Perko-Šeparović, 1982: 37–45; Piekara, 2003: 16–18; Ivanišević, 2007: 96–97).<sup>13</sup> Učiti o decentralizaciji može se i iz vlastitih povijesnih iskustava pojedine zemlje (Illner, Wollmann, 2003: 332).

Iz odabira tipa države već proizlaze i neka temeljna vrijednosna opredjeljenja. No, ipak, određene su vrijednosti prihvatljive u različitim tipovima države. Pravne vrijednosti odgovornosti i pravne zaštite građana, vladavine prava i zakonitosti podjednako su prihvatljive u državi svedenoj na minimalne, klasične upravne funkcije, kao i u zemlji koja snažnije inzistira na

<sup>12</sup> Nepostojanje osviještene koncepcije razvoja države kao jednu od velikih zapreka decentralizaciji naglašava npr. Verheijen, 2002: 45–47.

<sup>13</sup> Identifikacija lokalnih zajednica, koje su po naravi stvari uglavnom manje, predstavlja samo jedan od temelja, i mora biti povezan s ostalima. Norton s pravom upozorava da je u sustavima s manjim jedinicama, posebno u onima romanskog kruga (južnoeuropski model), kao i u znatnom broju tranzicijskih zemalja, preuzimanje značajnijih, financijski i tehnički zahtjevnijih javnih poslova od lokalnih jedinica uvelike otežano. Norton, 1995: 270–271.

socijalnom intervencionizmu.<sup>14</sup> Slično je i s nekim drugim vrijednostima. Zato je važno kroz političke procese, koji bi trebali zahvatiti što šire slojeve građana, identificirati vrijednosti koje se u danom trenutku smatraju u najvećoj mjeri prihvaćene i poželjne. Time se identificira značajan dio okvira decentralizacije.

Još je konkretnija razina određivanja ciljeva decentralizacije.<sup>15</sup> Oni bi trebali biti određeni što je preciznije moguće, indicirajući ujedno i pokazatelje koji će omogućiti praćenje, provjeru i korekcije tijekom provedbe decentralizacije. Ciljevi moraju biti određeni u realnim kategorijama, ne u obliku praznih fraza.<sup>16</sup>

Program decentralizacije među najvažnijim je temeljima, svojevrsna armatura koja treba omogućiti održivost decentralizacije i njezinih rezultata na duže vrijeme (v. i Verheijen, 2002: 48).<sup>17</sup> U programu, osim ciljeva, treba biti opisano polazno stanje. Razlika između toga stanja i onoga koje je u obliku ciljeva opisano kao poželjno treba biti razdijeljena u komponente koje su ujedno dionice ili faze u budućoj realizaciji programa. Važno je odrediti sredstva i subjekte koji će provoditi decentralizacijsku reformu, vremenske okvire provedbe po fazama, određena ograničenja i načela kojih se pritom treba pridržavati, kao i temeljne decentralizacijske mjere. Program bi trebao predvidjeti mehanizme praćenja, kontrole i korigiranja programa i pojedinih mjera tijekom provedbe, kao i odgovornost za provedbu programa i načine njegove realizacije.

Decentralizacija je nemoguća bez adekvatnih pravnih mehanizama, a mora se kretati u određenim pravnim okvirima (Lilić, 2002). Oni su postavljeni ustavnim i zakonskim odredbama, kao i onim međunarodnim ugovorima koje je pojedina zemlja ratificirala. Ujedno valja uzeti u obzir

<sup>14</sup> Wollmann i Butusova (2003) svoju analizu razvoja lokalne samouprave u Rusiji konceptualiziraju, međutim, na balansiraju između moći i prava.

<sup>15</sup> Kod reformi javnog sektora razlikuju se dvije vrste ciljeva. S jedne se strane utvrđuju poželjne institucionalne promjene, a s druge poželjni društveni rezultati, odnosno učinci tih institucionalnih promjena. Jednako se tako razlikuje i evaluacija: s jedne strane vrednuju se institucionalne promjene, a s druge njihovi društveni učinci. Wollman, 2001: 24–26.

<sup>16</sup> Britanska komisija za lokalnu demokraciju predložila je 1995. 43 preporuke za unapređenje lokalne samouprave i demokracije. Te su preporuke na neki način oblikovale viziju i ciljeve obnovljene lokalne samouprave u Britaniji, nakon što su je poharale konzervativne vlade, ponajprije vlade Margaret Thatcher. Preporuke su dovoljno konkretne, ali ih obilježava nedostatna eksplicacija vrijednosti na kojima su utemeljene. Tri su cilja vidljiva iz naslova poglavlja u koje su preporuke sistematizirane: »gradnja iznova«, »uključivanje građana« te »nova autonomija«. Pratchett i Wilson, 1996.

<sup>17</sup> Za britanski program decentralizacije laburističke vlade iz 1998. *Moderna lokalna samouprava: u kontaktu s građanima* v. Stoker, 2002: 35–37.

i određena temeljna pravna načela, pravne običaje, ako ih ima, kao i mehanizme njihova ostvarenja. U pravnoj se analizi može pokazati da su potrebne i određene promjene pravne regulacije lokalne samouprave, što je također potrebno uzeti u obzir pri oblikovanju programa i mjera decentralizacije (usp. Munteanu, 1999: 49).

S gledišta mogućnosti uspješne realizacije politike i programa decentralizacije važno je analizirati rubne uvjete, pretpostavke<sup>18</sup> 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. Posebno su rizici važno područje analize, budući da su brojni i potencijalno iznimno pogubni za decentralizacijske reforme.<sup>19</sup>

### *b) Podrška decentralizaciji*

Decentralizacija, kao i bilo koja druga reforma u javnom sektoru, zahtijeva čvrstu podršku s različitih strana. Bez podrške nije ju moguće započeti ni provesti niti početne rezultate održati na iole duži rok.

Ponajprije, potrebna je snažna *politička volja*, opredjeljenje i podrška političara, političkih aktera i političkih tijela za pokretanje reforme, kao i tijekom čitavog razdoblja njezine provedbe. »Domaće političko okruženje može značajno pospješiti ili ograničiti procese upravne reforme.« (Péteri i Zentai, 2002: 19.)

Bez potpore, spremnosti i osposobljenosti *upravnog osoblja* na svim razinama teritorijalnog upravnog sustava, od središnje do lokalne, nije moguće provesti ni najjednostavnije decentralizacijske korake. Mnoštvo je reformi zapelo ili se i srušilo na otporima javnih službenika (usp. Regulsky, 2003: 220–223). Njihova profesionalnost, stručno znanje i reformske vještine,

---

<sup>18</sup> Illner i Wollmann smatraju da su u tranzicijskim zemljama preduvjeti uspješne decentralizacije: (1) političko opredjeljenje i posvećenost decentralizaciji, (2) resursi koji stoje na raspolaganju lokalnim jedinicama (financijski, pravni, organizacijski, ljudski, fizički, kognitivni), (3) kapacitet lokalnog demokratskog političkog odlučivanja, (4) institucionalni kapacitet lokalne uprave za provedbu lokalnih javnih politika, (5) osposobljenost i spremnost (motivacija) lokalnog upravnog osoblja, (6) kulturološki preduvjeti – vrijednosti, stajališta i načini ponašanja građana, lokalnih političara i upravnog osoblja koji idu u prilog decentralizaciji, (7) uvažavanje specifičnosti pojedine zemlje. Illner i Wollmann, 2003: 319–322.

Regulsky navodi četiri preduvjeta. To su: politička volja vodstva, podrška javnosti, vrhunski stručnjaci te osposobljeni službenici. Regulsky, 2003: 218.

<sup>19</sup> Davey naglašava mogućnost otpora državne uprave, posebno ministarstava financija, i njezinih dekoncentriranih dijelova raspoređenih širom državnog područja, ali i načelnika najmanjih jedinica, velikih gradova itd. Davey, 2002: 39–40.

kao i lojalnost u smislu spremnosti na provedbu decentralizacije kad bude uobličena političkim odlukama, kritične su za uspjeh decentralizacije (Verheijen, 2002: 50–51). Zbog važnosti potpore i predanosti državnih službenika, decentralizacija traži i reformu državne uprave, osobito reformu službeničkog sustava, kao i promjene upravljačkih procesa u državnoj upravi (Péteri i Zentai, 2002: 22).

Decentralizacija je složen proces realokacije javnih poslova i sredstava iz različitih dijelova javnog sektora naniže, prema regionalnim i lokalnim jedinicama. Obično zahvaća više različitih područja, od političkog sustava i sustava javnih financija, preko različitih upravnih resora (socijalna skrb, zdravstvo, ekonomija, itd.), do načina obrazovanja za službu u javnoj upravi. Decentralizacija predstavlja obuhvatnu javnu politiku s potencijalno širokim i značajnim posljedicama za organizaciju države (v. i Petak, 2006). 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*. Njegov bi sastav morao odraziti široke interese, znanja i vještine središnje vlasti, samih lokalnih i regionalnih jedinica, javnih službenika te ekspertne zajednice pojedine zemlje. Administrativnu podršku tom tijelu treba osiguravati neka od organizacija u sustavu državne uprave, posebno osnovana za tu namjenu ili otprije postojeća. Pritom je nužno osigurati da ta organizacija ne preuzme vođenje procesa, nego da ostane na razini opsluživanja upravljačkog tijela.

Nezamjenjivu ulogu tijekom decentralizacije moraju odigrati same *lokalne i regionalne jedinice, kao i njihova udruženja*. Posebno se udruženja lokalnih jedinica u sve većoj mjeri smatraju partnerima središnjoj državnoj vlasti u osmišljavanju, predlaganju i provedbi reformi koje zahvaćaju i lokalnu razinu vlasti. Njih se konzultira i na druge načine uključuje u donošenje i provedbu odluka, sve do razine formalnog uključivanja, kad bez pristanka tih udruga donošenje odluke nije dopušteno. No, tu se kao kritični faktor pokazuje ekipiranost, osposobljenost, znanje i posvećenost stručnih službi takvih udruženja decentralizaciji (v. i Péteri i Zentai, 2002: 27; Alba, Navarro, 2003).

*Nevladine organizacije, civilno društvo, sami građani* širok su sektor modernog društva koji gustoćom interakcije, stupnjem organiziranosti i proaktivnim stajalištem prema ostvarenju javnih interesa može uvelike povećati šanse uspjeha decentralizacije (Buček, 2002: 164; Munteanu, 1999: 53–58). Vrijedi, naravno, i obrnuto, slab civilni sektor ostavlja lokalne jedinice ranjivijima, sklonijima različitim oblicima neetičnog ponašanja, netransparentnosti, i sličnome, što može ojačati cinizam i nepovjerenje građana i,



posljedično, slabi spremnost središnje vlasti na decentralizaciju.<sup>20</sup> U stjecanju široke društvene podrške važna je uloga medija masovne komunikacije, privlačenja pažnje i stjecanje njihove podrške (Péteri i Zentai, 2002: 22, 25–28; Buček, 2002: 162–163).

Na kraju valja spomenuti ulogu *ekspertnih zajednica* u pripremi i provedbi decentralizacije. Mnoge tranzicijske zemlje mogu se koristiti znanjem i stručnošću domaćih i inozemnih eksperata, zahvaljujući pomoći Europske unije, Svjetske banke i drugih međunarodnih organizacija. Dobra stručna priprema temelj je kvalitetne decentralizacije (Péteri i Zentai, 2002: 23; Davey, 2002: 40). Pritom je posebno važno napomenuti da su šanse uspjeha decentralizacije veće ako se u pripremu i provedbu decentralizacije uključi veći broj nezavisnih domaćih eksperata iz znanstveno-stručnih ustanova i sveučilišta, koji nisu u službi u državnoj upravi (Petak, 2006: 99–100).

### c) *Provedba decentralizacije*

Prije same provedbe potrebno je prethodno razrađeni program decentralizacije razraditi *detaljnim planiranjem* svih pojedinih mjera te načina i rokova njihova ostvarenja.<sup>21</sup> Tek takvo planiranje upozorava na svu složenost procesa decentralizacije. Kad se pobroje mjere koje se kane poduzeti, odrede njihove međusobne vremenske i logičke veze, utvrde subjekti i sredstva, postupci, metode, itd., postaje jasno da je kod decentralizacije improvizacija siguran put u neuspjeh.

Kao dobra metoda prethodne ocjene izvedivosti projekta, utvrđivanja njegovih možebitnih nedostataka, indikacije mogućih negativnih učinaka, itd. može poslužiti pokus, odnosno provedba *pilot-projekta*. Pokusni projekti obično se provode ili za određeni segment mjera koji se može izdvojiti od ostatka »decentralizacijskog paketa« ili na određenom užem prostoru u državi, kako bi se minimizirale štete, odnosno kako bi se u realnim uvjetima provjerile pretpostavke na kojima se temelji program decentralizacije (Baldersheim, 2003: 208; Denters, Klok, 2003: 72). U sličnu svrhu služe različite simulacije, predviđanja, eksperimenti i slično (Stoker, 2002: 40).

<sup>20</sup> Shah ističe nekoliko faktora koji povećavaju, ali i više faktora koji ograničavaju mogućnost razvoja korupcije u decentraliziranim sustavima. Njegov je generalni zaključak da decentralizirani sustavi smanjuju mogućnost korupcije i povećavaju šanse dobivanja kvalitetnijih javnih usluga. Shah, 2006: 490–495.

<sup>21</sup> Razlika između strateškog planiranja ili razrade programa i taktičkog planiranja (planiranja) tijekom neke djelatnosti dobro je poznata i opisana u ekonomskoj i upravnoj literaturi (Pusić, 2002a: 277–294).

Nakon provedbe i evaluacije takvih pokusa može se program i plan decentralizacije dograditi, izmijeniti, pa čak i napustiti (usp. Rózsás i Vigvári, 2005: 291; Larsen, 2002: 123–127).

Prije i tijekom provedbe decentralizacije mora se utvrditi pravni okvir i pravni temelj za decentralizaciju, kao i za mjere koje se tijekom decentralizacije planiraju poduzeti. *Pravna je regulacija* važna ponajprije u užem pravnom smislu, jer bez adekvatnog pravnog utemeljenja i pravne regulacije nije moguće osigurati vladavinu prava i zakonitost u decentralizacijskom procesu. No, pravna je regulacija važna i zato što je temelj funkcioniranja društvenih institucija. Kako kažu March i Olsen, »političke institucije i pravila su važni. Većina ljudi u politici i političkim institucijama slijedi pravila većinu vremena ako može ... Pravila i njihovo shvaćanje uokviruju razmišljanje, oblikuju ponašanje i ograničavaju tumačenja« (March i Olsen, 1995: 31). Naravno, samo promjene u pravnoj regulaciji nisu dovoljne da bi se govorilo o funkcionirajućoj decentralizaciji (Verheijen, 2001: 33–34).

Obuhvatna decentralizacija trebala bi dati odgovore na određena tipična pitanja i obuhvatiti određene *segmente sustava lokalne samouprave*. Ponekad decentralizacija neće obuhvatiti sve segmente ili će ih obuhvatiti u različitoj mjeri. Riječ je najčešće o utvrđivanju kruga ovlasti i poslova, jačanju financijske autonomije, jačanju upravnog kapaciteta, jačanju političke uloge lokalnih i regionalnih jedinica, korekcijama u centralno-lokalnim odnosima, teritorijalnim promjenama, kao i eventualnim drugim specifičnim pitanjima (npr. uloga gradova, regionalizacija, manjinska samouprava i slično).<sup>22</sup>

Ponajprije, mora se utvrditi *krug ovlasti i javnih poslova* koje se namjerava povjeriti samoupravnom djelokrugu lokalnih jedinica. Pritom valja uzeti u obzir da se tek s povjerenjem cjelovitih ovlasti ostvaruje decentralizacija u punom smislu riječi, tj. politička decentralizacija. Puko prenošenje obavljanja poslova za koje i dalje krajnju odgovornost snosi središnja država, odnosno jačanje prenesenog djelokruga, premda je najčešće dobrodošla mjera približavanja javne uprave građanima, vrlo se malo odražava na autonomiju lokalnih jedinica.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Davey navodi četiri područja decentralizacije: teritorijalna struktura, razdioba javnih poslova, financije i prijenos vlasništva nad javnom imovinom (Davey, 2002: 35 i dalje). Lista koju navode Illner i Wollmann puno je duža i razrađenija (v. Illner i Wollmann, 2003: 323–325).

<sup>23</sup> Posebno je složeno pitanje obligatornog samoupravnog djelokruga, onog dijela poslova koje samoupravne jedinice moraju obaviti, ali na svoj teret. Nalozi ustanovljeni zakono-

Da bi lokalne jedinice mogle obavljati povjerene im funkcije, moraju se financijski osnažiti. Nužno je utvrditi dovoljno izdašne izvore ili pak načine stjecanja *financijske autonomije* lokalnih jedinica od središnje vlasti i državnog proračuna (usp. Vigvári, 2005: 236–238). S druge strane, činjenica je da i u uvjetima financijske autonomije središnja država snosi krajnju odgovornost za stanje nacionalne ekonomije, mehanizme solidarnosti, određenu minimalnu razinu javnih službi i usluga. S druge strane, ona mora osigurati određeni slobodni prostor u kojem svaka lokalna jedinica svojim djelovanjem, sposobnošću i menadžmentom značajno određuje visinu sredstava za financiranje lokalnih javnih poslova i službi (Reissert, 2006).

Da bi decentralizacija uspjela, nužno je *ojačati upravni kapacitet* lokalnih jedinica. Premda se nerijetko stječe dojam da se lokalna samouprava svodi na političko djelovanje lokalnih političkih aktera, za građane su najvažniji upravni profesionalci, lokalni rukovoditelji i službenici, ljudi koji obavljaju lokalne javne poslove i službe kao svoj posao.<sup>24</sup> Njihova obrazovanost, stručnost, vještine i kompetencije, motivacija i shvaćanje javnog interesa, za upravni su kapacitet podjednako važni kao i dobra organizacija i kvalitetan menadžment lokalnih upravnih organa. Posebno se valja zapitati o inovacijama u načinima obavljanja javnih poslova i službi, uvođenju javnog menadžmenta i poduzetništva, primjeni koncepta elektroničke uprave na lokalnoj razini, oblikovanju mehanizama suradnje lokalnih jedinica posebno u uvjetima fragmentirane teritorijalne strukture, i slično (usp. Larsen, 2002: 116–117; Cigler, 1990).

Za sve tranzicijske zemlje, ali i one razvijene demokracije, važno je tijekom decentralizacije *ojačati političku ulogu lokalnih jedinica*. Konsolidiranje lokalnih političkih sustava,<sup>25</sup> omogućivanje da se kroz njih izraze stvarni lokalni strukturni, ideološki i drugi rascjepi, formiranje relativno snažnog političkog vodstva u periodu između lokalnih izbora, osiguravanje bar djelomične zasebnosti lokalnih političkih procesa, ali i olakšavanje

---

davstvom središnje države mogu znatno ograničiti autonomiju samoupravnih jedinica, a u nekim slučajevima ostaje pravno nerazjašnjeno je li neki posao naložen da ga se obavlja u samoupravnom djelokrugu ili je riječ o prenošenju poslova državne uprave. Bilo kako bilo, postoji znatan rizik da središnja država za takve poslove ne osigura sredstva (za stanje u SAD usp. Mead, 1997: 38–41).

<sup>24</sup> »... poboljšanje kvalitete lokalnih službi može ponekad biti najbolja strategija unapređenja razine zadovoljstva građana ne samo s funkcioniranjem lokalne samouprave nego i s kvalitetom lokalne demokracije ...« Swianiewicz, 2001: 39.

<sup>25</sup> Ágh smatra da su s dovršenjem procesa pridruživanja Europskoj uniji središnji dijelovi političkog sustava uglavnom institucionalno izgrađeni (premda ne sasvim koherentno), ali da taj zadatak tek predstoji na lokalnim i srednjim razinama. Ágh, 2004: 232.

političkih tenzija u čitavoj državi, smanjivanje međunacionalnih napetosti ili učvršćivanje demokratskog političkog legitimiteta čitavog poretka, sve to mogu biti komponente jačanja političke uloge lokalne samouprave. Lokalna se politička uloga nastoji osnažiti na različite načine, bilo kroz veći naglasak na široj participaciji građana, bilo na jačanju uloge pojedinih lokalnih organa (npr. načelnika), i slično. Ovdje valja uvrstiti i pitanje osiguranja manjinske samouprave, odnosno manjinske reprezentacije u lokalnim organima (Gál, 2002; v. i Koprić, 2007a).

Prava lokalna autonomija podrazumijeva i određenu, vrlo značajnu mjeru samostalnosti lokalnih jedinica od središnje države i njezinih organa, osobito organa državne uprave, pomoć i mehanizme solidarnosti na razini države kao cjeline, redukciju uloge i prisutnosti organa državne uprave (Piekara, 2003: 42), kao i mogućnosti efikasne političke i pravne zaštite lokalne samouprave, uključujući i sudsku zaštitu nepristranog suda. Da bi se postigla takva autonomija, obično su tijekom decentralizacije potrebne *korekcije u centralno-lokalnim odnosima*.

Premda vremena velikih reformi to omogućuju, *teritorijalne promjene* obično nisu popularne (Larsen, 2002: 115). One unose veliku neizvjesnost i nose sa sobom rizik nepoštovanja realnih lokalnih i širih zajednica. Ipak, teritorijalne promjene nisu rijedak sastojak decentralizacijskih reformi (usp. Buček, 2002: 163; Stasiak, 1999). Ponekad je riječ o uvođenju ili preoblikovanju pojedinog teritorijalnog stupnja, smanjenju ili povećanju broja lokalnih jedinica, itd. Valja primijetiti da ni prevelike ni premale temeljne lokalne jedinice nisu poželjne. No, ni pravilo zlatne sredine ne rješava problem veličine lokalnih jedinica samo po sebi, bez minuciozne analize realnih uvjeta na terenu (v. Ivanišević, 2007). Pritom se mogu posebno istaknuti pojedina pitanja, kao što su specifični problemi velikih gradova i metropolitanskih područja (usp. Bennett, 1997), urbanizacija, izgradnja novih regionalnih institucija (Marcou, 2002; Gál, 2001), uloga mjesne ili susjedske samouprave (Morgan, 1997: 148–149), i slična.

Tijekom provedbe decentralizacije *evaluacija* programiranog, ali i postignutog (Wollmann, 2001), temelj je za korekcije, za *prilagodbe*. Praktično nema nijednog novuma u javnom sektoru za koji bi se unaprijed mogle predvidjeti sve okolnosti. Ljudsko je znanje u društvenim znanostima vrlo nesavršeno i nepouzdana pa ne predstavlja temelj za izravne i pouzdane tehnološke upute o tome kako treba raditi ili, konkretno, kako treba decentralizirati. Decentralizacija je tako složen proces, ili možda složeni koloplet procesa, kod kojeg je izvjesno da će tijekom provedbe biti potrebne promjene i prilagodbe. To ujedno zahtijeva *praćenje* procesa, stalno prikupljanje podataka i iskustava. Njihovim sabiranjem, analizom i tumačenjem

identificiraju se nedostaci i otvara put formuliranju nužnih promjena (Olsen i Peters, 1996).

Prema tome, u provedbi se mogu razlikovati određene *komponente procesa decentralizacije od segmenata sustava lokalne samouprave* koji se tijekom decentralizacije mijenjaju. U prvu skupinu pripada detaljno planiranje, provedba pokusa, pravna regulacija, oblikovanje (ili ponovno oblikovanje) segmenata sustava lokalne samouprave, kao i praćenje, evaluacija i korekcije procesa decentralizacije. Među segmentima sustava lokalne samouprave koji su podložni decentralizacijskim reformama valja navesti decentralizaciju ovlasti i poslova, jačanje financijske autonomije, jačanje upravnog kapaciteta, snaženje političke uloge lokalnih jedinica, promjene u centralno-lokalnim odnosima i promjene u teritorijalnoj strukturi.<sup>26</sup>

## V. Upravljanje decentralizacijom u Hrvatskoj

Tijekom čitavog razdoblja nakon osamostaljenja Hrvatske lokalna se samouprava razvija na tradicionalan način, kroz reformske zahvate koji obično započinju ili se koncentriraju oko određenih važnijih promjena u ustavnoj ili zakonskoj regulaciji. Zahvaljujući naporima za europeizacijom zemlje, hrvatska je lokalna samouprava značajno unaprijeđena prihvaćanjem i ratifikacijom određenih međunarodnih ugovora, ponajprije Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Velik doprinos decentralizaciji dale su Promjene Ustava iz 2000. U nekoliko zadnjih godina važan je i doprinos međunarodno financiranih projekata. Vlada je potkraj 2004. donijela Okvirni program decentralizacije i osnovala povjerenstvo za decentralizaciju na čelu kojeg je državni tajnik Središnjeg državnog ureda za upravu. Također, potkraj 2005. izmijenjen je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Ocjena komponenti upravljanja decentralizacijom u Hrvatskoj, zahvaljujući ponajprije nepostojanju službeno objavljenih podataka, može se dati samo okvirno, tentativno i preliminarno. Vrijednu pomoć u tome može dati tek Izvještaj Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe s kraja 2007., sastavljen deset godina nakon ratifikacije Europske povelje

<sup>26</sup> Razlika između određenog procesa i njegovog sadržaja te upravljanja tim procesom dobro je elaborirana u stručnoj literaturi. Za noviji primjer vidi Beblavý, 2002. Beblavý, raspravljajući o upravljanju reformom službe u državnoj upravi, ističe da upravljanje reformom »... nije primarno usredotočeno na sadržaj ... reforme ... nego na to kako se tim izazovom upravlja« (Beblavý, 2002: 57).

o lokalnoj samoupravi (\*2007). Čitavo područje zavređuje opsežno i dobro utemeljeno znanstveno istraživanje različitih aspekata, od politoloških (uključujući i analizu političkih procesa i analizu javnih politika), preko institucionalnih i pravnih, do financijskih i ekonomskih.

Što se tiče temelja decentralizacije, nedostaju neki od ključnih elemenata. Vizija i strategija institucionalnog razvoja države nije utvrđena, tako da je moguće samo nagađanje o viziji kojom se rukovode politička tijela, i to na temelju dosadašnjih institucionalnih reformi. Premda je ustavno definirana kao socijalna država, u provedbi institucionalnih reformi može se zapaziti više elemenata liberalne koncepcije, s privatizacijom i smanjenjem države kao glavnim mjerama. Iako je hrvatska vlada (2000.–2003.) formalno podupirala projekt *Decentralizacija javne uprave* i smatrala ga dijelom projekta oblikovanja strategije razvoja *Hrvatska u 21. stoljeću*, rezultati nisu bili formalno prihvaćeni kao dio službene strategije. Strateški okvir za razvoj za razdoblje 2006.–2013., koji je pripremio Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije iz 2006., uključuje i neke elemente institucionalnog razvoja, u izvjesnoj mjeri preuzete iz dokumenta *55 preporuka za povećanje konkurentnosti Hrvatske* Nacionalnog vijeća za konkurentnost iz 2004. (\*2006). No, taj dokument, koji nije prošao ozbiljniju javnu i stručnu raspravu, kao ni raspravu u Hrvatskom saboru, teško se može smatrati pravom vizijom i strategijom institucionalnog razvoja države.<sup>27</sup>

U okviru decentralizacijskih napora nisu identificirani kulturološki, sociološki i tradicijski temelji decentralizacije, nisu odabrane vrijednosti koje se želi unaprijediti, a ni ciljevi decentralizacije nisu precizirani. Program decentralizacije samo je okvirni i ne sadržava sve potrebne elemente strateškog programskog dokumenta. Pravni temelji i okviri decentralizacije postavljeni su solidno, s ustavnim prihvaćanjem načela supsidijarnosti i ratifikacijom minimalnog broja odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi. U zakonskoj regulaciji lokalne samouprave i decentralizacije, međutim, ima još dosta prostora za unapređenja. Također, na službenoj razini nisu sustavno pobliže analizirani rubni uvjeti, pretpostavke i rizici decentralizacije. Sve u svemu, pokazuje se da su temelji decentralizacije u Hrvatskoj određeni tek u minimalnoj mjeri, i to pretežno na formalan način.

<sup>27</sup> Tijek pregovora o formiranju nove vlade za razdoblje 2008.–2011. potvrdio je da je vizija razvoja države vrlo podložna trenutačnim političkim konstelacijama i potrebama, a ne dugoročnije stabilizirana među glavnim političkim akterima te još manje u društvu kao cjelini.

Što se podrške decentralizaciji tiče, ona je nedovoljna. Politička volja u formalnom smislu postoji, s tim da je bila značajnija u vrijeme Vlade premijera Ivice Račana u razdoblju 2000.–2003. Premda je i Vlada Ive Sanadera proklamirala decentralizaciju kao jedno od važnih političkih opredjeljenja, ilustrativno je da odluka o formiranju povjerenstva za decentralizaciju nije objavljena u *Narodnim novinama*, kao ni Okvirni program decentralizacije. Ili, trebalo je proći više od dvije godine od stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz listopada 2005. da se izmijene bar neki od posebnih zakona potrebnih za provedbu njegove namjere da se lokalnim jedinicama i županijama u samoupravni djelokrug povjere poslovi u vezi s izdavanjem lokacijskih i građevinskih dozvola te održavanjem javnih cesta. Itd. U koalicijskom sporazumu nove Vlade Ive Sanadera s početka 2008. decentralizacija je dobila iznimno veliko značenje, no ostaje vidjeti koliko će se i na koji način tako uobličena politička volja pretočiti u stvarni način funkcioniranja državnog institucionalnog mehanizma odnosno teritorijalnog upravnog sustava u cjelini.

Nadalje, podrška državnih službenika samo je djelomična te postoji tek u dijelovima Središnjeg državnog ureda za upravu te ureda državne uprave koji djeluju kao prvostupanjka tijela državne uprave u županijama. Ponekad čak i lokalni službenici preferiraju zadržavanje postojećeg stanja, ponajprije radi vlastitog komoditeta, a ponekad i svjesni slabijeg lokalnog upravnog, stručnog i financijskog kapaciteta (usp. i Antić, 2002: 130–132).

Glavni zagovornici decentralizacije su udruge jedinica lokalne i regionalne samouprave,<sup>28</sup> kao i najveći gradovi. No, same te udruge nemaju dovoljan stručni i institucionalni kapacitet te se praktično uopće nisu razvijale u periodu od nastanka do danas. One se nisu uspjele nametnuti kao glavni akter decentralizacije, kao u nekim drugim zemljama, nego su ovisne o stručnoj pomoći koja dolazi uglavnom putem međunarodno financiranih projekata ili od sličnih udruga lokalnih jedinica iz inozemstva koje su, usput govoreći, mnogo razvijenije, primjereno organizirane i dobro stručno ekipirane. Decentralizacijske projekte uglavnom vode inozemni eksperti koji nerijetko nemaju dovoljno znanja o lokalnoj samoupravi uopće, a posebno ne o lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj. Rezultati projekata koje su vodili ili u kojima su u većoj mjeri sudjelovali domaći stručnjaci, ali i onih

<sup>28</sup> Udruga gradova, Udruga općina, Savez Udruge gradova i Udruge općina te Hrvatska zajednica županija.

koje su vodili ili vode inozemni konzultanti velikim se dijelom ignoriraju ili samo formalno prihvaćaju, bez značajnijih daljnjih učinaka.<sup>29</sup>

Povjerenstvo za decentralizaciju zapravo ne može odigrati ulogu tijela za upravljanje decentralizacijom, budući da je pretežno sastavljeno od predstavnika središnje državne uprave (11 od 15 članova su viši predstavnici središnje vlasti), sa zanemarivim sudjelovanjem i ulogom nezavisnih stručnjaka ili predstavnika civilnog društva. Povjerenstvo se rijetko sastaje (u više od dvije godine sastalo se desetak puta) te djeluje kao mali diskusijski forum bez stvarne mogućnosti donošenja odluka. Pozicija mu je nejasna te je gotovo bez ikakvih realnih ovlasti. Zakon ga i ne spominje. U Središnjem državnom uredu za upravu, kao i u prijašnjem Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, administrativna podrška decentralizaciji i ne može biti znatnija, jer je briga o sustavu lokalne samouprave manje važan zadatak toga tijela kojim se bavi vrlo mali broj službenika. No, dok je prije lokalna samouprava bar bila naglašena kao dio naziva toga upravnog organa, sada je sasvim zanemarena. Organizacijski dio koji se bavi lokalnim financijama u Ministarstvu financija također nije pravo mjesto za poticanje i upravljanje decentralizacijom, budući da se uglavnom bavi kontrolom lokalnih financija te se pokazalo – potpuno u skladu s očekivanjima utemeljenima na formalnoj ulozi Ministarstva financija – uglavnom nesklono decentralizaciji (usp. Regulsky, 2003: 221).

Civilno društvo na lokalnoj razini razvijeno je uglavnom proporcionalno stupnju ekonomske razvijenosti jedinice, njezine veličine, stupnju urbanosti, stanja političke kulture i slično (Bežovan i Zrinščak, 2007). No, u neprofitnom nevladinom sektoru općenito tema lokalne samouprave i decentralizacije ne igra posebnu ulogu.<sup>30</sup> Slično je i s medijima, koji uglavnom ističu cinizam građana prema lokalnoj samoupravi i lokalne skandale. Ekspertna zajednica koja se bavi lokalnom samoupravom i decentralizacijom proširila se i ojačala svoj kapacitet. No, njezin utjecaj na oblikovanje

<sup>29</sup> Među većim projektima u području lokalne samouprave mogu se navesti *Zakodarni okviri decentralizacije u Hrvatskoj*, *Decentralizacija javne uprave* te *Dobro upravljanje za područja posebne državne skrbi u Hrvatskoj* Hrvatskog pravnog centra, *Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj*, *Jačanje kapaciteta za upravnu decentralizaciju* te *Fiskalna decentralizacija* koji se provode u okviru programa CARDS Europske unije, *Projekt reforme lokalne i regionalne samouprave* koji financira USAID, itd. Za prijašnje stanje v. npr. Antić, 2002: 126.

<sup>30</sup> Bežovan i Zrinščak navode da su građani najviše angažirani u religiozno-crkvenim i sportsko-rekreativnim udrugama, kao i u sindikatima, dok su ostali motivi i teme znatno manje zastupljeni u civilnom društvu. Također ističu da je »aktivizam građana u našim lokalnim zajednicama ... na niskoj razini« (Bežovan i Zrinščak, 2007: 10–11).



decentralizacijske politike još je uvijek na granici marginalnog i zanemari-vog (usp. i Petak, 2006: 98–100).

Već je rečeno da nema detaljnog plana decentralizacije, koji bi precizirao decentralizacijske mjere i odredio rokove. Pokusni se projekti tijekom hrvatske decentralizacije gotovo nisu ni spominjali kao mogući način prethodne evaluacije većih zahvata u sustav. Svaki se put svaka mjera primijenila općenito, u čitavom sustavu. Na upozorenja da se mjere diferenciraju i prethodno isprobaju na ograničenoj populaciji lokalnih jedinica, autori takvih upozorenja isključuju se čak i od mogućnosti sudjelovanja u raspravama.<sup>31</sup>

O kvaliteti i usklađenosti pravne regulacije tijekom decentralizacije po-najbolje govori situacija koja je nastala nakon novele Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2005. Tom novelom najavljena je decentralizacija poslova oko održavanja javnih cesta te izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja, ali je ona vezana uz izmjene posebnih zakona (o javnim cestama, prostornom uređenju te gradnji). Premda su potpuni nacrti prijedloga izmjena i dopuna navedenih zakona, kao i nekih drugih, pripremljeni u okviru jednog od projekata potpore decentralizaciji,<sup>32</sup> tek je 1. listopada 2007. stupio na snagu novi Zakon o prostornom uređenju i gradnji. On je omogućio decentralizaciju u području izdavanja građevinskih dozvola od 1. siječnja 2008. U području javnih cesta takvog zakona nema ni do početka 2008.<sup>33</sup>

Praćenje procesa decentralizacije je manjkavo, što se vidi već iz činjenice da nema potpunih i pouzdanih službenih podataka o sustavu lokalne samouprave i tijeku decentralizacije. Određeni podaci postoje uglavnom samo o financijskim aspektima decentralizacije, pri Ministarstvu financija. Struktura lokalnih službenika i način upravljanja ljudskim potencijalima,

<sup>31</sup> Autorovo osobno iskustvo u pogledu rasprava o neposrednom izboru načelnika, kao i u pogledu sustava lokalne samouprave općenito. Nažalost, ono nije usamljeno, jer i niz drugih domaćih stručnjaka za lokalnu samoupravu nema prilike sudjelovati u pripremi decentralizacijskih mjera.

<sup>32</sup> Nacrti prijedloga izmjena i dopuna tih zakona pripremljeni su u okviru USAID-ova *Projekta reforme lokalne i regionalne samouprave* koji izvodi Urban institute u suradnji s domaćim ekspertima. O tom projektu v. Mikelsons, 2007.

<sup>33</sup> U pogledu prenošenja poslova nadzora i premještanja nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila i poslova upravljanja prometom na raskrižjima cesta na tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Pravilnik o uvjetima za prenošenje kojim je ono omogućeno, na temelju izmjena Zakona o sigurnosti prometa na cestama iz 2006., donesen je tek u siječnju 2008.

opseg javnih usluga, stanje mjesne samouprave, komunalne službe i komunalna poduzeća, uvođenje menadžerskih metoda u lokalnoj samoupravi i brojni drugi aspekti sustava ne privlače dovoljnu pažnju središnje državne uprave pa o njima i nema podataka. Evaluacija već provedenih mjera gotovo se i ne poduzima, bojazan od argumentirane kritike vrlo je izražena, a mogućnost istraživanja ograničena zbog teškog pristupa podacima. Nakon svega, korekcije se poduzimaju samo u smislu nadogradnje i preciziranja pojedinih zakonskih odredbi ili pak zbog velikog i značajnog pritiska utjecajnih političkih aktera (npr. u pogledu uvođenja neposrednog izbora načelnika Zakonom iz 2007.).

U pogledu različitih segmenata decentralizacije, od poslova do financija, učinjen je značajan pomak u razdoblju nakon usvajanja Promjena Ustava iz 2000,<sup>34</sup> posebno tijekom 2001. godine. Za vrijeme vlade Ive Sanadera proces decentralizacije je usporen. Kao primjere dobrih poteza može se navesti sljedeće:

1. Novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. utemeljena je kategorija velikih gradova, a njihov je samoupravni djelokrug proširen. Time je napokon priznata različita priroda javnih poslova u većim urbanim središtima. Nažalost, daljnja prilagodba zakonodavstva toj korisnoj inovaciji vrlo je slaba i spora te su veći gradovi i dalje u nepovoljnoj poziciji s gledišta mogućnosti ubrzanja svojeg razvoja i razvoja svoje okoline.
2. Samoupravni djelokrug lokalnih i regionalnih jedinica neznatno je proširen Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ali se to vrlo sporo provodi u »sektorskim« zakonima i drugim propisima. Stvarno stanje obavljanja javnih poslova zbog toga je ostalo potpuno nepromijenjeno u odnosu prema razdoblju prije novele tog zakona sve do početka 2008., premda ni tada nije ostvarena decentralizacija u području javnih cesta.
3. Fiskalni i financijski kapacitet lokalnih jedinica povećan je, ali u manjoj mjeri, svakako manje od onoga što je potrebno da bi lokalne jedinice bile kadre preuzeti značajnije nove ovlasti. Osim manjih fiskalnih promjena, koje nisu uvijek išle u korist svih lo-

<sup>34</sup> Decentralizacija je dobila zamah zahvaljujući ne samo političkom opredjeljenju Vlade iz perioda 2000.–2003. nego još više zahvaljujući činjenici da ju je podupirao tadašnji resorni ministar, i sam znanstvenik koji se praktično čitav radni vijek bavi lokalnom samoupravom. Riječ je o profesoru dr. sc. Stjepanu Ivaniševiću. No, njegovim odlaskom Vlada je prestala tako aktivno podupirati decentralizaciju te je proces decentralizacije usporen, gotovo zaustavljen.

kalnih jedinica, nego su čak imale karakteristike redistribucije, kao potencijalno važna novina uvedeno je javno-privatno partnerstvo. Ocjene tog instrumenta su oprečne, s tim da znanstvena zajednica ističe mnogobrojne rizike koji bi se mogli pretvoriti u velike lokalne financijske probleme u budućnosti (npr. Šimović et al., 2007; Perko-Šeparović, 2006a: 147–164; Perko-Šeparović, 2007).

4. U pogledu jačanja upravnog kapaciteta kao važnu i potencijalno dobru inovaciju valja izdvojiti osnivanje Akademije za lokalnu demokraciju. Akademiju je osnovala vlada 2006. godine, tako da je još uvijek u pripremama za početak obavljanja svojeg temeljnog zadatka, trajnog osposobljavanja lokalnih dužnosnika i službenika (v. i Kovačić, 2007). Ratificirana je i Europska okvirna konvencija o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti (2003.), koja osigurava čvrst pravni temelj uspostavljanja međunarodne suradnje hrvatskih teritorijalnih jedinica.
5. U pogledu jačanja političke uloge lokalne samouprave Vlada je pripremila prijedlog zakona o neposrednom izboru načelnika, nadajući se da će izbor glavnog lokalnog izvršnog funkcionara ojačati legitimitet čitavog političkog poretka. Zakon je usvojen u listopadu 2007., a prvi put će se primijeniti u redovitim lokalnim izborima 2009. Za omogućivanje te promjene izmijenjen je i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Jačanju lokalnog političkog legitimiteta trebao bi poslužiti i novi sustav vijeća mladih u lokalnim i regionalnim jedinicama, preciziranje i dopuna pravila o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina ne samo u predstavničkim nego i u izvršnim i upravnim tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave, preciznije reguliranje pravila financiranja političkih stranaka i nezavisnih lista i kandidata zastupljenih u lokalnim predstavničkim tijelima te druge mjere (više u: Koprić, 2007a).
6. U centralno-lokalnim odnosima nije došlo do značajnijih promjena, kako u pogledu pravne regulacije, tako i u pogledu stvarnog odvijanja tih odnosa. Pokušaj reguliranja suradnje u financiranju regionalnog razvoja potpuno novim zakonom o regionalnom razvoju pripremljenom u okviru projekta CARDS još 2005. nije uspio te je donošenje tog zakona odgođeno na neodređeno vrijeme. Uredeni bi odnosi onemogućili arbitrarne političke odluke o dodjeli sredstava za razvojne projekte iz državnog proračuna, što se očigledno ne smatra politički poželjnim.

7. U pogledu teritorijalne strukture učinjeno je vrlo malo. Ni Vlada Ivice Račana, koja je izrijekom navela da neće osnivati nove jedinice, nije odoljela sirenskom zovu volje lokalnih zajednica i/ili utjecajnih lokalnih političkih aktera. U mandatu Vlade Ive Sanadera također je osnovano šest novih općina, a trima dotadašnjima dodijeljen je status grada te su učinjene minorne korekcije u sastavu nekih teritorijalnih jedinica, sve zajedno novim Zakonom o područjima županija, gradova i općina iz 2006.<sup>35</sup> Time je broj općina u razdoblju 1992.–2007. povećan sa 418 na 429, a broj gradova sa 68 na 126. Ukupno je broj lokalnih jedinica povećan sa 486 na 555 (14,2%). U donekle važna pitanja teritorijalne strukture valjalo bi svrstati i pitanje oblikovanja NUTS II jedinica. Nakon što su EUROSTAT-u već bile prijavljene četiri statističke cjeline (Koprić, 2007), Državni je zavod za statistiku novom Nacionalnom klasifikacijom prostornih jedinica za statistiku utvrđenom 2007. predvidio tri takve jedinice.<sup>36</sup> Kao i prije, nova je klasifikacija (tzv. podjela na statističke regije) izazvala pažnju javnosti i otpore iz pojedinih dijelova zemlje (v. i Šimunović, 2007: 28–29). Ipak, vrijedi istaknuti da takva klasifikacija nema utjecaja na postojeću teritorijalnu strukturu županija, općina i gradova. Dapače, svaka rasprava o racionalizaciji teritorijalne strukture je zamrla, a pojavljuju se nove inicijative za osnivanje općina. Čak i državna uprava u organizaciji svojih dekoncentriranih organa najčešće slijedi strukturu postojećih županija, gradova i općina.

U pogledu temeljnih karakteristika hrvatskog pristupa decentralizaciji moglo bi se zaključiti sljedeće:

- umjesto profesionalnog i proaktivnog vođenja decentralizacije, ono je političko s vrlo ograničenim utjecajem stručnjaka, naročito domaćih (v. i Šimunović, 2007; Šimunović, 2007a),

<sup>35</sup> Nove su općine Lopar, Vrsi, Tribunj, Štitar, Funtana te Tar-Vabriga. Status grada dobili su Sveta Nedjelja, Otok i Kutjevo.

<sup>36</sup> NUTS II (prostorne jedinice za statistiku 2. razine) su Sjeverozapadna Hrvatska, Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska te Jadranska Hrvatska. Sjeverozapadna Hrvatska obuhvaća prostor Grada Zagreba te još pet županija: Zagrebačke, Krapinsko-zagorske, Varaždinske, Koprivničko-križevačke i Međimurske. Panonska Hrvatska obuhvaća Bjelovarsko-bilogorsku, Virovitičko-podravsku, Požeško-slavonsku, Brodsko-posavsku, Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Karlovačku i Sisačko-moslavačku županiju. Jadranska Hrvatska prostire se na području Primorsko-goranske, Ličko-senjske, Zadarske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske, Istarske i Dubrovačko-neretvanske županije.

- umjesto sustavnosti i integralnosti više je riječ o inerciji i reaktivnom uvođenju pojedinih decentralizacijskih mjera (usp. Antić, 2002: 131) onda kad to odgovara nekom trenutnom političkom interesu,
- proces decentralizacije slabo je dinamičan, ali zato vrlo postupan,
- umjesto kombinacije *top-down* i *bottom-up* pristupa, primjenjuje se isključivo *top-down* pristup (usp. Petak, 2006: 97–98), što nerijetko rezultira malodušnošću stanovnika i drugih lokalnih aktera (Singer, 2007: 115),
- hrvatski je proces decentralizacije neekonomičan. Premda opisano odvijanje procesa na prvi pogled ne izaziva posebne troškove, oni su zapravo veliki. Ogladaju se u cijeni neiskorištenih međunarodno financiranih projekata koji imaju relativno velike proračune (uglavnom preko milijun eura po projektu), u cijeni mnogih internih koordinacijskih mehanizama i svakojakih stručnih radnih skupina za pripremu decentralizacije (po resorima, pri povjerenstvu za decentralizaciju, itd.) koje ne postižu gotovo nikakve rezultate, kao i u cijeni razvoja koji bi se mogao ostvariti kad bi se decentralizacijom doista *upravljalo* i kad bi se ona doista provela.

Sve u svemu, decentralizacija se odvija suboptimalno i iznimno sporo. Teško bi se moglo reći da je uspješna.<sup>37</sup> O njoj se više pričaju mitovi<sup>38</sup> nego što bi se postizali kvalitetni rezultati. Ipak, nadati se da će se način odvijanja decentralizacije, zahvaljujući sedimentaciji znanja i iskustva, postupno mijenjati od labavo politički kontrolirane inercije prema profesionalnom upravljanju decentralizacijom.

## VI. Zaključak

U članku se opisuje upravljanje decentralizacijom kao pristup koji se sve više oblikuje i ustaljuje u sve većem broju zemalja koje provode politiku decentralizacije. Njegovo se pojavljivanje može utvrditi na temelju iskustva,

<sup>37</sup> Kao jedan od najodgovornijih za provedbu decentralizacije Antić krajem 2002. ističe da je proces decentralizacije spor, neučinkovit i općenito gledajući ograničeno uspješan. Antić, 2002: 130.

<sup>38</sup> Na *Forumu o fiskalnoj decentralizaciji* održanom u Zagrebu 14. i 15. studenoga 2002. autor članka opisao je osam mitova koji se u Hrvatskoj pričaju o decentralizaciji: decentralizacija kao upravna panaceja, decentralizacija kao prolazna moda te demokratizacijski, centralizacijski, neoliberalni, oslobodilački, voluntarističko-racionalizacijski i projektni mitovi.

vidi se u određenim elementima koji se postupno stabiliziraju i opisuju, tvoreći fond znanja i vještina koje se mogu smatrati standardima decentralizacijske prakse.

Opisuje se ukorijenjenost upravljanja decentralizacijom kao nov pristup razvoju lokalne samouprave, koji se razvija u suvremenom upravnom kontekstu, upravo zato što taj kontekst utječe na proces decentralizacije. Suvremeni upravni kontekst određen je nastojanjima za primjenom načela supsidijarnosti, suprotstavljenim vrijednostima suvremene javne uprave, promjenama suvremenih upravnih doktrina, upravnim reformama, pridruživanjem zemlje Europskoj uniji i procesom europeizacije općenito.

Kao karakteristike tog novog pristupa identificirane su profesionalnost i upravljanje procesom, sustavnost i integralnost, dinamičnost i postupnost, ravnoteža *top-down* i *bottom-up* djelovanja te ekonomičnost. Komponente upravljanja decentralizacijom obuhvaćaju utvrđivanje temelja decentralizacije, osiguravanje podrške te provedbu decentralizacije.

Da bi se utvrdili temelji decentralizacije, potrebno je 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 te analizirati rubne uvjete i pretpostavke uspješne decentralizacije, kao i rizike njezine provedbe.

Za uspješnu provedbu decentralizacije potrebno je osigurati čvrstu političku volju te podršku upravnog osoblja, lokalnih i regionalnih jedinica i njihovih udruga, kao i građana i medija. Nužno je formirati stručno i profesionalno snažno tijelo za upravljanje decentralizacijom te osigurati kvalitetno sudjelovanje ekspertne zajednice. Dobro civilno društvo također je pretpostavka uspjeha.

Za provedbu su nužni detaljni plan decentralizacije, provjera decentralizacijskih mjera pokusnim projektima, kvalitetna pravna regulacija, praćenje, evaluacija i prilagodba decentralizacije promijenjenim okolnostima koje se pojavljuju tijekom odvijanja procesa. Široka decentralizacija trebala bi obuhvatiti pitanja ovlasti i poslova teritorijalnih jedinica, njihove financijske autonomije i kapaciteta, upravnog kapaciteta, političkog legitimiteta i političke uloge lokalne samouprave, odnosa sa središnjom državom, a eventualno i promjene teritorijalne strukture.

Premda su tijekom decentralizacije koja je započela Promjenama Ustava iz 2000. postignuti određeni rezultati, oni još uvijek nisu dovoljni. Sam način odvijanja decentralizacije u mnogim se elementima ne može smatrati bliskim upravljanju decentralizacijom, nego njezinom tradicionalnom, političkom vođenju i nadziranju.

## Literatura

- Ágh, Attila (2004) *The Adolescence of East Central European Democracies: Europeanization as an Opportunity for Further Democratization*. U: Attila Ágh (ed.) *Europeanization and Regionalization: Hungary's Preparation for EU-Accession*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- Ágh, Attila, Ilona Pálné Kovács, Zoltán Pogátsa, Árpád Rózsás, András Vígvári (2005) *Institutional Design and Regional Capacity-Building in the Post-Accession Period*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- Ahmad, Junaid, Shantayan Devarajan, Stuti Khemani, Shekhar Shah (2006) *Decentralization and service delivery*. U: Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio (eds.) *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham etc.: Edward Elgar
- Alba, Carlos, Carmen Navarro (2003) *Twenty-five years of democratic local government in Spain*. U: Kersting, Norbert, Angelika Vetter (eds.) *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.
- Antić, Teodor (2002) *Decentralization of Public Administration in the Republic of Croatia – Reform Process Management*. U: Gábor Péteri (ed.) *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI / LGI
- Baldersheim, Harald (2003) *Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries*. U: Janice Caulfield, Helge O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske + Budrich
- Baldersheim, Harald (2004) *Twenty Years of Local Government Reforms – European Models and Experiences*. Rad pripremljen za konferenciju *Strengthening Local Democracy and Democratic Participation in a Changing World*. Oslo: Vi-jeće Europe, 30. rujna – 1. listopada 2004.
- Baronin Adamovich, Angela, et al. (ur.) *Financiranje lokalne samouprave*. Osijek: Hrvatski institut za lokalnu samoupravu
- Beblavý, Miroslav (2002) *Management of Civil Service Reform in Central Europe*. U: Gábor Péteri (ed.) *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI / LGI
- Bennett, Robert J. (1997) *Local Government in Post-Socialist City*. Budapest: OSI / LGI
- Bežovan, Gojko, Siniša Zrinščak (2007) *Postaje li civilno društvo u Hrvatskoj čimbenikom društvenih promjena? Revija za socijalnu politiku* 14(1): 1–27.
- Brunčić, Davor, et al. (ur.) (1998) *Europska povelja o lokalnoj samoupravi i lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj*. Osijek: Osječko-baranjska županija et al.
- Brunčić, Davor, et al. (ur.) (2001) *Lokalna samouprava: hrvatska i nizozemska iskustva*. Osijek: Hrvatski institut za lokalnu samoupravu i Interkerkelijk Vredesberaad
- Buček, Ján (2002) *Regionalization in the Slovak Republic – from Administrative to Political Regions*. U: Gérard Marcou (ed.) *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*. Budapest: OSI / LGI

- Caulfield, Janice (2002) Local Government Finance in OECD Countries. U: Janice Caulfield, Helge O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich
- Cigler, Beverly A. (1990) Trends Affecting Local Administrators. U: James L. Perry (ed.) *Handbook of Public Administration*. San Francisco i Oxford: Jossey-Bass Publishers
- Copus, Colin, Alistair Clark (2007) Multy-Party Politics in England: Small Parties, Independents and Political Associations in English Local Politics. Rad pripremljen za i prezentiran na konferenciji *Independent Local Lists in Europe: A Comparative Perspective*. Halle (Saale): Martin-Luther-Universität, 13.–14. travnja 2007.
- Dafflon, Bernard (2006) The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice. U: Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio (eds.) *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham etc.: Edward Elgar
- Davey, Kenneth (2002) Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities. U: Gábor Péteri (ed.) *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI / LGI
- Denters, Bas, Pieter-Jan Klok (2003) A new role for municipal councils in Dutch local democracy? U: Kersting, Norbert, Angelika Vetter (eds.) *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich
- Drage, Jean (2002) New Zealand's Local Government: What of the Future? U: Janice Caulfield, Helge O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich
- Dulabić, Vedran (2006) Regionalizam i regionalna samouprava – komparativni prikaz temeljnih dokumenata. *Hrvatska javna uprava* 6(1): 155–190.
- Foretić, Davorka (ur.) (2003) *Djelokrug jedinica lokalne samouprave*. Zagreb: Informator
- \* (2006) Government of the Republic of Croatia: *Strategic Development Framework for 2006–2013*
- Gál, Kinga (ed.) (2002) *Minority Governance in Europe*. Budapest: OSI / LGI
- Gál, Zoltán (ed.) (2001) *Role of the Regions in the Enlarging European Union*. Pécs: Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences
- Grčić, Branko (2007) Regionalizacija Hrvatske u kontekstu pridruživanja Europskoj uniji. U: Vedran Horvat (prir.) *Forum o regionalizaciji i održivom življenju*. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll
- Hrženjak, Juraj (2004) *Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Informator
- Hrženjak, Juraj, Inge Perko-Šeparović (1982) *Organizacija teritorija i samoupravljanje*. Zagreb: Informator
- Illner, Michal, Hellmut Wollmann (2003) Decentralization: Lessons for Reformers. U: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich



- Ivanišević, Stjepan (2006) Lokalni poslovi u komparativnoj perspektivi. U: Ivan Koprić (ur.) *Javna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Društveno veleučilište u Zagrebu
- Ivanišević, Stjepan (2007) Teritorijalna osnova lokalne samouprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju. *Hrvatska javna uprava* 7(1): 61–116
- Ivanišević, Stjepan, Ivan Koprić, Jasna Omejec, Jure Šimović (2001) Local Government in Croatia. U: Emilia Kandeve (ed.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: LGI – Open Society Institute
- \* (2007) Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj; Izvješće i preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe (prijevod). *Hrvatska javna uprava* 7(4): 913–942.
- Jun, Jong S., Deil S. Wright (eds.) (1996) *Globalization & Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States*. Washington: Georgetown University Press
- \* (2005) Komisija Europskih zajednica: Europska vladavina. Bijela knjiga. *Revija za socijalnu politiku* 12(2): 189–213.
- Kersting, Norbert, Angelika Vetter (eds.) (2003) *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn, Joop F. M. Koppenjan (eds.) (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London etc.: Sage Publications
- Kiel, L. Douglas (1994) *Managing Chaos and Complexity in Government*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Koprić, Ivan (ed.) (2003) *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*. Zagreb: Faculty of Law and Croatian Law Centre
- Koprić, Ivan (ur.) (2006) *Javna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Društveno veleučilište u Zagrebu
- Koprić, Ivan (2006a) Kriza socijalne države i menadžerske reforme javne uprave. U: Ivan Koprić (ur.) *Javna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Društveno veleučilište u Zagrebu
- Koprić, Ivan (2006b) Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive. U: Ivan Koprić (ur.) *Javna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Društveno veleučilište u Zagrebu
- Koprić, Ivan (2007) Regionalism and Regional Development Policy in Croatia. U: Ilona Pálné Kovács (ed.) *Political Studies of Pecs: Regional Decentralization in Central and Eastern Europe*. Pécs: University of Pécs, Department of Political Studies
- Koprić, Ivan (2007a) Independent Local Lists in Croatia: In a Search for a Composite Theoretical Frame. *Hrvatska javna uprava* 7(2): 335–375.
- Kovačić, Marko (2007) Obuka lokalnih dužnosnika i službenika: prema nacionalnoj strategiji. *Hrvatska javna uprava* 7(2): 319–327.

- Larsen, Helge O. (2002) Directly Elected Mayors – Democratic Renewal or Constitutional Confusion? U: Janice Caulfield, Helge O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich
- Lilić, Stevan (2002) The Rule of Law, Administrative Reform and Local Self-Government. U: *Executive and Legislature at Local Level: Structure and Interrelation in Countries of South-East Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung
- Lozina, Duško (2004) *Lokalna samouprava*. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
- Magnier, Annick (2003) Subsidiarity: fall or premise of »local government reforms«. The Italian case. U: Kersting, Norbert, Angelika Vetter (eds.) *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich
- March, James G., Johan P. Olsen (1995) *Democratic Governance*. New York etc.: The Free Press
- Marcou, Gérard (ed.) (2002) *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*. Budapest: OSI / LGI
- Marčetić, Gordana (2005) *Javni službenici i tranzicija*. Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung
- Marshall, Neil, Kevin Sproats (2002) Managing Democracy? Assessing Some of the Outcomes of Australian Local Government Reform. U: Janice Caulfield, Helge O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich
- Mead, Timothy D. (1997) Federalism and State Law: Legal Factors Constraining and Facilitating Local Initiatives. U: John J. Gargan (ed.) *Handbook of Local Government Administration*. New York etc.: Marcel Dekker, Inc.
- Mikelsons, Maris (2007) A Decentralization Paradigm and the Legacy of USAID's Local Government Project in Croatia. *Hrvatska javna uprava* 7(3): 595–604.
- Morgan, David R. (1997) Structural Arrangements in Local Government: Organizing for Effective Management. U: John J. Gargan (ed.) *Handbook of Local Government Administration*. New York etc.: Marcel Dekker, Inc.
- Munteanu, Igor (1999) *Local Development in Moldova: Concepts and Practices*. Budapest: OSI / LGI
- Musa, Anamarija (2006) Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava. *Hrvatska javna uprava* 6(1): 123–154.
- Norton, Alan (1995) What East European Democracies Might Learn from the West. U: Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe*. Aldershot: Edward Elgar
- \* (2004) OECD: *Gradani kao partneri: informiranje, konzultiranje i sudjelovanje javnosti u provedbenoj politici*. Zagreb: Oksimoron
- Olsen, Johan P., B. Guy Peters (1996) Learning from Experience? U: Johan P. Olsen, B. Guy Peters (eds.) *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo etc.: Scandinavian University Press

- Perko-Šeparović, Inge (2006) *Priručnik za dobro upravljanje*. Zagreb: Hrvatski pravni centar
- Perko-Šeparović, Inge (2006a) *Izazovi javnog menadžmenta: dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing
- Perko-Šeparović, Inge (2007) Upitnost transfera rizika u javno-privatnom partnerstvu. *Hrvatska javna uprava* 7(4): 943–969.
- Petak, Zdravko (2004) Financiranje lokalne samouprave: politike decentralizacije u Hrvatskoj i svijetu. U: Petak, Zdravko, Mirjana Kasapović, Dražen Lalić (2004) *Lokalna politika u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Petak, Zdravko (2006) Policy in a Transitional Context: Performing Decentralization in Croatia. U: H. K. Colebatch (ed.) *The Work of Policy*. Lanham etc.: Lexington Books
- Petak, Zdravko, Mirjana Kasapović, Dražen Lalić (2004) *Lokalna politika u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Péteri, Gábor, Violetta Zentai (2002) Lessons on Successful Reform Management. U: Gábor Péteri (ed.) *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI / LGI
- Péteri, Gábor, Tamás M. Horváth (eds.) (2003) *Navigation to the Market; Regulation and Competition in Local Utilities in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI / LGI
- Piekara, Andrzej (2003) *Doctrinal Inspirations and the European Charter of Local Government versus the Present Day Model of Local Governance in Poland*. Warsaw: University of Warsaw
- Pleschberger, Werner (2003) Cities and municipalities in the Austrian political system since the 1990s. New developments between »efficiency« and »democracy«. U: Kersting, Norbert, Angelika Vetter (eds.) *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich
- Pratchett, Lawrence, David Wilson (1996) What Future for Local Democracy? U: Lawrence Pratchett, David Wilson (eds.) *Local Democracy and Local Government*. Houndmills etc.: MacMillan Press Ltd.
- Pusić, Eugen (2002) *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Pusić, Eugen (2002a) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, Eugen (2005) *Upravne organizacije: interakcija – struktura – interes*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Regulsky, Jerzy (2003) *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*. Budapest: OSI / LGI
- Reissert, Bernd (2006) Public Finance as Drivers and Constraints for Public Sector Reform in Germany. U: Vincent Hoffmann-Martinot, Hellmut Wollmann (eds.) *State and Local Government Reforms in France and Germany; Divergence and Convergence*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Rózsás, Árpád, András Vigvári (2005) Absorption Capacity of Local Self-Government in Hungary. U: Ágh, Attila, Ilona Pálné Kovács, Zoltán Pogátsa, Árpád

- Rózsás, András Vignári: *Institutional Design and Regional Capacity-Building in the Post-Accession Period*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- Sancton, Andrew (2002) Local Government in North America: Localism and Community Governance. U: Janice Caulfield, Helge O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich
- Shah, Anwar (2006) Corruption and decentralized public governance. U: Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio (eds.) *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham etc.: Edward Elgar
- Singer, Slavica (2007) Poduzetnički pristup upravljanju regionalnim razvojem – mobilizacijom lokalnih snaga za korištenje prilika iz okoline. U: Vedran Horvat (prir.) *Forumi o regionalizaciji i održivom življenju*. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll
- Smerdel, Branko (1998) Prema hrvatskoj teoriji lokalne samouprave. U: Davor Brunčić et al. (ur.) (1998) *Europska povelja o lokalnoj samoupravi i lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj*. Osijek: Osječko-baranjska županija et al.
- Stasiak, Andrzej (1999) The New Administrative Division of Poland. U: Annamária Duró (ed.) *Spatial Research in Support of the European Integration*. Pécs: Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences
- Stoker, Gerry (2002) New Labour and Local Governance in Britain. U: Janice Caulfield, Helge O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich
- \* (2002) *Strategija razvoja komunalnog gospodarstva u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo
- Swianiewicz, Pawel (2001) Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal. U: Pawel Swianiewicz (ed.) *Public Perception of Local Governments*. Budapest: OSI / LGI
- Swianiewicz, Pawel (2003) How Beautiful is Bigger? In Search of the Optimal Size for Local Democracy. U: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich
- Swianiewicz, Pawel (2003a) Reforming local government in Poland: Top-down and bottom-up processes. U: Kersting, Norbert, Angelika Vetter (eds.) *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich
- Szücs, Stefan, Lars Strömberg (2006) Conclusion: Democracy Needs Local Political Capital. U: Stefan Szücs, Lars Strömberg (eds.) *Local Elites, Political Capital and Democratic Development: Governing Leaders in Seven European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Šimac, Neven (2002) *Europski principi javne uprave*. Zagreb: Udruga za demokratsko društvo
- Šimović, Jure, Tereza Rogić-Lugarić, Hrvoje Šimović, Božo Vuletić-Antić (2007) Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa. *Hrvatska javna uprava* 7(1): 171–201.

- Šimunović, Ivo (2007) Regionalizacija – hrvatska lutanja. U: Vedran Horvat (prir.) *Forumi o regionalizaciji i održivom življenju*. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll
- Šimunović, Ivo (2007a) Između funkcionalne i političke regionalizacije. U: Vedran Horvat (prir.) *Forumi o regionalizaciji i održivom življenju*. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll
- Verheijen, Toni (2001) Public Administration Reform: A Mixed Picture. U: Anna-Mária Biró, Petra Kovács (eds.) *Diversity in Action: Local Public Management of Multi-Ethnic Communities in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI / LGI
- Verheijen, A. J. G. (2002) Removing Obstacles to Effective Decentralization: Reflecting on the Role of the Central State Authorities. U: Gábor Péteri (ed.) *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI / LGI
- Vigvári, András (2005) Competitiveness, Absorption Ability and Subnational Governments: Challenges for Public Sector Reforms. U: Ágh, Attila, Ilona Pálné Kovács, Zoltán Pogátsa, Árpád Rózsás, András Vigvári: *Institutional Design and Regional Capacity-Building in the Post-Accession Period*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- Wollmann, Hellmut (2000a) Local Government Systems: From Historic Divergence Towards Convergence? Great Britain, France, and Germany as Comparative Cases in Point. *Environment and Planning C: Government and Policy* vol. 18: str. 33–55.
- Wollmann, Hellmut (2000b) Comparing Institutional Development in Britain and Germany: (Persistent) Divergence or (Progressing) Convergence? U: Hellmut Wollmann i Eckhard Schröter (eds.) *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of Modernisation*. Aldershot: Ashgate
- Wollmann, Hellmut (2000c) Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves. *Public Administration* 78(4): 915–936.
- Wollmann, Hellmut (2001) Public Sector Reforms and Evaluation: Trajectories and Trends. An International Overview. *Revista Internacional de Estudos Políticos*, vol. 3, September 2001: 11–37.
- Wollmann, Hellmut (2003) Suvremene upravne reforme u Njemačkoj. U: Ivan Koprić (prir.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Wollmann, Hellmut (2005) Changes, Shifts and Ruptures in European Local Government Systems »West and East« – Convergence or Divergence. U: Fred Lazin, Vincent Hoffmann-Martinot, Hellmut Wollmann, Matt Evans (eds.) *Local Government and Governance in a Globalised World*
- Wollmann, Hellmut, Natalia Butusova (2003) Local self-government in Russia: Precarious trajectory between power and law. U: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich

### *Pravni izvori*

Ustav Republike Hrvatske, NN 41/2001 – pročišćeni tekst

Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku (KNKPJS), NN 35/2007.

Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, NN 109/2007.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007.

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 86/2006.

Zakon o potvrđivanju Europske okvime konvencije o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti, NN – Međunarodni ugovori 10/2003.

Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN – Međunarodni ugovori 14/1997.

Zakon o prostornom uređenju i gradnji, NN 76/2007.

Zakon o vijećima mladih, NN 23/2007.

Pravilnik o uvjetima za prenošenje određenih poslova upravljanja i nadzora cestovnim prometom na tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, uvjetima koje mora ispunjavati službenik upravnog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji obavlja poslove nadzora i upravljanja cestovnim prometom, te programu i načinu osposobljavanja službenika, NN 3/2008.

## MANAGEMENT OF DECENTRALISATION PROCESS AS A NEW APPROACH TO LOCAL SELF-GOVERNMENT DEVELOPMENT

### *Summary*

*The management of decentralisation process as a new approach present in an increasing number of countries has been analysed. It is rooted in the contemporary administrative context characterised by the subsidiarity principle, conflicting values of modern public administration, changing administrative doctrines, administrative reforms, and the Europeanization process. The new approach is characterised by professionalism and management of the process. A balance between top-down and bottom-up approach has been achieved. The new approach is systemic, integral, dynamic, gradual, and economic.*

*It incorporates identification of decentralisation grounds, ensuring support, and decentralisation implementation. Establishing vision and strategy of the insti-*

*tutional development of the state, identifying cultural, social and traditional frames of decentralisation, making choices with regard to values which should be realised, determining goals and developing decentralisation program, legal frame checking, analysing conditions and prerequisites of successful decentralisation, as well as decentralisation implementation risks, are the elements necessary to identify decentralisation grounds.*

*Firm political will, the support of administrative bodies and personnel, local and regional units and their associations joined by citizens and media are all needed. It is necessary to establish a professional and strong expert body for the management of decentralisation process and to ensure expert community participation. Strong civil society is one of preconditions for success, also.*

*Implementation requires: a detailed decentralisation plan, pilot projects, quality legal regulation, monitoring, evaluation and adaptation of decentralisation process to changing circumstances. Wide decentralisation should encompass the following issues: competences and affairs, financial autonomy and capacity, administrative capacity, political legitimacy and political role of local self-government, central-local relations, and – possibly – modifications in territorial organisation of local self-government.*

*Decentralisation in Croatia got substantial momentum by the Constitutional Amendments of 2000. Certain results have been achieved, but it is still not enough. Croatian approach is not very similar to the management of decentralisation process described above. It more resembles to the traditional, political guidance and control of decentralisation process.*

*Key words: decentralization – Croatia, management of decentralisation process, local and regional self-government, subsidiarity principle, administrative reforms, democratisation and efficiency of local authorities*