

Dekonzentrirana državna uprava u Francuskoj

*Iva Lopižić**

UDK 35.072.1(44)
Original scientific paper / izvorni znanstveni rad
Received / primljeno: 22. 12. 2016.
Accepted / prihvaćeno: 9. 9. 2016.

Francuski model organizacije obavljanja javnih poslova na teritoriju tradicionalno počiva na dodjeljivanju poslova gustoj mreži teritorijalnih državnih organa i funkcionara koji formiraju dekoncentriranu državnu upravu, a u manjoj mjeri organima lokalne samouprave. U radu¹ je prikazan povijesni razvoj dekoncentrirane državne uprave u Francuskoj s ciljem da se na temelju uočenih razvojnih trendova utvrdi je li i na koji način jačanje lokalne samouprave prozročilo modifikaciju tradicionalnog francuskog modela, a onda i generiranje hipoteze o međuodnosu dekoncentracije i decentralizacije. Pregled je podijeljen na razdoblje prije i poslije decentralizacijskih reformi 1982. koje su značile davanje veće uloge lokalnoj samoupravi u sustavu vlasti. S obzirom na jaku francusku upravnu tradiciju, kao interpretativni okvir uzima se teorijski pravac historijski institucionalizam, a uočeni razvojni trendovi kategoriziraju se u modele institucionalne promjene koje su razvili predstav-

* Iva Lopižić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: iva.lopizic@pravo.hr)

¹ Rad je izrađen u okviru znanstvenoistraživačkog projekta *Hrvatski pravni sustav* Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

nici ovog pravca. Na temelju francuskog iskustva daju se preporuke za unapređenje dekoncentrirane državne uprave u Hrvatskoj.

Ključne riječi: dekoncentracija, državni i lokalni teritorijalni organi, prefekti, decentralizacija, teritorijalne reforme u Francuskoj

1. Uvod

U radu se polazi od različitih varijanti obavljanja javnih poslova na teritoriju. Kao reprezentativan primjer organizacijskog modela u kojem je uloga lokalne samouprave najviše sužena, a većina javnih poslova povjerena državnim teritorijalnim organima, uzima se francuski model teritorijalne uprave. Vrijednosni okvir na kojem model tradicionalno počiva je koncepcija o središnjoj ulozi države u društvu čiji je zadatak osigurati nacionalno jedinstvo i primat nacionalnih nad lokalnim interesima, a temeljni organizacijski princip modela je princip dekoncentracije prema kojem se središnja vlast rasterećuje od obavljanja poslova njihovim dodjeljivanjem državnim funkcionarima i organima na teritoriju koji formiraju dekoncentriranu državnu upravu, a tek u manjoj mjeri organima lokalne samouprave.

Cilj rada je da se na temelju prikaza povijesnog razvoja francuske dekoncentrirane državne uprave utvrde trendovi u njezinu razvoju, a onda ustanovi jesu li i na koji način okolišni faktori, u prvom redu proces decentralizacije i jačanje lokalnih samoupravnih organa, utjecali na modifikaciju tradicionalnog francuskog modela obavljanja javnih poslova na teritoriju. Pritom se, zbog duge i snažne francuske upravne tradicije, polazi od teorijskog pravca historijskog institucionalizma, a razvojni trendovi utvrđeni normativnom analizom, analizom izvještaja francuskih institucija i sekundarnih izvora pokušavaju klasificirati u jedan od modela institucionalne promjene koje su razvili predstavnici tog pravca. Očekuje se da bi narav institucionalne promjene bila pogodna za generiranje hipoteza o međusobnom odnosu dekoncentracije i decentralizacije, procesa čiji su krajnji rezultat dekoncentrirana državna uprava i lokalna samouprava.

Kako se decentralizacija s početka 1980-ih smatra ključnom za razvoj lokalne samouprave u Francuskoj, pregled je podijeljen na razdoblje prije i poslije 1982. kad je donesen prvi decentralizacijski zakon. U prvom dijelu pregleda ukratko su opisani začeci modela te njegovo formiranje revolucionarnim i Napoleonovim reformama, a detaljnije su prikazani organizacija

dekoncentriranih službi te ovlasti i položaj prefekta kao državnog funkcionara na teritoriju uoči decentralizacijskih reformi 1982. Drugi dio pregleda obuhvaća prikaz novina u sustavu dekoncentrirane državne uprave zbog prvog vala decentralizacijskih reformi, mjere modernizacijskih reformi državne uprave usmjerene na dekoncentrirane službe od 1989. do 1997., drugi val decentralizacijskih reformi te val modernizacije državne uprave iz 2007. Na kraju je dan sažet pregled dekoncentracijskih i decentralizacijskih reformi, njihovih nositelja i teritorijalne razine na koju su reforme bile usmjerene.

Na temelju povijesnog pregleda iznose se uočeni trendovi u ulozi, organizaciji i funkcioniranju francuske dekoncentrirane državne uprave. Kako je hrvatski model teritorijalne uprave od 1990-ih građen po uzoru na francuski, predlažu se mjere kojima bi se unaprijedila hrvatska dekoncentrirana državna uprava. U zaključnim razmatranjima kategorizira se narav francuske institucionalne promjene te iznose ideje o naravi utjecaja jačanja lokalnih kapaciteta na organizaciju obavljanja javnih poslova na teritoriju.

2. Teorijsko-metodološki okvir

Određeni dio javnih poslova mora se obavljati na teritoriju, pri čemu središnja država ima na raspolaganju niz organizacijskih rješenja. S jedne strane, moguće je da zadrži odgovornost za njihovo obavljanje te posao dodijeli svojim područnim jedinicama specijaliziranim za obavljanje jednog ili manjeg broja javnih poslova (*funkcionalni model*), da osnuje područno upravno tijelo za obavljanje šireg kruga javnih poslova (*teritorijalni model*) ili da posao povjeri na izvršavanje lokalnim organima u njihov *preneseni djelokrug*. S druge strane, država može priznati lokalni karakter određenog javnog posla i dodijeliti ga lokalnim organima u njihov samoupravni djelokrug nalažući im obavljanje tog posla (*obligatorni samoupravni djelokrug*) ili prepuštajući im na volju obavljanje svih javnih poslova koje smatraju bitnima za lokalnu zajednicu (*fakultativni samoupravni djelokrug*). Idući od najmanje prema najvećoj lokalnoj autonomiji, kontinuum varijanti obavljanja poslova na teritoriju obuhvaćao bi: područne jedinice, područne upravne organe, preneseni djelokrug, obligatorni i fakultativni samoupravni djelokrug (Koprić, 2015). Kao varijanta između varijanti područnih jedinica i područnog upravnog tijela izdvaja se *prefektoralni model* u kojem država na teritoriju ima svog predstavnika koji koordinira područne jedinice i koji je u integriranoj inačici modela nositelj izvršne vlasti u teritorijalnoj jedinici kada je autonomija lokalnih organa najviše sužena (Fried, 1963).

Različite zemlje varijante kombiniraju na različite načine: dok tehnički razlozi (Ivanišević, 2006) čine nužnim lociranje javnog posla izvan središta države, odabir državnog ili lokalnog organa na teritoriju kao onog kojem će posao biti dodijeljen i širine prenesenih ovlasti više su interesne naravi. Interesna dimenzija lokacije poslova generirana različitim shvaćanjima o ulozi države u društvu, specifičnim razvojem lokalnih institucija i integracijom lokalnih zajednica pod državnu vlast te različitim koncepcijama o ulozi lokalne samouprave dovela je do razvoja različitih europskih nacionalnih tradicija u organizaciji obavljanja javnih poslova na teritoriju.

Na početku kontinuuma razvijen je francuski model čiji temelji, uz neka obilježja koja datiraju iz starog režima, potječu od Francuske revolucije, a učvršćeni su i nadograđeni Napoleonovim reformama. Model počiva na revolucijskoj ideji jednakosti i jakobinskoj tradiciji jedinstvene i nedjeljive države koja ima glavnu ulogu u izgradnji nacionalnog jedinstva i nadvladavanju partikularnih interesa. Temeljno organizacijsko načelo modela jest, u duhu centralizacije, uniformnosti i sektorizacije kao vrijednosti ukorijenjenih u takav koncept države, rasterećenje središnje vlasti dodjeljivanjem poslova državnim organima na teritoriju, a tek u manjoj mjeri organima lokalne samouprave. U francuskoj terminologiji za prijenos obavljanja poslova sa središnjih na teritorijalne državne organe razvio se pojam *dekoncentracija*, pri čemu državni funkcionari i organi na teritoriju organizirani po prefektoralnom modelu čine *dekoncentriranu državnu upravu*. Pojmom *decentralizacije* označuje se pak prijenos poslova s države na organe lokalne samouprave, pri čemu poslovi dodijeljeni lokalnim jedinicama čine njihov samoupravni djelokrug. U Francuskoj se pripadanje posla državnoj ili lokalnoj vlasti određuje po kriteriju organa koji posao obavlja, a ne intenzitetu državnog nadzora, zbog čega se ne razlikuje samoupravni i preneseni djelokrug lokalnih jedinica (Koprić, 1998).

Tablica 1: Organizacija obavljanja javnih poslova na teritoriju Francuske

Obilježja	Obavljanje javnih poslova na teritoriju Francuske	
<i>Vrste organa</i>	Državni (prefekti regije i departmana, potprefekti, dekoncentrirane ministarske službe)	Lokalni (vijeće, predsjednik vijeća, lokalne upravne organizacije)
<i>Varijanta obavljanja poslova</i>	Prefektoralni model	Model samoupravnog djelokruga (fakultativni i obligatorni)

<i>Teritorijalni okvir</i>	Arondismani, departmani, regije	Komune, departmani, regije
<i>Prijenos poslova s državne razine</i>	Dekonzentracija	Decentralizacija
<i>Pravna regulacija prijenosa poslova i organizacije</i>	Izvršna vlast (dekreti i nautuci)	Zakonodavna vlast
<i>Odgovornost</i>	Vladi	Građanima
<i>Državni nadzor</i>	Zakonitost (stroža formulacija) i hijerarhijski nadzor	Ustavnost i zakonitost (blaža formulacija)
<i>Osoblje</i>	Državno	Lokalno
<i>Financiranje</i>	Državni proračun	Lokalni proračun

Izvor: Izradila autorica po uzoru na: Koprić, 2015.

Tablica upućuje na značajne implikacije statusa organa kojem je posao dodijeljen: dok lokalni organi djeluju unutar lokalnih jedinica koje imaju pravnu osobnost i određeni stupanj samostalnosti u odnosu prema državnoj vlasti, dekoncentrirani organi organizacijski su dio središnjeg organa države i hijerarhijski su mu podređeni, što znači da su funkcionalno, personalno i financijski potpuno vezani za državnu vlast (Ramljak, 1998). Teritorijalni okvir dekoncentriranih organa su upravne jedinice koje nemaju vlastita izabrana tijela te djeluju u ime i za račun države, zbog čega za rad odgovaraju vladi, različito od lokalnih jedinica koje imaju izabrane organe, vlastiti krug poslova te djeluju u svoje ime i za svoj račun, zbog čega odgovaraju građanima (Jovičić, 1974). Može se reći da su dekoncentrirana državna uprava i lokalna samouprava krajevi dvaju odvojenih, ali međusobno povezanih kontinuumu: kontinuumu dekoncentracije i kontinuumu decentralizacije.

Upravo je Francuska, u kojoj je ideja dekoncentracije nastala, otišla najdalje s njezinim provođenjem (OECD, 2012), o čemu govore podaci da oko 95% državnih službenika radi izvan Pariza, a da je broj lokalnih i državnih službenika na teritoriju podjednak (DGAFP, 2012). Kao reprezentativan slučaj, očekuje se da će proučavanje razvoja francuske dekoncentrirane državne uprave biti pogodno za generiranje hipoteza o utjecaju okolišnih faktora, u prvom redu decentralizacije i jake lokalne samouprave, na modifikaciju tradicionalnog modela obavljanja javnih poslova na teritoriju, a time i o međudnosu procesa dekoncentracije i decentralizacije. S

obzirom na narav istraživačkog pitanja i dugu, snažnu francusku upravnu tradiciju, trendovi u razvoju dekoncentrirane uprave utvrđeni analizom propisa, dokumenata, statističkih podataka i obradom sekundarnih izvora promatrat će iz perspektive historijskog institucionalizma, jednog od pravaca neoinstitucionalne teorije.

Historijski institucionalizam podesan je za objašnjavanje širih, značajnijih fenomena praćenjem njihove transformacije kroz dulje razdoblje i u međuovisnosti s kontekstualnim faktorima (Pierson & Skocpol, 2002). Temelji se na ideji o inerciji dugogodišnjih institucionalnih obrazaca te trajnom i vidljivom utjecaju političkih odluka donesenih u vrijeme kreiranja institucija na njihov daljnji razvoj, što se naziva ovisnost o odabranom putu. Smatra se da povijesna tradicija ima konzervirajući utjecaj na razvoj institucija pa se one rijetko ili gotovo nimalo mijenjaju, osim ako nisu izložene snažnim okolišnim pritiscima (Peters, 2007, str. 76). Stariji pravci historijskog institucionalizma govore o radikalnoj promjeni, do koje dolazi zbog značajnih okolišnih šokova nakon kojih se opet uspostavlja institucionalna stabilnost, ili adaptaciji kao malim, neznatnim promjenama kojima se zapravo ne mijenja postojeće stanje. Poučeni iskustvima iz prakse noviji pravci uvode model postupne transformacije koji označuje slijed manjih promjena koje s vremenom dovode do veće transformacije institucije. Model su razvili Streeck i Thelen, a uključuje premještanje (aktiviranje alternativnih institucionalnih obrazaca koji su prije postojali, ali su se smatrali devijantnima), raslojavanje (stvaranje novih institucija bez napuštanja starih), povlačenje (mijenjanje institucija zbog nedovoljnog održavanja koje vodi do erozije ili atrofije institucije), konverziju (postojeće institucije nastavljaju postojati, ali se usmjeravaju prema novim ciljevima, funkcijama, svrhama) i iscrpljivanje (postupno gašenje institucije zbog dotrajalosti) (Streeck & Thelen, 2005).

Dok ostali neoinstitucionalni pravci naglasak stavljaju na ulogu institucija u donošenju najracionalnije (*institucionalni racionalni izbor*) odnosno kulturološki najprikladnije (*sociološki institucionalizam*) odluke, historijski institucionalizam polazi od povijesno uvjetovanih društveno-političkih preferencija kao determinanti budućeg institucionalnog razvoja (Hall & Taylor, 1996), zbog čega ta perspektiva pruža najbolji uvid u premoć ideja oživotvorenih formiranjem struktura koje podupiru instituciju (Peters, 2007: 76) nad racionalnim i tehničkim zahtjevima društvenog razvoja. Kako se francuska politička kultura često opisuje kao »podložna kontinuitetu i zaleđena u povijesnom nasljeđu jakobinizma« (Meunier, 2006, str. 333), a uprava kao »zamrznuta i otporna promjeni« (Bezes, 2010, str. 158), može se očekivati da bi se kroz prizmu historijskog institucionaliz-

ma najbolje mogao tumačiti opstanak tradicionalnog modela intenzivne državne prisutnosti na teritoriju u suvremenom dobu u kojem se lokalna samouprava prepoznaje kao temeljna društvena vrijednost. Očekuje se i da će se trendovi u razvoju modela moći kategorizirati u jednu od vrsta institucionalne promjene koju su razvili predstavnici tog pravca.

Pri izgradnji teritorijalnog sustava upravljanja na početku 1990-ih, Hrvatska je raskinula s jugoslavenskom institucionalnom tradicijom jake lokalne samouprave (tzv. komunalni sustav). Kao mnoge od postsocijalističkih zemalja, posegnula je za institucionalnom tradicijom iz predsocijalističkog razdoblja (Illner, 1999), kombinirajući je s institucionalnim rješenjima koja su odgovarala ondašnjim potrebama političke vlasti. Kako su nova institucionalna rješenja bila pod izrazitim utjecajem francuske tradicije organizacije države (Koprić, 2001), slučaj razvoja teritorijalnog sustava upravljanja u Francuskoj od osobitog je značenja za Hrvatsku. Vrijednost jake središnje izvršne vlast značila je primjenu centralističkog modela upravljanja državom pri čemu su poluga vertikalne integracije sustava bile županije s dvojnim statusom: kao lokalnih jedinica čija su samoupravna tijela obavljala javne poslove u samoupravnom i prenesenom djelokrugu (Koprić, 1998) i kao upravnih jedinica u kojima je primijenjen prefektoralni model sa županom, državnim funkcionarom zaduženim za koordinaciju državnih organa na teritoriju, nadzor nad izrazito fragmentiranim lokalnim jedinicama i vršenje izvršne vlasti u županijama (Koprić, 2001).

Ustavnim i zakonodavnim izmjenama s početka 2000-ih prefektoralni model zamijenjen je hibridnim teritorijalnim, a uloga lokalne samouprave ojačana. Ipak, nedovoljan kapacitet lokalnih jedinica za preuzimanje novih poslova i gusta mreža državnih organa na teritoriju upućuje na to da je hrvatska varijanta obavljanja javnih poslova na teritoriju još uvijek najbliža francuskom modelu. S obzirom na slično institucionalno ishodište, francuska iskustva trebala bi biti korisna osnova za stvaranje prijedloga o novim institucionalnim rješenjima koja će unaprijediti organizaciju obavljanja javnih poslova na teritoriju u Hrvatskoj.

2. Razvoj dekoncentrirane državne uprave u Francuskoj

2.1. Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj do 1982.

Pregled povijesnog razvoja. Razvoj francuske države veže se uz djelovanje državnih funkcionara na teritoriju. Ta praksa seže još u 5. st. kad vladari

počinju kontrolirati teritorij putem poslanika za skupljanje poreza i osiguranje javnog reda. U 12. st. uvode se sudski izvršitelji koji su djelovali kao kolegijalno tijelo, s vremenom se stabilizirao položaj individualnog izvršitelja kao upravitelja općeg tipa koji nadzire rad ostalih vladarevih službenika na svom području. Funkcije izvršitelja preuzeli su upravitelji, intendanti te naposljetku prefekti. Osnovni model organizacije predstavništva državne vlasti na teritoriju putem upravitelja općeg tipa koji u svojoj jedinici predstavlja državnu vlast i koordinira radom upravnih specijalista nije se promijenio (Fesler, 1962).

U doba Revolucije (1789.-1799.) postavljeni su temelji francuske teritorijalne organizacije, koja je, uz dodavanje nekih instituta i regija kao novih teritorijalnih jedinica, ostala gotovo nepromijenjena do danas. U skladu s idejom o jedinstvenosti i nedjeljivosti nacije, ukinute su sve povlastice u upravi i provedena teritorijalna reorganizacija prema načelima istovjetnosti i jednakosti. Dekretima iz 1789. i Ustavom iz 1791. komune, distrikti i departmani formirani su kao teritorijalne jedinice. Komune su određene kao jedinice prvog stupnja, organizirane po načelu jedno naselje – jedna komuna, distrikti kao jedinice drugog stupnja, a departmani kao jedinice trećeg stupnja čiji je broj utvrđen okvirno na 75 do 85 (Moreau, 1995).

Distrikti i departmani stvoreni su za poboljšanje državne uprave, a ne za izražavanje lokalnih interesa. Radilo se o upravnim, a ne lokalnim jedinicama koje su služile kao okvir za organizaciju državnih službi na teritoriju. Svako prenošenje poslova na distrikte i departmane u doba Revolucije značilo je provođenje dekoncentracije i jačanja državne prisutnosti na teritoriju (Moreau, 1995). Distrikti su 1800. zamijenjeni arondismanima koji su danas upravne jedinice u kojima su ispostave dekoncentriranih službi, a departmani su stjecali sve više samoupravnih svojstava da bi decentralizacijskim reformama 1982. stekli pun samoupravni status. Danas predstavljaju i jedinice lokalne samouprave i teritorijalni okvir za organizaciju dekoncentriranih službi ministarstava.

Nakon Revolucije, Napoleonovim zakonom iz 1800. uvedena je institucija prefekta, državnog funkcionara u departmanima koji je i danas glavni akter državne vlasti na teritoriju. Instituciju prefekta od početka je karakterizirala dvojakost: osim što je bio predstavnik državne vlasti zadužen za osiguranje javnog reda, uniformnu primjenu nacionalnog zakonodavstva, nadzor nad lokalnim vlastima i obavješćivanje ministra unutarnjih poslova o stanju u departmanu, do decentralizacijskih reformi 1982. predsjedao je vijećem departmana i bio nositelj izvršne vlasti u departmanu. Hijerarhijski podređen ministru unutarnjih poslova te djelujući u ime ostalih ministara, prefekt je koordinirao radom državnih organa u departmanu (de Montricher, 2000).

U radu se oslanjao na ured prefektore te potprefekte koji su izvršavali naredbe prefekta na razini arondismana (Chapman, 1955).

Većina reformi tijekom 19. st. bila je usmjerena na lokalne, a tek manje na državne teritorijalne organe. Značajnije dekoncentracijske mjere uvedene su Dekretom iz ožujka 1852. i Dekretom iz travnja 1861. kojim je proširen krug odluka koje prefekt može donositi samostalno. Država je s vremenom počela obavljati nove poslove koji su iz razloga efikasnosti i demokratičnosti preneseni na lokalnu razinu. Dok je krajem 19. i početkom 20. st. većina poslova prenošena lokalnim jedinicama, tijekom Prvog svjetskog rata i nakon njega intenzivnije se provodi dekoncentracija. Ministarstva osnivaju nove službe na teritoriju, a prefekt stječe nove ovlasti u domeni ekonomije i društvenog života. Dekoncentracija je obilježila i Drugi svjetski rat kad su prefekti odigrali značajnu ulogu u upravljanju ratom poharanom Francuskom. Tad se prvi put počelo eksperimentirati s uvođenjem prefekta na razini upravljanja široj od departmana. Krajem rata, ti su pokušaji propali (Chapman, 1955).

Ustavom iz 1946. predviđene su značajne promjene u statusu prefekta: predsjednik vijeća departmana određen je kao nositelj izvršne vlasti u departmanu, upravno tutorstvo zamijenjeno je manje intenzivnim nadzorom, predviđena je daljnja dekoncentracija. Kako je Ustav detaljniju razradu novih rješenja prepustio propisima koji nikad nisu doneseni (Diamant, 1954) te kako Ustav iz 1958. ne slijedi rješenja Ustava iz 1946., do bitnih promjena u statusu prefekta nije došlo sve do decentralizacijskih reformi 1982.

Dekoncentrirana državna uprava uoči decentralizacijskih reformi 1982. Godine 1958. donesen je novi Ustav koji je i danas temeljni pravno-politički akt Francuske. Uveden je polupredsjednički sustav organizacije vlasti, a snaženje izvršne vlasti uključivalo je snaženje položaja prefekta kao predstavnika Vlade u departmanima. Ipak, novim ustavnim okvirom državne djelatnosti na teritoriju samo su na ustavnu razinu uzdignuta temeljna načela dotadašnjeg zakonodavstva i prakse: prefekti kao središnje figure, a departmani kao temeljna teritorijalna razina državne aktivnosti na teritoriju (čl. 13. i 72. Ustava). Politika dekoncentracije koju je propagirala de Gaulleova Vlada kao sredstvo racionalizacije i povećanja efikasnosti upravnog aparata pravni izričaj dobila je dekretima iz 1964. kojima je utvrđen status i proširene su ovlasti prefekta departmana, uveden institut prefekta regije, a regije formalno prepoznate kao novi teritorijalni okvir za organizaciju dekoncentriranih službi.

Pravni status i ovlasti prefekta departmana. Prema Dekretu iz srpnja 1964., koji je s izmjenama i danas na snazi, prefekta na neodređeni period ime-

nuje predsjednik Republike na temelju odluke donesene u Ministarskom vijeću na prijedlog predsjednika Vlade i ministra unutarnjih poslova (čl. 1. Décret n° 64-805). Još od nastanka institucije, nisu postojala ograničenja pri imenovanju i otkazivanju službe prefektu. Prefekti imaju status vodećih državnih službenika te formiraju prefektoralne korpuse, zasebnu klasu službeničkog sustava čija su pravila uređena Dekretom iz srpnja 1964.

Temeljne ovlasti prefekta departmana bile su određene Dekretom iz ožujka 1964. koji je ukinut 1982. Dekret je određivao da je prefekt nositelj državne vlasti u departmanu, odgovoran za izvršenje zakona, propisa i vladinih odluka te da predstavlja Vladu i sve ministre u departmanu (čl. 1.); da pod vodstvom ministara pokreće i usmjerava rad državnih službi u departmanu te usmjerava rad državnih službenika u tim službama (čl. 2/1.); da vrši upravno tutorstvo i upravni nadzor nad lokalnim tijelima te predstavlja državu u odnosima s organizacijama koje se financiraju iz državnog proračuna (čl. 2/2. Décret n° 64-250). Dekret je iscrpno regulirao ovlasti prefekta prema dekoncentriranim službama, a sektorskom i lokalnom zakonodavstvu prepuštena je detaljnija regulacija ostalih prefektovih ovlasti. Prefektu su u radu pomagali prefektura, dekoncentrirana služba Ministarstva unutarnjih poslova i potprefekti na čelu arondismana čiji status je uređen Dekretom iz ožujka 1964. (Décret n° 64-260). Smatra se da je prefekt u razdoblju prije decentralizacije imao između 2.500 i 5.000 ovlasti koje su autori klasificirali u različite kategorije.

Najiscrpnija je Ridleyjeva klasifikacija koji je ovlasti prefekta ekstrahirao iz njegovih različitih uloga u departmanu: kao predstavnik države, ima razne ceremonijalne ovlasti; kao nositelj državnog monopola prinude, ima razne autoritativne ovlasti koje može izvršavati u stanju nužde, građanskih nereda, štrajka i prirodnih katastrofa; kao predstavnik Vlade, komunikacijski je kanal između središnje vlasti i građana: informira Vladu o javnom mnijenju i stanju u svojoj jedinici te upoznaje građane s vladinom politikom; kao predstavnik svakog od ministara, ostvaruje izravne kontakte s ministrima, a prijenos poslova s ministarstava na dekoncentrirane službe mora ići preko prefekta koji je njihov jedini predstavnik na teritoriju; kao funkcionar hijerarhijski nadređen državnim službenicima, prefekt je komunikacijski kanal između ministarstava i dekoncentriranih službi te koordinira rad dekoncentriranih službi; kao osiguravatelj javnog reda i javne sigurnosti, prefekt snosi odgovornost za izvršenje zakona, održavanje javnog reda i zaštitu stanovnika; kao funkcionar odgovoran za lokalni razvoj, ima ovlasti u pripremanju i izvršenju javnih radova, poticanju ekonomskog razvoja i rješavanju ekonomskih problema; kao nositelj izvršne vlasti, predsjedava vijećem departmana i šef je lokalnih službi te obnaša sve zadaće koje pro-

izlaze iz tih funkcija; kao nositelj nadzora nad lokalnim organima, provodi intenzivan nadzor (franc. *tutelle*, upravno skrbništvo) nad radom lokalnih organa (Ridley, 1974).

Prefekti na čelu regionalnih jedinica. Dekretima iz 1959. i 1960. uvedene su planske regije, upravne jedinice za implementaciju politika ravnomjernog ekonomskog razvoja i formirane regionalne upravljačke strukture: prefekt koordinator planskih regija, upravni odbor i savjetodavni odbor regija, a 1964. doneseni su dekreti koji reguliraju ulogu prefekta regije i ostalih regionalnih aktera (Sweetman, 1965). Prefekt regije koji preuzima funkciju prefekta koordinatora regije je prefekt departmana u kojem je smješten glavni grad regije (čl. 1.), a njegove ovlasti mogle su se podijeliti na kontrolu i koordinaciju svih državnih službi koje djeluju na teritoriju širem od departmana te provođenje vladine politike ekonomskog rasta i regionalnog razvoja (čl. 2. Décret n° 64-251). U radu se oslanjao na grupu državnih službenika koji su se bavili regionalnim planiranjem i na regionalni upravni odbor (CAR), sastavljen od prefekta departmana i člnika dekoncentriranih službi, koji se bavio područjem javnih investicija (Sweetman, 1965). Zakonom iz srpnja 1972. planske regije zamijenjene su regijama, upravnim jedinicama sa statusom javnih tijela (čl. 1.), a kao nova tijela upravljanja uz prefekta regije određeni su vijeće regije te savjetodavni odbor za ekonomska i društvena pitanja (čl. 3.). Prefekt regije određen je kao nositelj izvršnih funkcija u regiji, a u nadležnost su mu dodijeljeni: davanje instrukcija vijeću regije i savjetodavnom odboru u vezi s poslovima koji su im povjereni, izvršavanje odluka vijeća regija te pripremanje i izvršavanje proračuna regije (čl. 16/1. i 2.). Za izvršavanje zadaća, prefekt je na raspolaganju imao državne službe na razini regija, budući da regije u to vrijeme nisu imale status samoupravnih jedinica, pa tako ni vlastite lokalne službe (čl. 16/3. Loi n° 72-619).

Organizacija dekoncentriranih državnih službi u teritorijalnim jedinicama. Uz središnje službe u Parizu čija se jurisdikcija proteže na čitav teritorij države, većina francuskih ministarstava obuhvaća i tzv. vanjske službe² čija je mjesna nadležnost teritorijalno ograničena. Iako su departmani služili kao temeljni teritorijalni okvir za organizaciju takvih službi, mnoga ministarstva prilagodila su teritorijalnu organizaciju službi svojim potrebama pa je francusku dekoncentriranu državnu upravu karakterizirala neujednačenost i nepreglednost. Trend organizacije državnih službi u teritorijalnim

² Od Zakona o teritorijalnoj upravi iz 1992. službe ministarstva na teritoriju počinju se nazivati dekoncentriranim službama.

jedinicama širim od departmana zbog društvenog razvoja postao je sve intenzivniji pa su Dekretom iz ožujka 1964. regije izričito određene kao nov teritorijalni okvir za dekoncentrirane službe. Tako su regionalne jedinice, uz departmane i arondismane, postale dio arhitekture francuske teritorijalne državne uprave. Na razini komuna, ministarstva nisu imala svoje službe, već je obavljanje poslova državne uprave bilo povjereno načelniku komune.

Dekoncentrirane službe hijerarhijski su podređene prefektu, a u njima su zaposleni državni službenici koji su upravni specijalisti, za razliku od prefekta koji je upravni generalist. Organiziranje dekoncentriranih službi u teritorijalne jedinice različitog radijusa te sve veća specijalizacija pridonijeli su opadanju prefektove stvarne moći u odnosu prema dekoncentriranim službama i njihovim tješnjim povezivanjem sa središnjim službama ministarstava. Kako bi se omogućio daljnji prijenos poslova na dekoncentrirane službe, a da pritom ne dođe do vertikalne fragmentacije sustava, Dekretom iz ožujka 1964. precizno su utvrđene ovlasti koje prefekt, kao vodeći državni funkcionar i predstavnik svakog od ministara u departmanu, ima naspram svih departmanskih dekoncentriranih službi, uz iznimku službi ministarstava obrazovanja, pravosuđa i financija (Ridley, 1974). Uz stjecanje niza funkcionalnih ovlasti (ovlast da odlučuje o prijenosu poslova na dekoncentrirane službe, komunikacijsko posredovanje između središnjih i dekoncentriranih službi), prefekt je stekao i neke personalne ovlasti u odnosu prema službenicima dekoncentriranih službi (sudjelovanje pri donošenju odluka o njihovu postavljanju, premještanju i napredovanju) (Ridley, 1974).

3.1. Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj nakon 1982.

Prvi val decentralizacije (1982.-1986.). Temelj za provođenje prvog vala decentralizacijskih reformi socijalističke vlade i ministra unutarnjih poslova Defferrea postavljeni su Zakonom iz ožujka 1982. Do 1986. donijelo se 48 zakona i 268 dekreta kojima je osnažen položaj francuske lokalne samouprave (Schmidt, 2007). Decentralizacijskim mjerama bitno je izmijenjena uloga državnih aktera na teritoriju te sustav državno-lokalnih odnosa u Francuskoj. Novine u funkcioniranju dekoncentrirane državne uprave mogu se sistematizirati ovako:

- a) *Prefekti prestaju biti nositelji izvršne vlasti u departmanima i regijama.* Zakon iz ožujka 1982. određuje da je nositelj izvršne vlasti u depart-

manu predsjednik vijeća departmana, kojeg bira vijeće departmana u pravilu iz reda svojih članova (čl. 24. i 25.). Predsjednik vijeća ima ovlasti koje su dotad bile u ingerenciji prefekta: pripremanje i izvršavanje odluka vijeća departmana, upravljanje rashodima departmana, propisivanje implementacije departmanskim poreza i čelništvo nad departmanskim lokalnim službama (čl. 26. Loi n° 82-213). Zakonom iz 1982. status francuskih lokalnih jedinica stekle su 22 regije: vijeće regije čije su članove prema Zakonu iz 1972. činili predstavnici središnje i lokalne vlasti (čl. 5. Loi n° 72-619) sad neposrednim glasovanjem biraju stanovnici, određen je krug poslova koji čine samoupravni djelokrug regije, a funkcije prefekta kao izvršnog funkcionara regije preuzeo je predsjednik vijeća regije (čl. 59. i 61. Loi n° 82-213).

- b) *Prestanak upravnog tutorstva.* Zakonom iz ožujka 1982. uveden je nov sustav nadzora nad lokalnom samoupravom. Intenzivni *ex ante* nadzor koji je provodio prefekt zamijenjen je *ex post* nadzorom zakonitosti koji provodi prefekt departmana ili regije, ali u suradnji s upravnim sudovima koji su jedini ovlašteni ukinuti akt u slučaju nezakonitosti. Dok su po starom sustavu nadzora svi akti lokalnih tijela stupali na snagu tek nakon odobrenja prefekta, po novom sustavu jedino zakonom taksativno navedeni akti stupaju na snagu nakon što prefekt bude obaviješten o njihovom sadržaju te samo ti akti mogu biti predmet nadzora po službenoj dužnosti (CDRL, 1999).
- c) *Smanjenje sredstava dekoncentriranih službi.* Decentralizacija ovlasti uključivala je premještanje službenika iz državne u lokalnu službu te preraspodjelu poslova i financijskih sredstava između državnih i lokalnih službi. Razgraničenje službenika, sredstava i poslova pod nadležnost prefekta odnosno čelnika lokalnih službi utvrđeno je sporazumom koji su u skladu s uvjetima propisanim posebnim dekretom sklapali prefekt i predsjednik vijeća departmana/regije (Sénat, 2000).

Ministar Defferre odmah je počeo zagovarati provođenje dekoncentracije ističući kako je poželjno da svakoj razini decentraliziranih ovlasti odgovara jednako snažna razina dekoncentrirane državne uprave. Politika dekoncentracije bila je usmjerena na jačanje onih ovlasti prefekta koje decentralizacijom nisu izuzete iz njegove nadležnosti pa su u srpnju 1982. doneseni dekreti kojima se dalje proširuju njegove ovlasti u odnosu prema dekoncentriranim službama. Radi promicanja dekoncentracije formirano je međuministarsko tijelo za teritorijalnu upravu nadležno za predlaganje

dekoncentracijskih mjera i osiguranje da se ovlasti sa središnje razine do-
djeljuju isključivo prefektu (Marcou, 2002).

Širenje ovlasti prefekta nije se pokazalo uspješnom mjerom jer su dekon-
centrirane službe svih moćnijih ministarstava i dalje uspješno izmicale
njegovoj kontroli. Većina ministarstava pokazivala je odbojnost prema
prenošenju poslova na svoje funkcionare i službe na teritoriju³ te pronalazila načine (re)koncentracije svojih ovlasti. Najmanje dekoncentracije
provedeno je u području infrastrukture i zaštite okoliša, dok je u određe-
nim područjima (kultura, turizam, profesionalni razvoj) dekoncentracija
bila izraženija (Schmidt, 2007). Tek s modernizacijom državne uprave s
kraja 1980-ih dekoncentracija je postala ravnopravan pratitelj i nadopuna
decentralizacijskih procesa.

Modernizacijske reforme državne uprave (1989.-1997.). S uvođenjem me-
nadžerskih metoda upravljanja otpočelo se početkom 1980-ih. No, tek
donošenjem Napatka o obnovi javne službe premijera Rocarda 1989.
započelo je razdoblje dublje modernizacije francuske državne uprave. S
reformama su nastavile Vlada premijera Balladura (1993.-1995.) i Vlada
premijera Juppéa (1995.-1997.). Reforme su bile usmjerene na jačanje
menadžerske autonomije dekoncentriranih službi, a kao razlozi njihova
pokretanja navode se europeizacija, decentralizacija i rastući utjecaj dok-
trine novog javnog menadžmenta. Mnogi ključnim ocjenjuju upravo de-
centralizaciju smatrajući dekoncentraciju odgovorom države na decentra-
lizacijske reforme kako bi se jačanjem dekoncentriranih službi omogućila
zajednička akcija državnih i lokalnih organa u pružanju javnih usluga i
unaprijedila njihova kvaliteta (Sénat, 2000). U tom kontekstu bitno je
spomenuti strukturnu fazu modernizacijske reforme koja počiva na Zako-
nu o teritorijalnoj upravi iz 1992. regulira odnos državnih i lokalnih tijela
na teritoriju te Dekretu o dekoncentraciji iz 1992. koji utvrđuje razdiobu
poslova i temeljna načela u odnosu središnjih i dekoncentriranih službi
ministarstava.

Obnova javne službe (1989.-1992.). Napatok o obnovi javne službe pre-
mijera Rocarda, po kojem prva faza modernizacijskih reformi nosi naziv,
počivao je na četiri područja: dekoncentraciji ovlasti sa središnjih na de-
koncentrirane ministarske službe, promjeni radnih odnosa unutar javne
službe, uvođenju mjerenja učinka te poboljšanju kvalitete javnih usluga.

³ Prema izvještaju MODAC-a iz 1986., od 300 dekoncentracijskih mjera predloženih
ministrima, njih je 75% prihvaćeno, od čega samo 12% zaista i implementirano, što svjedoči
o ograničenom uspjehu tadašnje politike dekoncentracije (Schmidt, 2007, str. 323).

Naputak polazi od ideje da dekoncentracija mora u potpunosti pratiti do-
met provedene decentralizacije pa kao jedan od ciljeva proklamira širenje
upravljačke i financijske autonomije dekoncentriranih službi kako bi se
osiguralo upravno postupanje na onoj razini koja je najbliža akterima na
koje se postupanje odnosi (čl. 1. Circulaire du 23 février 1989).

Kao sredstvo širenja autonomije i fleksibilnosti dekoncentrirane držav-
ne uprave, Naputak je predvidio mogućnost da dekoncentrirane službe,
na inicijativu svojih čelnika, steknu status tzv. *centara odgovornosti* koji s
resornim ministarstvom sklapaju višegodišnje ugovore o ciljevima koje
moraju ostvariti i sredstvima koja pritom imaju na raspolaganju. Auto-
nomija dekoncentriranih službi potaknuta je i *bottom-up* pristupom u
provodenju ostalih mjera predviđenih Naputkom i novom pravnom re-
gulacijom: određeno je da prefekti i čelnici dekoncentriranih službi sa-
mostalno oblikuju tzv. programe službi s prijedlozima kako unaprijediti
radne odnose, komunikacijski sustav i kvalitetu usluga u svojoj službi te
da prefekti regija pripremaju nacрте planova dekoncentracije. Provođenje
programa popraćeno je osposobljavanjem službenika te redovitim me-
đuministarskim sastancima na kojima su se evaluirali reformski rezultati
(Guyomarch, 1999).

Jačanje institucionalnih kapaciteta i legitimiteta dekoncentrirane državne
uprave naspram lokalnih organa finalizirano je 1992. donošenjem Zakona
o teritorijalnoj upravi i Dekreta o dekoncentraciji kojima je okončana prva
faza modernizacije.

Zakon o teritorijalnoj upravi (ZTU) i Dekret o dekoncentraciji iz 1992. ZTU
određuje da se francuski teritorijalni sustav sastoji od organa lokalne sa-
mouprave i dekoncentriranih državnih službi (čl. 1. Loi n° 92-125), čiji
odnos počiva na suradnji u obavljanju poslova koje lokalni organi imaju
u svom djelokrugu (čl. L1111-2 CGCT). Ovakva odredba, koja promiče
odnos partnerstva i ravnopravnosti državnih i lokalnih službi na teritoriju,
izraz je shvaćanja dekoncentracije kao nužne posljedice širenja teritori-
jalne dimenzije države zbog rasta broja javnih politika o kojima se nakon
decentralizacije 1982. odlučuje na lokalnom nivou te nužne nadopune
decentralizaciji čija bi svrha bila osujećena ako bi se lokalne vlasti morale
obraćati središnjoj državi pri implementaciji javnih politika koje na bilo
koji način uključuju državnu vlast (Marcou, 2002). Radi ujednačavanja
teritorijalne organizacije različitih ministarstava i pojednostavljenja struk-
ture teritorijalne državne uprave, ZTU određuje da nadležnost dekon-
centriranih službi korespondira, ako zakonom ili dekretom donesenim u
Ministarskom vijeću nije drugačije određeno, s granicama regija, depart-
mana ili arondismana (čl. 4. Loi n° 92-125). Organizacija dekoncentri-

ranih službi između različitih ministarstava, ali i unutar istog ministarstva u praksi je i dalje varirala te bila nestabilna (Cour des Comptes, 2003).

Dekret o dekoncentraciji iz 1992. u duhu Ugovora iz Maastrichta i usvajanja načela supsidijarnosti načelo dekoncentracije određuje kao kriterij distribucije funkcija i sredstava između službi državne uprave na različitim teritorijalnom stupnju. Prema Dekretu, čije su odredbe i danas na snazi, djelokrug središnjih upravnih službi ministarstava obuhvaća poslove oblikovanja, pokretanja, usmjeravanja, evaluacije i nadzora na nivou države (čl. 2.). U djelokrugu regionalnih dekoncentriranih službi jesu: implementacija nacionalnih politika ekonomskog i društvenog razvoja, koordinacija državnih politika u kulturi, zaštiti okoliša, gradskim i ruralnim područjima, koordinacija bilo koje aktivnosti koja obuhvaća više departmana (čl. 3.); u djelokrugu dekoncentriranih službi na razini departmana je izvršavanje poslova državne uprave na razini departmana (čl. 4.), a djelokrug ispostava na razini arondismana čine poslovi usmjeravanja lokalnog razvoja i koordinacije obavljanja državnih poslova na razini komuna (čl. 5. Décret n°92-604). Poslove državne uprave na razini komuna pod nadzorom prefekta obavlja načelnik komune.

Reforma države i javnih službi (1995.-1997.). Doprinos Vlade premijera Balladura (1993.-1995.) reformi državne uprave sastojao se u nastojanju da se status središta odgovornosti proširi na sve dekoncentrirane službe, a hijerarhijski odnos središnjih i dekoncentriranih službi zamijeni ugovornim. Značajnije modernizacijske mjere opet su provedene po dolasku na vlast premijera Juppéa koji je svoj program oblikovao u Naputak o reformi države i javnih službi iz 1995. Jedan od ciljeva Naputka bio je prijenos ovlasti sa središnjih na teritorijalne državne službe, a kao preduvjete dekoncentracije Naputak ističe reorganizaciju i funkcionalno spajanje državnih službi na teritoriju, potpune i cjelovite ovlasti prefekta u departmanu/regiji, promjenu odnosa središnjih i teritorijalnih državnih službi (Circulaire du 26 juillet 1995).

Nakon donošenja Naputka uslijedio je niz dekreta kojima su dekoncentrirane službe stekle neke samostalne personalne i financijske ovlasti, pojednostavljeno je izvještavanje središnjih upravnih službi, uvedene su nove vrste ugovora središnjih i dekoncentriranih službi, a dekoncentracija daljnjih promovirana kao temeljno načelo organizacije francuske državne uprave.⁴ U stvarnosti je dekoncentracija ovlasti u upravljanju osobljem

⁴ Izmjenama Dekreta iz 1992. određeno je da središnje upravne službe obavljaju poslove koji su nacionalnog karaktera ili čije izvršenje, na temelju zakonskih odredbi, ne može

ostala ograničena dosega, dok je doseg financijske dekoncentracije znatno varirao među ministarstvima (Cour des Comptes, 2003). Dekoncentracija je najuspješnije provedena u području rješavanja o pojedinačnim upravnim stvarima: Dekretom iz siječnja 1997. prefektu departmana dodijeljeno je pravo odlučivanja u pojedinačnim upravnim stvarima, čime je osnažena njegova uloga funkcionara općeg tipa, a iste godine doneseno je 26 sektorskih dekreta kojima je oko 600 upravnih postupaka preneseno na razinu departmana. Do 1998. 73% upravnih postupaka provodilo se na teritoriju (Sénat, 2000).

Drugi val decentralizacije (2003.-2004.). Tijekom 1990-ih provodile su se reforme usmjerene jačanju participacije građana i poticanju međukomunalne suradnje (zakoni iz 1995. i 1997.) kojima se u Francuskoj još od 19. st. nadoknađuju slabi kapaciteti komuna. Izmjenama francuskog Ustava iz 2003. i novim lokalnim zakonodavstvom otpočeo je drugi val decentralizacijskih reformi u Francuskoj. Na ustavnoj razini, Francuska je određena kao unitarna decentralizirana država, regije su prepoznate kao jedinice lokalne samouprave. Ustavna garancija prava na lokalnu samoupravu i adekvatnu količinu financijskih sredstava za slobodno djelovanje lokalnih jedinica, usvajanje načela supsidijarnosti i donošenje Zakona o slobodama i odgovornostima lokalnih jedinica 2004. označili su transfer novog kruga poslova i financijskih sredstava s države na teritorijalne jedinice (Lopižić, 2015).

Jačanjem međukomunalne suradnje dekoncentrirane službe izgubile su značenje u pomoći lokalnim jedinicama u pružanju javnih usluga (Kuhlmann, 2011), a decentralizacijom je dalje umanjena njihova moć i porastao pritisak za intenzivnijim provođenjem dekoncentracije. Impuls dekoncentraciji dao je i Ustavni zakon o financiranju (LOLF) iz 2001. kojim je promoviran sustav javnog upravljanja temeljen na jasnoj artikulaciji zadaća i programa u nadležnosti dekoncentriranih službi, uvođenju mjerenja učinka i odgovornosti čelnika dekoncentriranih službi za postizanje rezultata (Cour des comptes, 2003).

Pionir dekoncentracijskih mjera odnosio se na prefekta: Dekretom iz travnja 2004., kojim su ukinuti dekreti iz srpnja 1982., prefektu regije prvi put dodijeljene su ovlasti u odnosu prema prefektima departmana. Prefekt regije sad pokreće i usmjerava rad prefekta departmana (čl. 2.) te s tom svrhom donosi strateški plan državne aktivnosti u regiji (čl. 5.) i raspodjeljuje financijska sredstva među departmanima (čl. 50. Décret n° 2004-

biti preneseno na teritorij, dok sve ostale poslove državne uprave, uključujući one koji se odnose na djelovanje s lokalnim tijelima, obavljaju dekoncentrirane službe (čl. 1-1 Décret n°92-604).

374). Kako je s vremenom uz ekonomsko planiranje stekao odgovornosti i u područjima društvenog i održivog razvoja, zapošljavanja, zaštiti okoliša, stanovanju, urbanom razvoju i zdravlju, prefekt regije od 2004. počeo se promicati u glavnom aktera dekoncentrirane državne uprave (Cole, 2012). Dekret je predvidio i osnivanje tzv. regionalnih središta kao oblika funkcionalnog povezivanja dekoncentriranih službi i ostalih javnih tijela na razini regije (čl. 24.). Njihov status reguliran je Naputkom iz listopada 2004., a od 2005. na razini regija uz prefekturu je djelovalo osam regionalnih središta, i to za: obrazovanje i usavršavanje, javno upravljanje i ekonomski razvoj, javni prijevoz, javno zdravlje i socijalnu koheziju, okoliš i održivi razvoj, poljoprivredu, zapošljavanje i kulturu (Sénat, 2006). Osnivanje regionalnih središta bio je stidljiv korak prema ozbiljnijoj strukturnoj reformi dekoncentrirane državne uprave iz 2008.

Modernizacijske reforme državne uprave (2007.-). Novi val modernizacijskih reformi implementiranih u okviru programa *Opći pregled javnih politika* (RGPP) započeo je pod vodstvom vlade premijera Fillona u srpnju 2007. Ciljevi koji su se reformskim mjerama željeli postići bili su racionalizacija javnih troškova, poboljšanje kvalitete javnih usluga i unapređenje sustava ULJP-a. Uz strukturne promjene na razini središnje državne uprave, promicanje e-uprave i inovacije u sustavu ULJP-a, program RGPP uključivao je i dionicu *Reforma državne uprave na lokalnom nivou (RéATE)* kojom je provedena reorganizacija dekoncentriranih službi (OECD, 2012).

Okvir za provođenje reorganizacije činila su dva zahtjeva: regije moraju postati temeljna razina za vođenje državne politike na teritoriju, a departmanske službe postati odazivnije na potrebe građana i efektivnije u pogledu suradnje s lokalnim tijelima (François Fillon, 19. 3. 2008.). Nakon dugog pregovaranja u kojem su oštro suprotstavljani teritorijalno načelo po kojem bi se došlo do organizacijskog povezivanja dekoncentriranih službi i funkcionalno načelo po kojem bi svako ministarstvo zadržalo vlastite službe, u srpnju 2008. donesen je Naputak u kojem je prihvaćeno kompromisno rješenje: na razini regija primijenjena je u pravilu funkcionalna, a na razini departmana teritorijalna logika. Od implementacije Naputka 2010., uz prefekturu u regijama djeluje osam regionalnih ravnateljstava od kojih su dva međuministarska⁵, a dekoncentrirane službe na razini departmana organizirane su u dva, a u departmanima koji imaju više od 400.000 stanovnika, tri

⁵ To su ravnateljstva za zaštitu okoliša i stambeno zbrinjavanje (DREAL); poljoprivredu, šumarstvo i prehranu (DRAAF); kulturu (DRAC); javne financije (DRFIP); mlade, šport i društvenu koheziju (DRJSCS); zapošljavanje, poduzetništvo i tržišno natjecanje (DI-RECCTE). Na razini regija kreirano je javno tijelo za zaštitu zdravlja (ARS). Reorganiza-

departmanska ravnateljstva⁶ (Annex du Circulaire du 7 juillet 2008). Kako su reorganizacije na razini regija korespondirale reorganizaciji središnjih ministarskih službi, regionalna ravnateljstva i dalje su pridružena resornim ministarstvima, a departmanska su ravnateljstva od Dekreta iz prosinca 2010. pridružena predsjedniku Vlade (Cole, 2012).

Na reformu teritorijalne državne uprave 2010. nadovezala se izmjena Dekreta iz travnja 2004. kojim je prefekt regije stekao odgovornost za ujednačenost državne djelatnosti na teritoriju (čl. 2/1.). Kako bi izvršavao novu zadaću, dodijeljeno mu je *pravo instrukcije* temeljem kojeg prefekti departmana može davati obvezujuće upute za rad te *pravo evokacije* temeljem kojeg može, ako je to potrebno za koordinaciju državnih poslova na teritoriju, preuzeti na ograničeno vrijeme poslove prefekta departmana (čl. 2/2. i 3. Décret n° 2009-1484.)

Prema izvještaju Revizijskog suda iz 2013., slabe su točke francuske dekoncentrirane uprave previše kompleksni odnosi i nejasna podjela nadležnosti državnih i lokalnih službi na teritoriju, nedovoljna razina koordinacije u sustavu državne uprave, centrifugalne sile disparatnih funkcija koje se obavljaju na teritoriju te nepostojanje jedinstvenog organizacijskog principa teritorijalne uprave (Cour des comptes, 2013). Čini se da postoji potreba daljnjeg unapređenja državne aktivnosti na teritoriju. Kako je teritorijalnom reformom iz siječnja 2015. broj regija smanjen je s 22 na 14, valja očekivati da će država nastaviti s reformiranjem svojih službi na teritoriju, a koliko dugo će joj trebati, ostaje vidjeti.

3.2. Pregled reformi i njihovih nositelja

U tablici 2 prikazane su dekoncentracijske i decentralizacijske reforme od Pete Republike nadalje, teritorijalna razina na čije su jačanje bile usmjerene i političke opcije koje su ih provodile.

cija nije zahvatila *rektorate* – regionalne službe Ministarstva obrazovanja (Kamel, 2010, str. 1016-1021).

⁶ Ravnateljstva za stanovništvo i društvenu koheziju (DDPCS) i teritorij (DDT). Na razini departmana organizirane su ispostave regionalnih ravnateljstava DRAC, DIRECCTE i ARS te *inspekcije* – departmanske službe Ministarstva obrazovanja (Cole, 2012, str. 341).

Tablica 2: Dekoncentracijske i decentralizacijske reforme u Francuskoj

Pravni akt	Vrsta reformi		Teritorijalna razina na koju se ovlasti prenose			Predsjednik Vlade/ predsjednik Republike ⁷
	Dekoncentracija	Decentralizacija	Komune	Departmani	Regije	
<i>Ustav iz 1958.</i>	+	-	-	+	-	Mouvement républicain populaire (MRP)
<i>Dekreti iz 1964.</i>	+	-	-	+	+	Union pour la nouvelle République (UNR)
<i>Zakon iz 1972.</i>	+	-	-	-	+	UNR
<i>Zakoni o decentralizaciji 1982.-1986.</i>	-	+	+	+	+	Parti socialiste (PS)
<i>Obnova javne službe 1989.</i>	+	-	-	+	+	PS
<i>Zakon o teritorijalnoj upravi i Dekret o dekoncentraciji 1992.</i>	+	-	-	+	+	PS
<i>Naputak iz 1995.</i>	+	-	-	+	+	Rassemblement pour la République (RR, kasnije Union pour un mouvement populaire, UMP)
<i>Dekret iz 1997.</i>	+	-	-	+	-	RR
<i>Ustavne izmjene 2003.; lokalno zakonodavstvo 2004.</i>	-	+	-	+	+	UMP
<i>Dekret iz 2004.</i>	+	-	-	-	+	UMP
<i>Naputak iz 2008.</i>	+	-	-	-	+	UMP
<i>Izmjena Dekreta iz 2004. u 2010.</i>	+	-	-	-	+	UMP

Izvor: Izradila autorica na temelju podataka na www.gouvernement.fr.

Dekoncentracija se provodila manjim reformskim mjerama kroz dulja razdoblja, a decentralizacija većim reformskim mjerama u kraćim valo-

⁷ MOR, UNR i UMP stranke su desne, a PS stranka lijeve političke orijentacije ([www.gouvernement.fr./](http://www.gouvernement.fr/)).

vima. Iako su kao nasljednici jakobinaca centralizaciju smatrali sredstvom osiguranja jednakosti građana, politiku decentralizacije plasirale su lijeve stranke koje su nakon desetljeća u opoziciji morale stvoriti alternativu politici dekoncentracije koja je bila program vladajućih i koji su u lokalnim jedinicama imali političku potporu (Schmidt, 2007). Desne su stranke kasnije inkorporirale decentralizaciju u svoj program i provođenjem reformi 2003. kompletirale ono što su socijalisti započeli 1982. Politika decentralizacije ne isključuje dekoncentraciju: još tijekom prvog decentralizacijskog vala počela se zagovarati daljnja dekoncentracija, a pod vodstvom premijera Rocard, koji se u djelu *Décoloniser la Province* zalaže za decentralizaciju (Loughlin & Mazey, 1995), krenulo se sa značajnom dekoncentracijom kojom su nastavile sve sljedeće vlade. Za vrijeme kohabitacija (1986.-1988. i 1993.-1995.) teritorijalne reforme nisu provedene. Može se reći da su lijeve stranke bile sklonije ozbiljnijim reformama, ali jednom započete, reforme postaju i dio programa desno orijentiranih stranaka.

Konsenzus oko nužnosti reformi postoji, a razlike se očituju o teritorijalnoj razini koju političke opcije žele ojačati: lijeve stranke usmjerene su na jačanje komuna i regija, a desne podupiru departmane i regije nauštrb komuna (Pinson & le Gales, 2005). Komune su profitirale jedino reformama iz 1982., a departmani i regije kontinuirano jačaju. Izostanak jačanja komuna nadomješten je promoviranjem međukomunalne suradnje koju su više provodile lijeve političke opcije. Teritorijalne politike reflektiraju viđenje desnih i lijevih stranaka na ulogu teritorijalnih jedinica. Desne stranke usmjerene su jačanju departmana decentralizacijom i sve manje dekoncentracijom, a jačanju regija dekoncentracijom i ne decentralizacijom, što znači da departmane vide ponajprije kao političke, a regije kao upravne i ekonomske jedinice, dok lijeve stranke provode decentralizaciju intenzivnije nego dekoncentraciju na svim teritorijalnim razinama, što znači da i departmane i regije ponajprije gledaju kao političke jedinice, dajući prednost regijama jer svako jačanje političke uloge regija smanjuje političku ulogu departmana.

4. Razvojni trendovi i preporuke za Hrvatsku

Iz pregleda dekoncentrirane državne uprave u Francuskoj mogu se identificirati razvojni trendovi u njezinoj ulozi, organizaciji i funkcioniranju. S obzirom na određene zajedničke institucionalne karakteristike francuskog i hrvatskog sustava teritorijalnog upravljanja (primat državne vlasti nad lokalnom, gusta mreža državnih organa na teritoriju, fragmentirani

sustav lokalne samouprave, nedostatni kapaciteti lokalnih samoupravnih jedinica za preuzimanje poslova državne uprave, nedovoljna politička volja za teritorijalnom reorganizacijom), iz francuskog iskustva mogle bi se izvući preporuke za unapređenje hrvatske dekoncentrirane državne uprave u okviru postojeće teritorijalne organizacije zemlje i sadašnjeg položaja lokalne samouprave u sustavu državne vlasti.

Opći razvojni trend:

- a) *Dekonzentracija se od 1982. provodi kao zamjena, a od 1982. kao nadopuna decentralizaciji.* U skladu s centralističkim uređenjem, dekoncentracija je bila temeljni oblik rasterećenja središnje vlasti od obavljanja javnih poslova. Interesni razlozi na kojima je počivala bili su jedinstveno provođenje državne politike, snažna integracija lokalnih jedinica u sustav državne vlasti i unapređenje pružanja usluga građanima, a da se pritom ne umanjí državna moć i ojačaju lokalni samoupravni organi. Decentralizacija i jačanje kapaciteta lokalne samouprave 1980-ih nisu doveli do povlačenja države s teritorija, već je odgovor države na reforme iz 1982. i 2003. bilo jačanje dekoncentriranih službi kroz intenzivne politike dekoncentracije 1992. i 2008. Dok je dekoncentracija bila korektiv slabe lokalne samouprave, sada je instrument povećanja efikasnosti organizacije državne uprave i omogućavanja zajedničke akcije državnih i lokalnih službi na teritoriju s ciljem unapređenja kvalitete javnih usluga. Novi interesni razlozi za promicanje dekoncentracije odrazili su se na sadržaj poslova u nadležnosti dekoncentriranih službi te koncept državno-lokalnih odnosa u Francuskoj: intenzivni državni nadzor koji su provodili državni akteri na teritoriju zamijenjen je partnerskim odnosima državnih i lokalnih službi u obavljanju niza javnih poslova u kojima imaju komplementarne nadležnosti.

Prijedlog:

Od 1990-ih uloga hrvatske dekoncentrirane državne uprave naglašeno je politička (stabilizacija i integracija teritorijalnog sustava vlasti) i upravna (provedba državnih propisa, pomoć i nadzor lokalnih jedinica). Predlaže se daljnje slabljenje političke uloge otpočete ukidanjem integriranog prefektoralnog modela u županijama 2001. i usmjeravanje prema novoj, razvojnoj ulozi. Razvojna uloga značila bi suradnju državnih i lokalnih organa na ravnopravnoj osnovi s ciljem ostvarivanja cjelovitijeg pristupa teritorijalnom razvoju i pružanja kvalitetnijih usluga građanima. Na taj bi se način integracija teritorijalnog sustava vlasti postizala partnerstvom, a ne nadzorom.

Razvojni trendovi u pogledu organizacije:

- a) *Pojednostavljenje organizacijske strukture dekoncentrirane državne uprave.* Formiranje državnih službi na teritoriju pratilo je stabilizaciju središnjih državnih organa i proces horizontalne diferencijacije središnje uprave pa su gotovo sva ministarstva imala svoje dekoncentrirane službe organizirane po kriteriju logike djelatnosti koju su obavljala. Organizacijska neujednačenost, fragmentacija i nepreglednost bile su glavna brana dekoncentraciji i vođenju koherentne državne politike na teritoriju. Pojednostavljenje se provodilo postupno: od ujednačavanja teritorijalne organizacije ministarstava do dobrovoljnog, funkcionalnog te konačno organizacijskog spajanja dekoncentriranih službi.
- b) *Jačanje teritorijalnog nauštrb funkcionalnog organizacijskog principa.* Kako bi se omogućila jedinstvena državna akcija na teritoriju i racionalizirali troškovi, snažne izravne veze dekoncentriranih službi s ministarstvima postupno slabe kontinuiranim naporima da se prošire ovlasti prefekta kao službenika ministarstva unutarnjih poslova u odnosu na dekoncentrirane službe (dekreti iz 1964., dekreti iz 1980-ih, Dekret iz 1997.). Spajanjem i pridruživanjem integriranih departmanskih službi predsjedniku Vlade teritorijalno načelo napokon je primijenjeno kao temeljni organizacijski princip na nižoj razini teritorijalne državne uprave.
- c) *Davanje primata širim teritorijalnim jedinicama pri provođenju dekoncentracije.* Društvenim razvojem teritorijalne granice departmana postaju sve manje prikladne za organiziranje obavljanja poslova državne uprave na teritoriju pa regije postaju sve značajnija razina za provođenje dekoncentracije. Primat regija nad departmanima potvrđen je financijskim (Dekret iz 2004.) i funkcionalnim (izmjene Dekreta iz 2004. u 2010-oj) ovlastima prefekta regije u odnosu prema prefektu departmana čime je unaprijeđena koordinacija dekoncentrirane uprave.

Prijedlozi:

Fragmentirani i nepregledni sustav hrvatske državne uprave na teritoriju koji, uz urede državne uprave kao područna tijela, čine ekspoziture ministarstava organizirane u različite upravne jedinice i s različitim brojem ispostava, potrebno je racionalizirati. Predlaže se nastavak integracije teritorijalnih državnih organa započete spajanjem županijskih ureda u urede državne uprave u županiji 2001. pripajanjem ekspozitura uredima državne uprave, čime bi se hibridni teritorijalni model zamijenio čistim teritorijalnim modelom. Očekivane koristi su ušteda troškova, jedinstvenost

državne politike i jasnija odgovornost za državnu djelatnost na teritoriju. Građanima bi se omogućilo da na jednom mjestu prime široki krug javnih usluga. S obzirom na veličinu državnog teritorija⁸ te razvoj tehnoloških i komunikacijskih sredstava, predlaže se da racionalizacija obuhvati i smanjenje broja ureda državne uprave u županiji.

Razvojni trendovi u pogledu funkcioniranja:

- a) *Prenošenje sve šireg kruga poslova na dekoncentrirane službe.* S vremenom, sve veći broj poslova koji se obavljao u Parizu prenosi se na dekoncentrirane službe. Prijenos poslova promoviran je prvo na dobrovoljnoj razini (osnivanje međuministarskih tijela koja su predlagala dekoncentraciju funkcija), a donošenjem Dekreta iz 1992. načelo supsidijarnosti postavljeno je kriterijem za razdiobu poslova državne uprave između različitih teritorijalnih razina. Izmjenama Dekreta 1997. potvrđeno da se svi državni poslovi, osim onih od nacionalnog značaja, trebaju obavljati na teritoriju.
- b) *Fleksibilniji odnosi središnjih i dekoncentriranih službi.* Uvođenjem menadžerskih metoda u rad javne uprave početkom 1990-ih labave hijerarhijski odnosi u državnoj upravi. Tradicionalnoj hijerarhijskoj kontroli suprotstavlja se promicanje ugovornih odnosa između središnjih i dekoncentriranih službi, poticanje inicijative nižih razina upravljanja, jednostavniji postupci izvještavanja itd. Uz poslove, dekoncentriraju se personalne i financijske ovlasti, što jača autonomiju dekoncentriranih službi.

Prijedlozi:

Kako bi se središnja vlast rasteretila od obavljanja poslova, predlaže se da se u Zakon o sustavu državne uprave, koji ne sadržava kriterij razdiobe državnih poslova između središnjih i teritorijalnih državnih organa, uvede načelo supsidijarnosti prema kojem bi primat u izvršavanju poslova državne uprave imali teritorijalni organi te da se taj kriterij dosljedno primijeni u sektorskom zakonodavstvu. Teritorijalnim državnim organima trebalo bi dati određenu funkcionalnu, financijsku i personalnu autonomiju kako bi se potaknulo jačanje njihovih kapaciteta i ostvarivanje nove razvojne uloge, a državna aktivnost što više prilagodila lokalnim potrebama.

Ipak, valja uzeti u obzir da je postojeći model teritorijalnog upravljanja u Hrvatskoj kraće institucionalne tradicije od francuskog. Zbog toga bi

⁸ Usporedbe radi, departmani su površinom dva, a brojem stanovnika gotovo četiri puta, a regije površinom četiri, a brojem stanovnika gotovo 17 puta veći od županija koje su teritorijalni okvir ureda državne uprave (www.insee.fr; www.dzs.hr).

valjalo očekivati da će se okolišni pritisci za ekonomičnijim teritorijalnim upravljanjem usmjerenim na potrebe građana donositelje političkih odluka u budućnosti preusmjeriti od donošenja kozmetičkih mjera kojima su sklone francuske političke elite na dublje i cjelovitije reformske zahvate u sustav teritorijalnog upravljanja. Institucionalno sjećanje na jaku lokalnu samoupravu i dobri primjeri drugih europskih zemalja koje su ojačale lokalne kapacitete bili bi pritom poticaj Hrvatskoj da lokalne samoupravne jedinice profiliraju u glavne aktere obavljanja javnih poslova na teritoriju te ograniče i tome prilagode državnu aktivnost na teritoriju.

5. Zaključak

Bez obzira na društveni razvoj, Francuska nije odustala od svog tradicionalnog modela obavljanja javnih poslova na teritoriju. Razvoj dekoncentrirane državne uprave upućuje na to da je državna vlast, postupnim provođenjem reformi koje su s vremenom dovele do mijenjanja uloge dekoncentriranih organa i ciljeva državne politike dekoncentracije, model samo prilagodila novim prilikama. Takav institucionalni put može se okarakterizirati kao *konverzija*: organi s dugom institucionalnom tradicijom iz vremena izgradnje francuske države opstali su do danas, ali su svrha njihova postojanja i zadaci koji nisu bili u skladu sa suvremenim društvenim trendovima i vrijednostima s vremenom napušteni i zamijenjeni novima. Može se pretpostaviti da su vrijednosti lokalne autonomije i decentralizacije potaknule jačanje uloge dekoncentriranih organa u sustavu državne uprave, pomicanje težišta s nadzora i pružanja pomoći na odnos partnerstva i suradnje u državno-lokalnim odnosima, a da su navedene vrijednosti u zajedničkom djelovanju s europeizacijom i menadžerskom doktrinom potaknule povećanje kapaciteta teritorijalne državne uprave i aktivnu ulogu dekoncentriranih organa ne samo u implementaciji već i u kreiranju državnih politika. Razvoj dekoncentrirane državne uprave u Francuskoj upućuje na snagu institucionalnog nasljeđa i visoku prilagodljivost institucija koje su razvijane u drukčijem kontekstu i s drukčijim ciljem modernim uvjetima i vrijednostima.

Literatura

Bezes, P. (2010). Path-Dependent and Path-Breaking Changes in the French Administrative System: The Weight of Legacy Explanations. U M. Painter, & B.

- Guy Peters (eds.), *Tradition and Public Administration* (str. 84-98). New York (SAD): Palgrave Macmillan.
- Chapman, B. (1955). *The Prefects and Provincial France*. London (UK): George Allen & Unwin Ltd.
- Cole, A. (2012). The French State and Its Territorial Challenges. *Public Administration* 90(2), 335-350.
- Committee on Local and Regional Democracy (1999). *Supervision and auditing of local authorities' action*. Strasbourg Cedex (France): Council of Europe Publishing.
- Cour des Comptes (2003). *L'organisation territoriale de l'Etat*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000421.pdf>
- Cour des Comptes (2013). *Synthèse du Rapport public thématique L'organisation territoriale de l'État*. Preuzeto s mrežne stranice: <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/L-organisation-territoriale-de-l-Etat>
- DGAFP (2012). *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000074.pdf>
- Diamant, A. (1954). The Department, the Prefect, and Dual Supervision in French Administration: A Comparative Study. *The Journal of Politics* 16(3), 472-490.
- Fesler, J. W. (1962). French Field Administration: The Beginnings. *Comparative Studies in Society and History* 5(1), 76-111.
- Fillon, F. (2008). *Réforme de l'organisation des services territoriaux de l'Etat*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www.challenges.fr/entreprise/20080320.CHA0869/exclusif-reforme-de-l-etat-les-instructions-de-fillon-aux-prefets.html>
- Fried, R. C. (1963). *The Italian Prefects. A study in Administrative Politics*. New Haven (USA): Yale University Press.
- Guyomarch, A. (1999). 'Public Service', 'Public Management' and the 'Modernization' of French Public Administration. *Public Administration* 77(1), 171-193.
- Hall, P. A., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44(2), 936-957.
- Illner, M. (1999). Territorial Decentralization: an Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? U J. D. Kimball (ur.), *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe* (str. 7-42). Budapest (Hungary): LGI.
- Ivanišević, S. (2006). Lokalni poslovi u komparativnoj perspektivi. U I. Koprić (ur.), *Javna uprava- nastavni materijali*. Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.
- Kamel, W. (2010). La nouvelle organisation de l'Etat en région. *Revue français d'administration publique* 34(4), 1011-1022.
- Koprić, I. (1998). Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija. U Eugen Pusić (ur.), *Hrestomatija upravne znanosti, sv. II.* (str. 147-210). Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.

- Koprić, I. (2001). Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz 2000. godine. *Hrvatska javna uprava* 3(1), 21-62.
- Koprić, I. (2015). Teritorijalna organizacija Hrvatske: prema novom uređenju. U J. Barbić (ur.), *Nova teritorijalno-upravna organizacija Hrvatske* (str. 21-45). Zagreb, Hrvatska: HAZU.
- Kuhlmann, S. (2011). Decentralization in France: The Jacobin State Stuck between Continuity and Transformation. *Hrvatska i komparativna javna uprava- Croatian and Comparative Public Administration*, 11(2), 311-336.
- Jovičić, M. (1974). *Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama*. Beograd, Srbija: Univerzitet u Beogradu.
- Lopižić, I. (2015). Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(1), 103-140.
- Loughlin, J., & Mazey, S. (1995). *The End of the French Unitary State?* London (UK): Frank Cass.
- Marcou, G. (2002). II. Bilan et avenir de la déconcentration. U *Annuaire des collectivités locales* 25-49.
- Meunier, S. (2006). Plus ça change, plus c'est la même chose? *French Politics* 2(4), 333-341.
- de Montricher, N. (2000). The Prefect and State Reform. *Public Administration* 78(3), 657-678.
- Moreau, J. (1995). Revolucija 1789. godine i lokalne zajednice- kontinuitet ili prekid? U E. Pusić (ur.), *Upravna znanost* (str.105-122). Zagreb, Hrvatska: Naprijed.
- OECD (2012). *France: An international perspective on the General Review of Public Policies*. OECD Public Governance Reviews: OECD Publishing.
- Peters, B. G. (2007). *Institucionalna teorija u političkoj znanosti – novi institucionalizam*. Zagreb, Hrvatska: Fakultet političkih znanosti.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. U I. Katznelson, & Milner, H. V. (ur.), *Political Science State of the Discipline* (str. 693-721). New York (USA): Centennial.
- Pinson, G., & le Galès, P. (2005). *State restructuring and decentralization dynamics in France: politics is the driving force*. Preuzeto s mrežne stranice: http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2010/01/cahier_ville_0507.pdf
- Ramljak, M. (1998). Aktualni problemi centralizacije i decentralizacije. U E. Pusić (ur.), *Hrestomatija upravne znanosti* (str. 413-420). Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Ridley, F. F. (1974). The French Prefectoral System Revived. *Administration and Society* 6(1), 48-72.
- Schmidt, V. A. (2007). *Democratizing France: The political and administrative history of decentralization*. New York (SAD): Cambridge University Press.
- Sénat (2000). *Pour une République territoriale: l'unité dans la diversité*. Preuzeto s mrežne stranice: http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-1_mono.html

- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. U W. Streeck, & K. Thelen (eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies* (str. 1-39). Oxford (UK): University Press.
- Sweetman, L. T. (1965). Prefects and Planning: France's New Regionalism. *Public Administration* 43(1), 15-30.

Pravni izvori

- Annex du Circulaire du 7 juillet 2008
Circulaire du 25 janvier 1990
Circulaire du 7 juillet 2008
Décret n°3855
Décret n° 64-250
Décret n° 64-251
Décret n° 64-805
Decret n° 92-604
Decret n° 97-464
Decret n° 2004-374
Decret n° 2009-1484
Loi n° 72-619
Loi n° 82-213
Loi n° 92-125
Ustav V. Republike

Web izvori

- www.dzh.hr
www.insee.fr
www.gouvernement.fr

DECONCENTRATED STATE ADMINISTRATION IN FRANCE

Summary

The French model of performing state administrative tasks below the central level traditionally relies on a dense network of branch offices of state administrative bodies and state functionaries that form so-called deconcentrated state administration. The paper analyses the development of the French deconcentrated state administration in order to determine whether and how the strengthening of local self-government led to modification of the model, and to generate hypotheses on interrelatedness between deconcentration and decentralization. The analysis distinguishes between the periods before and after the 1982 decentralization reform that gave a more important role to local self-government. Because of the resilient administrative tradition, historical institutionalism is taken as a theoretical approach. Developmental trends are categorized into the models of institutional change. Based on the French experience, recommendations on improvement of the Croatian deconcentrated state administration are given.

Keywords: deconcentration, state administration, local bodies, prefects, decentralization, territorial reforms – France