

# *Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije*

*Anto Bajo*<sup>\*</sup>

*Irena Klemenčić*<sup>\*\*</sup>

*Marko Primorac*<sup>\*\*\*</sup>

UDK 35.072.1:340.5(4)EU  
342.24:340.5(4)EU  
339.923:061.1>(4)EU

Review scientific paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 18. 2. 2016.

Accepted / prihvaćeno: 18. 3. 2016.

U radu se analiziraju različiti modeli i razlozi asimetrične decentralizacije u odabranim državama članicama Europske unije. U Europi postoje brojni zahtjevi pojedinih područja za većim stupnjem političke, teritorijalne i fiskalne autonomije. Europska unija nema jedinstveni koncept decentralizacije zbog čega se u radu nastoji skrenuti pozornost na razloge, mogućnosti i ograničenja asimetričnog decentraliziranog uređenja na primjeru odabranih europskih država.

*Ključne riječi:* asimetrična decentralizacija, lokalne jedinice, Europska unija

---

<sup>\*</sup> Izv. prof. dr. sc. Anto Bajo, Institut za javne financije, Zagreb, Hrvatska (associate professor, Institute of Public Finance, Zagreb, Croatia, e-mail: bajo@ijf.hr)

<sup>\*\*</sup> Irena Klemenčić, dipl. iur., Institut za javne financije, Zagreb, Hrvatska (Institute of Public Finance, Zagreb, Croatia, e-mail: irena@ijf.hr)

<sup>\*\*\*</sup> Doc. dr. sc. Marko Primorac, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska (assistant professor, Faculty of Economics and Business, University of Zagreb, Croatia, e-mail: mprimorac@efzg.hr)

## 1. Uvod

Razlike između pojedinih područja država nastaju zbog jezične i kulturne raznolikosti, zemljopisnog položaja ili gospodarskog zaostajanja. Politička znanost uzroke asimetrije nalazi u kulturnim, povijesnim i jezičnim obilježjima, a ekonomska teorija razloge vidi u gospodarskoj snazi. Asimetrična decentralizacija najčešće proizlazi iz političkih pregovora da bi se spriječilo odcjepljenje nekih područja od matične države. U povijesti europskih država asimetrično uređenje nije bila rijetkost. Razvitkom demokracije asimetrično se uređenje počelo izbjegavati. U sustavima asimetrične decentralizacije pojedina područja imaju veću autonomiju od ostalih, odnosno administrativne jedinice iste razine (gradovi, regije ili države) imaju različite regulacijske i fiskalne ovlasti (Congleton, 2006). Asimetrična decentralizacija naročito je prisutna u Italiji i Španjolskoj, visok stupanj asimetrije postoji i u Ujedinjenom Kraljevstvu gdje Škotska, Wales i Sjeverna Irska imaju veću autonomiju nego engleske regije. Asimetrična decentralizacija aktualna je ima li se u vidu nedavni referendum o osamostaljenju Škotske iz Ujedinjenog Kraljevstva te najava referenduma za odcjepljenje Katalonije iz Španjolske. Diljem Europe mnogobrojni su primjeri asimetričnih uređenja.

Cilj je rada prikazati prakse i osnovna obilježja uređenja država u kojima postoji asimetrična decentralizacija. Na primjeru osam odabranih europskih država (Austrija, Danska, Finska, Francuska, Italija, Portugal, Njemačka i Španjolska) analiziraju se oblici asimetrične decentralizacija te posebno opisuju statusi pojedinih regija s asimetričnim obilježjima. Na primjeru odabranih država testira se hipoteza o nepostojanju jedinstvenog modela decentralizacije u Europskoj uniji.

Sa svrhom ostvarenja glavnog cilja i testiranja hipoteze u radu se najprije pruža teorijski okvir i pregled dosadašnjih istraživanja o asimetričnoj decentralizaciji. Nakon toga, u drugom dijelu rada opisuje se administrativni ustroj država članica EU korištenjem podacima iz statističkih i analitičkih publikacija. Primjenjuje se i metoda studije slučaja radi utvrđivanja osnovnih obilježja administrativnog ustrojstva država u kojima postoji asimetrična decentralizacija. Primjeri asimetrične decentralizacije i glavni razlozi nastanka takvog ustrojstva analiziraju se u trećem poglavlju uglavnom na temelju sekundarnih publikacija. Četvrto poglavlje je zaključak.

## 2. Teorijski okvir asimetrične decentralizacije

Države mogu biti uređene kao savezne, decentralizirane unitarne ili centralizirane unitarne države. Savezne države imaju lokalne jedinice s ovla-

stima i odgovornostima temeljenim na ustavu te upravnim tijelima koja u određenim područjima imaju zakonodavne ovlasti u kojima surađuju sa središnjom vlasti države. Unitarnim državama temeljem ustava upravlja središnja vlast. U decentraliziranim unitarnim državama ovlasti su prenesene na niže razine vlasti, ali suverenitet je isključivo na središnjoj vlasti. Država zadržava ovlast povlačenja ili mijenjanja ovlasti decentraliziranih jedinica. U centraliziranim unitarnim državama decentralizacija gotovo ne postoji, a lokalne jedinice mogu imati zaduženja provedbe zakona ili nadzora samo u nekim područjima (Crucq i Hemminga, 2007).

## 2.1. Decentralizacija

Decentralizacija je postupak prenošenja ovlasti donošenja odluka ili izvršne vlasti na niže razine vlasti. Tim postupkom dolazi do vertikalne diobe vlasti i ograničava se politička moć te povećava učinkovitost javne uprave (Kregar, 2011). Razlikuju se politička, fiskalna, upravna i tržišna decentralizacija. Stupanj decentralizacije upućuje na stupanj regionalne autonomije.

*Politička decentralizacija* prijenos je političkih funkcija sa središnje na niže razine vlasti radi osiguranja većih ovlasti u donošenju javnih odluka građanima i njihovim izabranim predstavnicima. Zagovornici tog oblika decentralizacije smatraju da lokalne vlasti bolje služe različitim interesima pojedinaca u usporedbi sa središnjom vlasti. Političkom decentralizacijom određuje se uloga i položaj lokalnih jedinica u sustavima upravljanja te ostvaruju ciljevi prerazdiobe formalne političke moći u korist lokalne razine, lokalizacije političkih konflikata, sudjelovanja građana u upravljanju lokalnim interesima te poboljšanje kakvoće i djelotvornosti javnih lokalnih službi. Veća politička decentralizacija pozitivno je povezana sa sposobnošću lokalnih jedinica za autonomni razvoj (Rogić Lugarić, 2005).

*Fiskalna decentralizacija*<sup>1</sup> prijenos je pojedinih fiskalnih ovlasti (prihoda, rashoda, zaduživanja) sa središnje na lokalne jedinice. Fiskalna je odgovornost važna za decentralizaciju, a pokriva dva aspekta: podjelu ovlasti trošenja i izvora prihoda između nacionalne, regionalne i lokalne vlasti te

<sup>1</sup> Za dodatno pojašnjenje vidjeti Rogić Lugarić i Maksimovska Veljanovski (2011) gdje se fiskalna decentralizacija definira kao proces prerazdiobe financijskih ovlasti, rashodnih i prihodnih, u korist nižih razina vlasti; proces koji podrazumijeva prijenos financijske odgovornosti sa središnje na lokalne razine „prisiljavajući“ lokalne jedinice da pružaju i financiraju sve veći broj javnih usluga.

ovlasti regionalnih i lokalnih vlasti da odrede svoje prihode i rashode. Da bi učinkovito obavljale decentralizirane funkcije, lokalne jedinice moraju raspolagati primjerenim sredstvima koja prikupljaju na lokalnoj razini ili dobivaju transferima od središnje vlasti, a moraju imati ovlasti stvaranja politika u dijelu sustava javnih rashoda. Fiskalna decentralizacija mora biti uskladena s mjerama fiskalne politike na makroplanu koju provodi središnja vlast te se mora protegnuti i na „poduzetničku“ autonomiju lokalne jedinice kojom ona ostvaruje posredne financijske učinke izvan sheme fiskalne decentralizacije (Rogić Lugarić, 2005).

*Upravnom decentralizacijom* prenose se ovlasti, odgovornost i financijska sredstva za pružanje javnih usluga na raznim razinama vlasti. Odgovornost se prenosi sa središnje vlasti i njezinih agencija na druge jedinice i razine vlasti. Moguća je decentralizacija planiranja i odlučivanja, upravljanja javnim poslovima i uslugama, obavljanja javnih poslova i usluga te financiranja (Rogić Lugarić, 2005). Tri osnovna oblika upravne decentralizacije su dekoncentracija, delegacija i devolucija. *Dekoncentracija* je prijenos zadataka sa središnje države na lokalne jedinice bez prenošenja ovlasti za donošenje odluka. To je najslabiji oblik decentralizacije i najčešće se javlja u unitarnim državama. *Delegacija* je prijenos ovlasti donošenja odluka sa nacionalne na lokalne razine vlasti. Delegirana ovlast mora se izvršavati unutar političkog okvira utemeljenog na nacionalnoj razini. Središnja vlast prenosi odgovornost za donošenje odluka i upravljanje javnim funkcijama na polu-samostalne organizacije koje odgovaraju središnjoj vlasti, koja ih u cijelosti ne nadzire. *Devolucija* je prijenos ovlasti na autonomne jedinice koje mogu djelovati neovisno u donošenju odluka, financijama i upravljanju. Ta tijela mogu imati članove koje su izabrali stanovnici lokalne jedinice, imaju ovlasti prikupljanja prihoda i neovisno odlučuju o investicijama (Crucq i Hemminga, 2007).

Crucq i Hemminga (2007) naglašavaju negativne učinke decentralizacije koji se odnose na dodatne troškove, nezadovoljstvo politikom raspodjele dohotka, zanemarivanje učinka prelijevanja i ekonomije razmjera u pružanju javnih dobara i prikupljanju poreza. Pozitivni su učinci decentralizacije učinkovito pružanje javnih dobara zbog boljeg prilagođavanja potrebama i preferencijama građana te poticanje regionalnog razvoja.

## 2.2. Asimetrična decentralizacija

Potrebno je razlikovati decentralizaciju i prema prisutnosti asimetrije u regionalnoj strukturi. U sustavima asimetrične decentralizacije pojedine lokalne jedinice imaju veću autonomiju od ostalih, odnosno vlasti iste ra-

zine (gradovi, regije ili države) imaju različite regulacijske i fiskalne ovlasti (Congleton, 2006).

U teoriji javnih financija obično se poštuje načelo simetrije u prenošenju financijskih ovlasti na lokalne jedinice. Međutim, postoje primjeri i teorije modela asimetrične fiskalne decentralizacije koja se odnosi na prijenos različitih opsega fiskalnih ovlasti i odgovornosti na lokalne jedinice uzimajući u obzir uvjete i zahtjeve pojedinih zemalja i stupanj lokalnog razvoja. Fiskalna decentralizacija ne vodi nužno gospodarskom razvoju i boljoj kvaliteti javnih usluga, učinkovitosti i odgovornosti, ali može služiti kao učinkovito sredstvo za ostvarivanje nacionalnog jedinstva i sprječavanje odcjepljenja dijela teritorija (npr. kada u pojedinoj lokalnoj jedinici postoji skupina koja je etnički, jezično, povijesno ili vjerski drugačija od većine stanovništva na tom području) (Maksimovska Veljanovski, 2010).

Fiskalna asimetrija može se, prema Birdu (2003), očitovati u razlikama u visini izravne potrošnje središnjih vlasti, u središnjim porezima, razlikama u odgovornosti i prihodima ili transferima lokalnim jedinicama, što vodi nejednakom tretmanu koji može popraviti ili pogoršati učinkovitost javnog sektora. Ključni je problem svake savezne države objašnjenje razloga zašto su bogate lokalne jedinice voljne „uzdržavati“ siromašnije. Bogatijim se lokalnim jedinicama, koje su izvor redistribucije, može pružiti „veća suverenost“ kao oblik nadoknade i razlog da ih se zadrži u sustavu države. Također je moguće da se malim lokalnim jedinicama bogatima resursima odobri izuzeće od punog doprinosa redistributivnoj politici središnje države.

Requejo i Nagel (2011) smatraju da je bitno razlikovati *političku* i *ustavnu asimetriju*. U svim saveznim državama postoji razlika između saveznih jedinica u pogledu stanovništva, teritorija, gospodarskih i prirodnih izvora koji su *de facto* odraz političke asimetrije. Ustavna (*de jure*) asimetrija ne postoji u svim saveznim državama i odnosi se na razlike u statusu ili samoupravi svake savezne jedinice i na njihov odnos sa središnjom razinom vlasti i cijelom saveznom državom. Razlikuju se i ustavna asimetrija i asimetrija koja nastaje izvršavanjem samouprave i samoupravnih funkcija. Izvršavanje samouprave samo po sebi stvara razlike među saveznom jedinicama, bez obzira na to je li riječ o simetriji ili asimetriji. Ustavna asimetrija pravni je oblik različitosti unutar saveznog sustava, odnosno pravila igre savezne države.

Bird (2003) kao mogući uzrok asimetrije navodi politički utjecaj nacionalnih manjina. No, čak i u etnički i jezično homogenim državama gospodarski položaj pojedinih regija može biti različit i obuhvaćati velika i bogata gradska područja, zabačena i siromašna naselja ili područja bogata naftom i drugim vrijednim resursima. Takve razlike mogu dovesti do uvjeta sličnih

onima nacionalne različitosti. Moguć je uzrok nejednakosti povijesni proces, građanski ratovi i nasilje pa se u takvim državama ravnoteža ostvaruje političkim, fiskalnim i institucionalnim strukturama.

Tarleton je (1965) među prvim autorima koji se bavio asimetrijom te u svojem radu navodi da se idealan simetrični model sastoji od političkih jedinica koje imaju podjednak teritorij i broj stanovnika, slične gospodarske značajke, kulturna, socijalna i politička obilježja. Svaku od tih jedinica muče slični problemi i one održavaju jednak odnos sa središnjom vlasti. Podjela ovlasti između središnje i lokalnih jedinica vlasti u svakom je slučaju jednaka. Svaka lokalna jedinica jednako je zastupljena u središnjoj vlasti, uz odsutnost značajnijih socijalnih, gospodarskih ili političkih posebnosti koje bi tražile posebne oblike zastupljenosti ili pak zaštite. Opravdanje postojanja savezne umjesto unitarne organizacije nalazi se u potpunosti i integralnom karakteru lokalnih političkih podsustava. Svaka sastavna jedinica, koja je po značajkama slična ostalim istovrsnim lokalnim jedinicama, može se kvalitetnije baviti lokalnim problemima. Savezne se vlasti u tom slučaju mogu posvetiti problemima svojstvenima saveznom sustavu koji zahtijevaju djelovanje cijelog sustava i odgovarajuća financijska sredstva. Idealan asimetrični model, prema Tarletonu, sastoji se od političkih jedinica različitog interesa, karaktera i društvenog uređenja. U asimetričnom saveznom sustavu različitosti u društvu izražavaju se politički kroz lokalne vlasti koje imaju različite stupnjeve autonomije i ovlasti. Političke institucije odgovaraju stvarnom društvenom federalizmu. Svaka lokalna jedinica ima jedinstvena obilježja kojima se razlikuje od drugih. U takvom je sustavu teško razaznati interese koji se smatraju zajedničkim ili nacionalnim.

Prema Birdu (2003), najosjetljivije pitanje vezano uz decentralizaciju je fiskalno: Tko i što treba dobiti i tko će to platiti? Bird se pita je li decentralizacija ljepilo koje drži države na okupu ili otapalo koje vodi njihovom raspadanju. Ključni fiskalni aspekti su nadležnosti odlučivanja o prihodima, odgovornost za rashode, funkcioniranje sustava transfera, sloboda lokalnih jedinica u zaduživanju i nadležnost za određivanje institucionalnog uređenja unutar kojega se ta pitanja određuju. Ključna fiskalna pravila koja bi trebala povezati različite čimbenike učinkovitog i odgovornog pružanja javnih usluga na pravičan i stabilan način jesu jasno dodjeljivanje prihoda, prepuštanje odgovornosti određivanja poreznih stopa (ključnih prihoda) lokalnim jedinicama te raspodjela transfera prema unaprijed određenim pravilima. Sustav transfera može osigurati pravičnost. Bitno je da se središnja vlast pridržava navedenih pravila te da postoji prikladna institucionalna struktura koja će omogućiti razvoj lokalnih kapaciteta i omogućiti povremene prilagodbe izmijenjenim okolnostima.

Claeys i Martire (2014) smatraju da u centraliziranoj državi dodatna plaćanja pojedinim lokalnim jedinicama mogu (pod određenim uvjetima) zadržati cjelovitost države. Čak i ako ta asimetrija fiskalnog sustava predstavlja trošak, njome može biti ostvarena politička ravnoteža koja odgovara središnjoj vlasti. Čest prigovor asimetričnim uređenjima je diskriminacija među lokalnim jedinicama temeljem nacionalnosti ili religije, uz upozorenje da takvo uređenje može izazvati daljnju fragmentaciju i promicanje iredentizma (Böckenförde, 2011).

Proces fiskalne i administrativne decentralizacije u državama članicama EU počeo je u različitim razdobljima i tekao neujednačenim intenzitetom. Proces fiskalne decentralizacije u velikoj je mjeri odredilo i administrativno uređenje. Iako broj lokalnih jedinica ne utječe izravno na fiskalnu decentralizaciju, brojem lokalnih jedinica neizravno je određena njihova veličina. Administrativno uređenje posredno utječe na vrstu javnih dobara i usluga koje se pružaju na lokalnoj razini, tj. na oblik i intenzitet fiskalne decentralizacije.

Đulabić (2011) ističe značaj afirmacije regionalne (II.) razine vlasti, navodeći da su države bez te razine vlasti rijetkost. U Europi je takav proces bio osobito aktualan 60-ih i 70-ih godina 20. stoljeća, kada veću autonomiju u odnosu prema središnjoj vlasti regionalne jedinice dobivaju zahvaljujući posebnom jeziku, kulturi, tradiciji, povijesti i sl. Kasnije, tijekom 80-ih i 90-ih godina, regionalizam se zasniva pretežno na ekonomskim razlozima. Regionalizacija se u tranzicijskim državama dugo zanemarivala i taj se složen proces zbio zahvaljujući procesu tranzicije te, kasnije, priključivanju EU i pripremi za korištenje strukturnim fondovima.

Stare države članice EU preuzele su različite pristupe organiziranja lokalne vlasti: (i) savezne države u kojima države članice imaju ustavom zajamčena prava i stupanj samostalnosti, (ii) relativno jak lokalni sektor na koji je prenesen velik dio funkcija koje se obavljaju uz visok stupanj autonomije, (iii) relativno slab lokalni sektor s ograničenim opsegom funkcija koje se provode uz ograničenu autonomiju te (iv) lokalni sektor u kojem se opseg funkcija prenesen na lokalne jedinice kao i stupanj autonomije nalazi između stanja opisanih u drugoj i trećoj skupini (OECD, 2002).

Najbolji je pokazatelj strukture lokalnog sektora<sup>2</sup> broj nižih razina vlasti te broj administrativnih (lokalnih) jedinica na svakoj razini vlasti. Broj ni-

<sup>2</sup> Pojam *lokalno* u ovom se poglavlju koristi kumulativno kao obilježje *nižih razina vlasti* te se može tumačiti i u širem kontekstu kao *regionalno* ili čak *državno* za *savezne države*. U tom smislu u nastavku se govori o *lokalnim jedinicama I. (najniže)*, *II. (srednje)* i *III. (najviše) razine vlasti*.



žih razina vlasti i lokalnih jedinica na svakoj se razini u starim zemljama članicama Europske unije (EU-15) razlikuje. Jednu nižu razinu vlasti imaju Finska, Irska, Luksemburg i Portugal, dvije razine Austrija, Danska, Grčka, Nizozemska i Švedska, a tri Belgija, Francuska, Italija, Njemačka, Španjolska i UK. Broj lokalnih jedinica prve razine vlasti kreće se od 98 (Danska) do 36.697 (Francuska).

Broj lokalnih jedinica I. razine u EU-15 zemljama uglavnom se smanjuje. Od početka druge polovice 20. stoljeća do 2011. u EU-15 zemljama ukupan broj lokalnih jedinica I. razine smanjio se za gotovo 32 i pol tisuća. U apsolutnom iznosu, broj lokalnih jedinica najviše je smanjen u Njemačkoj (preko 14 tisuća), a u relativnom u Danskoj i Grčkoj (preko 90%). Irska, Italija i Portugal u promatranom su razdoblju čak povećale broj lokalnih jedinica I. razine, ali to je povećanje (u relativnom smislu) zanemarivo (Dexia-CEMR, 2015).

U državama članicama ne postoji konsenzus o poželjnoj razini administrativne decentralizacije. Broj lokalnih jedinica provedbom fiskalne decentralizacije uglavnom se smanjuje, iako je mogućnost utvrđivanja jasnijih trendova otežana jer je dobar dio zemalja u posljednje vrijeme proveo reformu lokalnog sektora (Blöchliger i Vammalle, 2012). Može se zaključiti da su pojedine države zbog svojih specifičnosti u različitim okolnostima i etapama decentralizacije, pa je i broj lokalnih jedinica, kao i njegov trend kretanja, u promatranim zemljama različit. Osim toga, razlikuje se i broj nižih razina vlasti, a sukladno tome i ovlasti i odgovornosti lokalnih jedinica pojedine razine vlasti. U nekim razvijenijim zemljama (primjerice Finskoj i Njemačkoj) pojavljuju se i udruženja lokalnih jedinica koja formalno nisu u strukturi lokalnog sektora kao zasebna razina vlasti. Ona se uspostavljaju s ciljem obavljanja određenih javnih funkcija u situacijama kada je učinkovitije da te funkcije obavlja administrativno tijelo više razine vlasti. Različiti pristupi administrativnoj decentralizaciji u uređenju lokalnog sektora pojedinih država vjerojatno proizlaze iz različitih potreba i različitog povijesnog nasljeđa. Razmjena iskustava u provođenju decentralizacije među zemljama u velikoj mjeri utječe na razvoj lokalnih sektora (OECD, 2002).

Nove države članice Europske unije (EU-13) također nemaju ujednačenu strukturu lokalnog sektora. Najveći broj zemalja ima jednu nižu razinu vlasti. To su Bugarska, Cipar, Estonija, Latvija, Litva, Malta i Slovenija. Dvije razine vlasti imaju Češka, Hrvatska, Mađarska, Rumunjska i Slovačka, a Poljska jedina ima tri niže razine vlasti. Broj lokalnih jedinica I. razine vlasti kreće se od 60 (Litva) do 6.249 (Češka).



### 3. Asimetrična decentralizacija u državama članicama Europske unije

Izvori literature ne nude iscrpan pregled lokalnih jedinica s asimetričnim položajem unutar saveznih država. Stoga je temeljem analize i konzultiranja mnogih izvora moguće navesti primjere Ålandskih otoka u Finskoj, pet posebnih regija u Italiji (Sicilija, Sardinija, Južni Tirol, Furlanija – Julijska krajina, Valle d'Aosta), Korzike u Francuskoj, Grenlanda i Ferojskih otoka u Danskoj te Madeire i Azora u Portugalu (Libman, 2009; OECD, 2007). Također je potrebno spomenuti asimetriju između istočne i zapadne Njemačke. Primjer Španjolske je najčešće spominjan i u literaturi najiscrpnije obrađen primjer asimetrične decentralizacije u Baskiji, Kataloniji, Navari i Galiciji.

Razlike nastaju zbog jezične i kulturne raznolikosti, geografskog položaja ili gospodarskog zaostajanja. U centraliziranim državama vlasti, koje strogo kontroliraju fiskalnu autonomiju daju ustupke lokalnim jedinicama koje zaostaju u fiskalnom sustavu i prijete odcjepljenjem. Politička znanost uzroke asimetrije u federalno ustrojenim sustavima nalazi u kulturnim, povijesnim i jezičnim obilježjima. Ekonomska teorija razloge za asimetričnu decentralizaciju vidi u gospodarskoj snazi. Asimetrična decentralizacija najčešće proizlazi iz političkih pregovora kako bi se spriječilo odcjepljenje od matične države. Sve države s (više ili manje) regionalnim fiskalnim sustavom imaju sheme fiskalnog izjednačavanja kojima se raspodjeljuju sredstva između različitih razina vlasti. Fiskalne sheme koje predviđaju dodatna plaćanja pojedinim lokalnim jedinicama nisu uobičajene u saveznim zemljama, a vrlo su česte u centraliziranima (Claeys i Mastire, 2014).

#### 3.1. Posebnosti asimetrične decentralizacije u Austriji

Austrija je savezna država koja je prošla proces slabe decentralizacije. Godine 1974. savezni sustav proširen je izmjenama Ustava, a daljnje smanjenje utjecaja savezne vlasti dogodilo se 1983. Izmjena Ustava 1988. austrijske su savezne jedinice (njem. *Länder*, zemlje) dobile ovlast sklapanja međunarodnih ugovora. U Austriji se velika većina zakonodavstva donosi na saveznoj razini. Austrija je upravno podijeljena na devet zemalja. Na regionalnoj razini vlade su uglavnom odgovorne za provedbu saveznih zakona. Samo u nekim područjima manjeg značenja zemlje imaju veće ovlasti. Austrija se može okarakterizirati kao decentralizirana unitarna zemlja

zbog toga što su zemlje ustavna kategorija i imaju neke izvršne ovlasti. Austrija je primjer savezne države s umjerenom razinom devolucije (Crucq i Hemminga, 2007).

Austrijske zemlje ustavno imaju slabi položaj u odnosu prema središnjoj vlasti. U literaturi se često koristi pojam „centralizirana federacija“ jer zemlje imaju položaj upravnih podjedinica u decentraliziranoj državi. Ovlasti zemalja nisu navedene u Ustavu, već su u njihovoj nadležnosti područja koja Ustav nije izričito dodijelio središnjoj državi. Izostanak nacionalnih i lingvističkih heterogenosti na pojedinim područjima doveo je do snažne centralizacije pa je savezni sustav znatno kompaktniji nego u sličnim savezним državama. Socijalna homogenost također je djelovala centralizirajuće na austrijski savezni sustav (Erk, 2004).

U sastavu Austrije do Prvog svjetskog rata bila su nenjemačka područja. Nakon završetka rata i raspadom Habsburške Monarhije iz sastava Austrije izostavljeni su južni Tirol, donja Štajerska, Moravska i Češka, a Austriji je priključena Koruška i Gradišće (njem. *Burgenland*). U zapadnim su se krajevima isticali osjećaji regionalne pripadnosti jer je tamo bio jak utjecaj katoličko-konzervativnih stajališta koja su se protivila dominaciji glavnoga grada – Beča. Asimetrija između Beča i periferije ima neke savezne elemente – kao bivši glavni grad Habsburške Monarhije i s više od dva milijuna stanovnika Beč dominira političkim, kulturnim i društvenim životom. No, razlike su najčešće povezane s različitim političkim opredjeljenjem (u Beču najčešće vlast imaju lijevo orijentirane stranke, a u ostatku Austrije desne), a manje s teritorijalnom podjelom austrijskog društva (Erk, 2004).

Iako austrijske zemlje imaju različitu povijest, prisutna je značajna razina homogenosti stanovništva. Tako se javio i pojam „kooperativnog federalizma“ prema kojemu je zemljama vraćen dio nekadašnjih ovlasti. U literaturi se spominje primjer osporavanja tako širokih ovlasti savezne vlasti poduzet u zemlji Vorarlberg, gdje je pokrenuta (neuspješna) inicijativa za prenošenje većih ovlasti u obrazovanju i medijima na regije (Erk, 2004).

### 3.2. Posebnosti asimetrične decentralizacije u Danskoj

Danska je unitarna decentralizirana država čiji se proces decentralizacije može opisati kao delegacija. Ipak, u Danskoj postoje dva primjera devolucije – Ferojski otoci i Grenland.

Ferojski otoci stekli su autonomiju 1948., a Grenland 1979. Zakonodavna vlast u Danskoj je centralizirana na državnoj razini. Godine 1970. smanjen je broj regija sa 25 na 14. Kao rezultat smanjenja povećala se veličina

područja regija i postala prikladna za decentralizaciju funkcija s državne razine na regionalnu i općinsku. Sada su regije mogle lakše podnijeti trošak financiranja uprave. Nakon reforme, regije su imale veće obveze sve do sredine 1980-ih godina. Na primjer, u ovlast regija djelomično su prenesene ovlasti za obrazovanje, prostorno planiranje, prijevoz, bolnice i zdravstveno osiguranje. Regije i općine na istoj su razini vlasti i regije nemaju ovlasti nad općinama (Crucq i Hemminga, 2007).

Ferojski su otoci do Drugog svjetskog rata bili sastavni dio Kraljevine Danske, a nakon završetka rata priznat im je samoupravni položaj pod danskom krunom. Riječ je o 18 otoka u sjevernom Atlantiku, smještenih između Islanda i Norveške. Naselili su ih norveški Vikinzi u 9. stoljeću, prenoseći norveški jezik i kulturu, dok su Danci stigli na otoke sredinom devetnaestog stoljeća. Stoga asimetriju u Danskoj treba promatrati s kulturno-lingvističkog, gospodarskog i upravno-političkog aspekta. Ferojski otoci dobivaju godišnje subvencije od Danske. Gospodarstvo se temelji na poljoprivredi i ribarstvu, koje je bilo od iznimne važnosti za razvoj tijekom britanske okupacije za vrijeme Drugog svjetskog rata, ostvarujući velik trgovinski suficit koji je iskorišten za modernizaciju ribarske flote. Istodobno je rastao javni dug, potaknut visokim stopama rasta, popraćen i privatnim dugom koji su 1992. doveli do bankrota ribarske industrije i velikog porasta nezaposlenosti. Dug je podmirila država Danska, i to prema utvrđenim uvjetima za pružanje financijske pomoć (Dosenrode, 2011).

### 3.3. Posebnosti asimetrične decentralizacije u Finskoj

Finska povijest regionalne decentralizacije je kratka. Godine 1993. Finska je podijeljena na 20 regija. Regionalna vijeća, tijela mjerodavna za donošenje odluka u području regionalne politike i regionalnog planiranja, uspostavljena su s ciljem regionalnog razvoja. Godine 1997. osnovano je šest provincija za potrebe središnje državne uprave. Finska ima jedan primjer devolucije (Ålandski otoci, postali su autonomni 1991.), a u svim ostalim aspektima Finska je centralizirana država te je decentralizacija vlasti ograničena na dekoncentraciju (Crucq i Hemminga, 2007).

Finska i Švedska bile su dio jedinstvenog kraljevstva do 1809. kada je Finsku osvojila Rusija, preuzimajući pritom i dijelove švedskog stanovništva. Ålandski otoci nalaze se u blizini Stockholma i s njih je moguće dobro nadzirati Baltičko more. Godine 1856. sporazumom između Rusije, Francuske i Velike Britanije određena je demilitarizacija otoka, što se smatra jednim od korijena asimetrije. Godine 1920. otocima je dodijeljena auto-

nomija, kasnije potvrđena i u finskom parlamentu. Nakon stjecanja finske samostalnosti, finski i švedski su priznati kao službeni jezici. Iako je postojala inicijativa za odcjepljenje otoka od Finske i pripojenje Švedskoj, stjecanjem autonomije takvi su zahtjevi prestali. Stanovništvo otoka njeguje jaki ælandski identitet. U školama se koristi švedski jezik, stanovnici otoka imaju vlasnička prava nad zemljom, doseljenici stječu glasačko pravo, otokom upravlja guverner. Asimetrični položaj otoka nastao je kao posljedica međunarodne politike i međunarodnog prava jer je sporazum između Švedske i Finske o manjinama ostvaren pred Vijećem Lige naroda. Autonomija Ålandskih otoka bila je narušena prenošenjem ovlasti iz područja vanjske politike i ovlasti sklapanja međunarodnih ugovora na središnju finsku vlast. Financijski, Ålandski otoci imaju pravo na godišnji transfer iz državnog proračuna, takozvani iznos izravnjanja. Njime se nadoknađuje prihod koji država ima od otoka te se kompenziraju javne funkcije koje obavlja ælandska vlada umjesto središnje države. Ostali financijski transferi su neznatnog iznosa. Ålandski otoci imaju pravo oporezivanja na razini lokalne jedinice (gdje mogu određivati izuzeća). Skupština može također uvesti regionalne poreze, no to se u novije vrijeme nije dogodilo, iako je povećanje ovlasti u oporezivanju poželjno. Dostatna proračunska sredstva, koja otočna skupština raspoređuje slobodno i bez nadzora središnje vlasti, dovela su do razvoja prilično velikog javnog sektora na otocima, u kojemu je zaposlen znatan dio stanovništva (Suksi, 2011).

### 3.4. Posebnosti asimetrične decentralizacije u Francuskoj

Francuska je jedna od centraliziranih država u Europi koja je prošla proces delegacije u zadnja tri desetljeća. Godine 1982. uz distrikte i departmane uvedena je treća vrsta lokalnih jedinica – regije. Ustanovljeno je regionalno vijeće koje izravno biraju građani. Ovlasti su prenesene s državnih predstavnika distrikta i departmana na izravno izabrana tijela regija. Prvi izbor regionalnih vijećnika univerzalnim pravom glasa održao se 1986. Nekoliko godina poslije regije su bile uključene u provedbu obrazovanja i prostornog planiranja. Izmjenama Ustava 2003. propisane su ovlasti i ograničena financijska autonomija regija (Crucq i Hemminga, 2007).

Asimetrični položaj u Francuskoj ima otok Korzika, koji se nalazi između Italije i Francuske i u povijesti su mu se često mijenjali vladari. Godine 1789. postao je sastavni dio Francuske i dobio je status francuskog departmana, no uvijek se taj departman smatralo drugačijim od ostalih (*franc. pas comme les autres*). Korzika ima svoj jezik, kulturu i socijalnu organiza-

ciju koja se temelji na tradicionalnim klanovima. U Francuskoj su Korziku doživljavali kao anarhističko, nazadno i necivilizirano društvo. Činjenica da je riječ o otoku dodatno naglašava posebnost, a od sedamdesetih godina 20. stoljeća prisutni su nasilni pokreti s nacionalističkim zahtjevima, uz isticanje kulturnih pitanja, usmjerenih na očuvanje korzikanskog jezika i politički razvoj. U usporedbi s ostatkom Francuske, Korzika je slabije gospodarski razvijena i ima nepovoljnu demografsku situaciju. Gospodarstvo se temelji na poljoprivredi i turizmu. Korzikanski se jezik uči u školi kao izborni predmet, a zahtjevi za uvođenjem dvojezičnosti nisu bili uspješni. Položaj Korzike kao regije unutar Francuske bio je predmetom mnogih reformi. Korzika ima poseban status *collectivité territoriale*, što predstavlja položaj između kontinentalnih francuskih regija i prekomorskih teritorija. Tim statusom proširen je opseg decentralizacije uz ograničene zakonodavne ovlasti korzikanske skupštine (Serrano, 2011).

### 3.5. Posebnosti asimetrične decentralizacije u Italiji

Nakon Drugog svjetskog rata u Italiji je temeljem posebnog zakona stvoreno pet regija s ovlastima u području uprave i prikupljanja poreza. Godine 1970. izravno izabrane regionalne vlade osnovane su u petnaest običnih regija i otada su povećani transferi središnje vlasti regijama. Regije su dobile i ograničene zakonodavne ovlasti. Godine 1977. razne obveze i ograničene zakonodavne ovlasti prenesene su regijama (npr. zdravstvo, poljoprivreda, prijevoz, zaštita okoliša i gospodarski razvoj). Tijekom osamdesetih i devedesetih regije su dobile još veće ovlasti, a 2000. Talijani su prvi put izabrali regionalne predsjednike, čime je dodatno povećana autonomija. Razlike između „posebnih“ i „običnih“ regija smanjene su, no i danas postoje (npr. na području financijske autonomije) (Crucq i Hemminga, 2007).

Proces decentralizacije bio je asimetričan tijekom šezdesetih i sedamdesetih i može se okarakterizirati kao devolucija niske razine jer su zakonodavne ovlasti ograničene. Obične regije imaju paralelne zakonodavne ovlasti (obje razine vlasti mogu donositi propise, ali državni propisi imaju veću pravnu snagu od regionalnih), a u nekom slučajevima imaju i isključive ovlasti. Razina financijske autonomije običnih regija ograničena je zbog ovisnosti o državnim transferima. Posebne regije imaju neke zakonodavne, paralelne i izvršne ovlasti. Isključive zakonodavne ovlasti odnose se na područja koja nisu regulirana državnim zakonima (Crucq i Hemminga, 2007). Talijanski Ustav predviđa teritorijalni ustroj s jakim obilježjem decentralizacije, koji je moguće opisati kao policentričan – što je prikladniji pojam

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

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

Valle d'Aosta jedna je od pet talijanskih regija s posebnom autonomijom. Njezin posebni položaj potječe iz srednjeg vijeka, bio je ukinut tijekom fašističke vladavine, a pri kraju Drugog svjetskog rata osnivao se snažan nacionalistički pokret, podijeljen između pristaša autonomije unutar Italije i separatističke grupe koja se zalagala za nezavisnost ili pripajanje Francuskoj. Prevladala je protalijanska frakcija koja se izborila za autonomiju temeljem vlastitog statuta, što je potvrđeno Ustavom iz 1948. Ugovor između središnje vlasti i regionalne uprave sadržava detalje o financijskim sredstvima kao udjelu svih fiskalnih prihoda prikupljenih na području Valle d'Aosta. Ugovorom je također predviđeno uvođenje posebnih regionalnih poreza. Kontrola potrošnje lokalnih jedinica u Italiji regulirana je ograničenjem deficita svake pojedine regije, koji ne smije prijeći 25%

tekućih prihoda te je dopušten samo za kapitalna ulaganja. Valle d'Aosta u tom pogledu ima privilegiran položaj jer je ovlaštena izdavati obveznice do ukupnog iznosa tekućih poreznih prihoda, što odgovara iznosu od 30% regionalnog BDP-a. Zaduženost je prilično niska i ne prelazi 20% regionalnog BDP-a, unatoč povećanju 2001. U Valle d'Aosta separatistički je pokret izgubio političku snagu i polako nestaje. Zahvaljujući fiskalnom sustavu, ostvaren je gospodarski napredak koji vjerojatno inače ne bi bio ostvaren, ali ograničenje autonomije također može biti prepreka daljnjem gospodarskom razvoju (Claeys i Martire, 2014).

### 3.6. Posebnosti asimetrične decentralizacije u Portugalu

Nakon osnivanja treće republike u Portugalu 1974. donošenje Ustava označilo je početak liberalne demokracije. Dvema regijama dodijeljen je autonomni status (Azorima 1987. i Madeiri 1991.), čime su ti otoci dobili regionalnu vlast sa zakonodavnim ovlastima. Godine 1979. osnovano je pet koordinacijskih komisija portugalskih regija kako bi se primijenile mjere regionalnog razvoja, ali ih je imenovala i nadzirala središnja vlast. Godine 1998. na referendumu je odbijen prijedlog za osnivanje osam regionalnih skupština. Središnja je vlast zadržala sve zakonodavne ovlasti i velik dio upravnih ovlasti, pa je stoga Portugal primjer decentralizacije u kojemu se nalaze tek neke politike dekoncentracije (Crucq i Hemminga, 2007).

Portugal je odigrao značajnu ulogu u velikim zemljopisnim otkrićima i u njegovu su sastavu bile afričke kolonije. No, nakon revolucije, teritorij Portugala sveo se na europski kopneni dio i arhipelag Azori i Madeira u sjevernom Atlantskom oceanu. Kroz povijest Portugal nije imao značajniju lokalnu i regionalnu organizaciju, politički je život bio uglavnom centraliziran. Prvi oblik upravne autonomije dodijeljen je otocima 1895., zbog iznimnih karakteristika toga područja. Kasnije je država organizirana u regije s političkim i zakonodavnim ovlastima (otoci) te onima s upravnim ovlastima (kopnene regije). Azori i Madeira, regije iz prve kategorije, dobili su 1976. status autonomnih regija. Autonomija je obuhvaćala i financijsku dimenziju te su predviđeni financijski instrumenti prikladni za ispunjenje povjerenih zadaća. Oba su otoka imala snažnu dijasporu – Azori u SAD i Kanadi, a Madeira u Venezueli i Južnoj Africi – te je bio aktivan separatistički pokret. Nakon gubitka kolonija Portugal je teško prihvatio gubitak tih značajnih geostrateških područja. Stanovništvo na otocima je, pod utjecajem izolacije i vanjskih faktora, razvilo vlastiti identitet te se



radi o kulturno zasebnim regijama, u kontekstu portugalske države. Stoga im nije bio prihvatljiv niti centralizam niti su imali pretjeranu težnju za samostalnošću (Amaral, 2011).

### 3.7. Posebnosti asimetrične decentralizacije u Njemačkoj

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

Njemačku obilježava asimetrija između istoka i zapada nastala ujedinjenjem. Glavna su obilježja federalizma podjela ovlasti, decentralizacija i sudjelovanje zemaljskih vlada u stvaranju nacionalne politike. Ustavom je propisano da većina saveznih zakona ne može biti donesena bez većinske potpore zemaljskih predstavnika u Donjem domu njemačkog Parlamenta, što može dovesti do narušene suradnje ako oporbena stranka u Gornjem domu Parlamenta ima većinu u Donjem domu. Savezna vlada i zemaljske vlade zajednički odlučuju o dodjeljivanju sredstava regijama (Benz, 1999). U prošlosti su povijesne i kulturne razlike među zemljama bile znatno manje, a u zapadnoj je Njemačkoj povoljan gospodarski razvoj nakon rata dodatno smanjio razlike među zemljama. Postojao je konsenzus da se nastavi tradicija države blagostanja kako bi se smanjile socijalne nejednakosti i stvorili jednaki životni uvjeti diljem države. Ujedinjenjem je došlo do konflikata oko distribucije između savezne vlasti i zapadnih zemalja.

Osnovan je fond jedinstva da bi se podržale istočne regije – savezna je vlast preuzela velik dio financijskog tereta koji je dijelom pokriven zaduživanjem, a dijelom je prevaljen na porezne obveznike povećanjem poreza na naftu, što je zapravo predstavljalo solidarnu naknadu. Omjer raspodjele PDV-a između savezne vlasti i saveznih država promijenjen je na štetu savezne vlasti. U Njemačkoj regije primaju znatan dio poreznih prihoda, ali nemaju ovlasti odlučivati o poreznoj osnovici i poreznim stopama (ti su poslovi mjerodavnost saveznih, zajedničkih vlasti) (Libman, 2009). Zapadne zemlje pojačano su osjetile teret transfernih plaćanja istočnonjemačkim zemljama, što je bilo nužno u sustavu fiskalnog izravnjanja i za potrebe socijalnog osiguranja. Stoga je često blokiranje odluka kojima se mijenja teritorijalna raspodjela prihoda i resursa. Nužna je suradnja između savezne vlasti i zemaljskih vlada, međutim suradnja je otežana zbog različitih interesa između zemalja i između savezne vlasti i zemaljskih vlada pa su česti sukobi s zapadnonjemačkim vladama. Savezno ustrojstvo istočnim regijama donosi mnogobrojne prednosti, dok se zapadne regije zalažu protiv zajedničkog stvaranja politike i traže veću autonomiju (Benz, 1999).

### 3.8. Posebnosti asimetrične decentralizacije u Španjolskoj

U Španjolskoj je do kraja Francove diktature politički sustav bio centraliziran. Proces decentralizacije započeo je 1978., nakon što je uvedeno sadašnje državno ustrojstvo. Ustavom je predviđen složeni okvir kojim se spaja koncept Španjolske kao jedinstvene države uz postojanje autonomije sedamnaest regija. Stupanj autonomije za određene je regije (Katalonija, Baskija i Galicija te poslije Andaluzija) visok. Iako postoje razlike između povijesnih i običnih regija, 1983. svim je lokalnim jedinicama dodijeljen veći stupanj autonomije. Skupinu običnih regija čine ostale autonomne lokalne jedinice koje imaju široke zakonodavne i izvršne ovlasti te vlastite parlamente i regionalne vlade. Raspodjela ovlasti različita je za svaku lokalnu jedinicu, s time da su obične regije gotovo izjednačene s povijesnicima. Španjolski oblik decentralizacije može se opisati kao asimetrična devolucija (Crucq i Hemminga, 2007).

Španjolsko je Kraljevstvo bila konfederacija kraljevina Kastilje i Aragona koje su svaka imale određene privilegije. U Kastilji je provincija Baskija (País Vasco) uživala pravne i fiskalne povlastice, dok su ostale provincije imale svoja prava i običaje. U regiji Aragon Katalonija je imala samoupravni režim bez obveze plaćanja poreza i sudjelovanja u troškovima

obrane – osim ako sama nije bila ugrožena. Španjolska je kasnije postala unija unutar koje su neki dijelovi zadržali običaje i institucije koji su s vremenom gubili na značenju, ali nikada nisu u potpunosti nestali. Čak je i general Franco tijekom diktature pristao zadržati tradicionalne povlastice provincija Alava (koja je dio Baskije) i Navara jer su ga podržavale tijekom građanskog rata. Danas je Španjolska podijeljena na sedamnaest regija – autonomnih zajednica. Tri su regije – Katalonija, Baskija i Galicija – različite od ostatka države, kao i međusobno. Povijesna i kulturna raznolikost naglašena je postojanjem posebnih jezika: kastiljanski, katalonski, galicijski i baskijski, uz postojanje nekoliko dijalekata (Keating, 1999).

U Kataloniji je izražen nacionalni identitet, ali i pripadnost Španjolskoj. Njihova je vizija postojanje samoupravne Katalonije unutar labave španjolske federacije ili konfederacije. Baskijska je politika zasnovana na nacionalizmu i separatizmu koje prati protušpanjolsko ozračje. U Galiciji nacionalizam nije toliko izražen, ostanak u Španjolskoj im je prihvatljiv, uz zalaganje za europski regionalizam (Keating, 1999). Galicija je izgradila svoj nacionalni identitet puno kasnije, tek tijekom dvadesetog stoljeća, a Andaluzija je posljednja dobila poseban status. Osnove andaluzijskog nacionalizma leže u anarhističkim pokretima iz 19. stoljeća kada su se suprotstavili Madridu, no u sadašnje vrijeme ne postoji politička jedinstvenost (Ivanov, 2011).

Ustavom iz 1978. priznato je pravo regija na samoupravu, a regijama kojima je priznat povijesni autonomni status i koje imaju nacionalne posebnosti omogućen je postupak stjecanja statusa autonomnih zajednica. Drugačijom vrstom postupka priznanja autonomije, temeljenom na zahtjevnoj proceduri podnošenja zahtjeva i referenduma, priznata je autonomija Andaluziji (Funk, 2010). Španjolski Ustav nudi poseban pristup koji se često opisuje kao decentralizacija *à la carte*. Nakon 40 godina totalitarne centralizacije, Ustav je predvidio mehanizam koji bi odgovarao različitostima diljem države. Regije mogu ostvariti visok stupanj autonomije na svoju inicijativu. Štoviše, nacionalne vlasti mogu prenijeti određene ovlasti na autonomne regije (Böckenförde, 2011). Ustavom je također određeno načelo solidarnosti među različitim područjima te se promiče uspostava pravedne i prikladne gospodarske ravnoteže između različitih dijelova države (Funk, 2010).

Od svih regija baskijski su zahtjevi najizraženiji, sežu dalje od asimetrije i ustavno priznate autonomije te idu od zahtjeva za potpunom nezavisnošću u državi koja bi uključivala baskijsku regiju Navaru i francuski dio Baskije do nezavisnosti Baskije ili drugačijeg oblika pripadnosti Španjolskoj (Funk, 2010).

Katalonija je također postavila zahtjeve za većom asimetrijom, u umjerenijem obliku od Baskije. Smatraju da je reforma nužna zbog zanemarivanja posebnosti Katalonije, neprikladnog položaja Katalonije u upravljanju politikama, mogućnosti miješanja središnjih vlasti u izvršne funkcije i potrebe za stabilnijim financiranjem. Posljedica je tih zahtjeva povećanje asimetrije u pogledu multinacionalnosti te fiskalne autonomije, odnosno udjela u prihodima od PDV-a s 33% na 50%. Katalonija traži jednaka porezna prava kao Baskija i Navara pa je stoga reformom 2009. povećan udio koji zajednice dobivaju od poreza na dohodak, PDV-a i posebnih poreza. 75% državnih sredstava raspodjeljuje se među autonomnim zajednicama da bi imale jednaku razinu financiranja po stanovniku. Financijski samodostatne zajednice dobile su mogućnost prestanka sudjelovanja u redistribuciji sredstava središnjoj vlasti (Funk, 2010). Približno trećinu prihoda zajednice ostvaruju iz svojih prihoda, a ostatak im osigurava središnja vlast. Njihova je glavna zadaća briga za socijalne usluge (obrazovanje, zdravstvo, infrastrukturu i komunalne usluge) (Ivanov, 2011).

Poseban fiskalni status ima Baskija. Španjolski Ustav iz 1978. zadržao je obilježja srednjovjekovnog uređenja prema kojemu su tri teritorija te regije (Alava, Guipuzcoa i Vizcaya) zadržala fiskalnu autonomiju s pravom ubiranja svih poreza nakon čega su dužni uplatiti doprinos troškovima središnje vlasti za obavljanje zajedničkih poslova na njihovu teritoriju. Godine 2001. dodatno je reguliran odnos između regije i središnje vlasti (popraćen negodovanjem ostalih španjolskih regija i prigovorima EU) kojim je povećan doprinos regije s ciljem izjednačavanja s ostalim regijama i jačanja proračunske stabilnosti. Zakonske odredbe sustava financiranja *de jure* dopuštaju visok stupanj autonomije u oporezivanju i trošenju, no *de facto* te su ovlasti prilično ograničene. Ograničenje porezne autonomije i diskrecijsko pravo trošenja zahtijevaju mehanizam nadzora regionalnog zaduživanja. Baskija ima šira prava odlučivanja – isključivi su porezi glavni izvor prihoda, a zajednički porezi samo su manji dio prihoda, uz uvjet da ukupni regionalni porezni teret ne smije odstupati od prosjeka poreznog opterećenja na razini cijele države. Zaduzivanje se ostvaruje uz suglasnost ministarstva financija ako servisiranje godišnjeg duga i otplate prelaze 25% tekućih prihoda. Zaduzenost Baskije smanjuje se zadnje vrijeme i najniža je od svih španjolskih regija (Claeys i Martire, 2014).

Garcia-Milā i McGuire (2002) navode da postoje dvije razine španjolske asimetrije i dva različita sustava decentralizacije. Povijesne regije (Baskija i Navara) imaju ovlasti prikupljanja poreza na lokalnoj razini, dok ostale regije imaju ograničene lokalne ovlasti oporezivanja. Povijesne regije imaju ovlasti određivanja poreznih stopa i osnovica. Glavnim porezima – na

dohodak, dobit, imovinu, nasljedstva i promet imovine – upravljaju regionalne vlasti. PDV prikuplja regionalna vlast, ali nema ovlasti određivanja osnovice i poreznih stopa. Regionalne vlasti obvezne su plaćati određene iznose središnjoj vlasti – transfere. Središnja vlast prikuplja neke manje poreze i ti se iznosi uzimaju u obzir prilikom određivanja visine transfera. Povijesne regije, osim toga, imaju dužnost uplaćivati sredstva u fond solidarnosti, namijenjen pomoći siromašnijim regijama. Obične regije (ostalih 15 regija) dobile su ovlasti u oporezivanju 2002., nakon što su se uglavnom financirale zahvaljujući transferima središnjih vlasti (više od 75%). U oporezivanju su imale samo upravnu ulogu u prikupljanju poreza na imovinu, nasljedstvo, prijenos imovine, porez na kockanje (sveukupno oko 10% poreznih prihoda), bez prava na određivanje osnovice i poreznih stopa.

## 5. Zaključak

U osam analiziranih europskih država postoje različiti motivi i razlozi asimetričnog uređenja. Tako postoje primjeri regija s organiziranim separatističkim pokretima aktivnima u ostvarivanju ciljeva do slabo naseljenih, zemljopisno izoliranih krajeva koji su poseban položaj dobili radi osiguravanja minimuma standarda javnih usluga na tom području.

Otočne regije svoj posebni položaj najčešće duguju izoliranom zemljopisnom položaju (npr. Azori i Madeira u Portugalu, Korzika u Francuskoj, Sardinija i Sicilija u Italiji, Ferojski otoci u Danskoj te Ålendski otoci u Finskoj). Među tim se regijama ističu područja s jakim nacionalnim identitetom, zasebnim jezikom i kulturnim posebnostima (npr. Korzika, Sardinija, Sicilija, Ferojski otoci, Ålendski otoci), a slične posebnosti nalazimo i u Baskiji, Kataloniji, Galiciji, Andaluziji u Španjolskoj te Trentinu-Južnom Tirolu, Valle d'Aosti i Furlaniji-Julijskoj krajini u Italiji. Različit stupanj gospodarskog razvoja i političke razlike uzrok su asimetrije u Njemačkoj i Austriji, dok su separatistički pokreti posebno aktivni u Baskiji i na Korzici. Ovisno o razlozima asimetrije, moguće je postavljanje zahtjeva stanovnika regije za većom razinom autonomije ili čak zahtjevi za odcjepljenjem od matične države.

Europska unija nema jedinstveni koncept fiskalne decentralizacije na nacionalnim razinama država članica. Mjerama strukturnih regionalnih politika EU uglavnom nastoji ublažiti nejednakosti lokalnih jedinica kroz instrumente strukturnih politika. No ti instrumenti nisu supstitut za provođenje regionalnih politika na nacionalnim razinama. Sve države koje su

pristupile EU zadržale su autonomiju u pogledu politika fiskalne decentralizacije.

Stare države članice EU počele su prolaziti kroz proces fiskalne decentralizacije znatno prije od novih zemalja članica. Iako ne postoje referentne vrijednosti pokazatelja prema kojima bi se pojedina država mogla okarakterizirati kao fiskalno centralizirana ili decentralizirana, usporedba stupnja decentralizacije pojedinih država (na temelju različitih pokazatelja) može poslužiti kao relativni pokazatelj fiskalne decentralizacije.

Financijski su instrumenti često sredstvo kojim se pokušava utjecati na takve zahtjeve – posebnim poreznim pogodnostima ili transferima nastoji se nadoknaditi nedostatak fiskalne autonomije ili pružiti povlastice koje će umiriti secesionističke ambicije. Isto tako, fiskalne su povlastice instrument kojim se utječe na zadržavanje bogatijih lokalnih jedinica koje se protive svome natprosječnom sudjelovanju u rashodima države u sastavu matične države.

Prirodu i učinke asimetrične decentralizacije treba promatrati i ocjenjivati za svaki navedeni primjer zasebno, uzimajući u obzir specifičnosti svake države i učinak na političku ravnotežu. Bez obzira na uzroke koji su doveli do asimetrije, fiskalne su posljedice takvih uređenja bitan čimbenik koji može dovesti do veće socijalne i političke povezanosti, ali i raspada država.

## Literatura

- Amaral, C. E. P. (2011). Decentralisation and Asymmetries in Portugal. U: Requejo, F., & Nagel, K.-J. (ur.) *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe* (203-222). Farnham (UK); Burlington (USA): Ashgate.
- Benz, A. (1999). From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Takong Stock after 50 years. *Publius* 29(4), 55-78.
- Bilancia, P., & Palermo, F. & Porchia, O. (2010). The European fitness of Italian Regions. *Perspectives on Federalism*, 2(2), 124-174.
- Bird, R. (2003). *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?* International Studies Program Working paper, No. 03-09. <http://icepp.gsu.edu/sites/default/files/documents/icepp/wp/ispwp0309.pdf>.
- Blöchliger, H., & Vammalle, C. (2012). *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*. Paris: OECD.
- Böckenförde, M. (2011). *A practical Guide to Constitution Building: Decentralized Forms of Government*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. <http://www.constitutionnet.org/files/cb-handbook-chapter-7-low.pdf>.



- Claeys, P., & Martire, F. (2014). *If you want me to stay, pay: a model of asymmetric federalism in centralised countries. Reforming European economic government.* <http://www.progressiveeconomy.eu/sites/default/files/papers/Claeys%20Martire%20paper.pdf>
- Congleton, R. D. (2006). *Asymmetric Federalism and the Political Economy of Decentralization.* U: Ahmad, E., & Brosio, G. (ur.) *Handbook of Fiscal Federalism* (131-153). Cheltenham (UK); Northampton (USA): Edward Elgar.
- Crucq, P., & Hemminga, H.-J. (2007). *Decentralization and economic growth per capita in Europe.* Groningen: University of Groningen, Science Shop of Economics and Business. <http://www.rug.nl/feb/news/2007/002007imagesandpdfs/071127ec178decentralization.pdf>.
- Dexia-CEMR (2015). *Local and Regional Government in Europe, Structures and Competences.* [http://www.ccre.org/docs/Local\\_and\\_Regional\\_Government\\_in\\_Europe.EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf).
- Dosenrode, S. (2011). Devolution in the North Atlantic: The Case of the Faroe Islands. U: Requejo, F., & Nagel, K.-J. (ur.) *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe* (109-132). Farnham (UK); Burlington (USA): Ashgate.
- Dulabić, V. (2011.). Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj. U: Kregar, J. (ur.) *Decentralizacija* (35-61). Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Erk, J. (2004). Austria: A federation without Federalism. *Publius* 34(1), 1-20.
- Funk, A. (2010). *Asymmetrical Federalisms: A Stabilising or Destabilising Factor in the Multinational Federation? A Comparative Study of Asymmetrical Federalism in Canada and Spain.* Nice: Centre International de Formation Européenne, Institut Européen des Hautes Etudes Internationales.
- Garcia-Milā, T., & McGuire, T. J. (2002). *Fiscal Decentralization in Spain: An Asymmetric Transition to Democracy.* <http://crei.cat/people/gmila/fidespain.pdf>.
- Ivanov, G. (2011). *Asymmetrical Pluralism in Spain: A Multidimensional Analysis.* [http://www.academia.edu/3501209/Asymmetrical\\_Federalism\\_in\\_Spain](http://www.academia.edu/3501209/Asymmetrical_Federalism_in_Spain)
- Keating, M. (1999). Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe. *Publius* 29(1), 71-86.
- Kregar, J. (2011). Decentralizacija. U Kregar, J. (ur.) *Decentralizacija* (1-34). Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Libman, A. (2009). *Essays on Asymmetric Federalism.* Inaugural-Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschaftswissenschaften der Universität Mannheim. MPRA Paper, No. 21591. [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/21591/1/MPRA\\_paper\\_21591.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/21591/1/MPRA_paper_21591.pdf).
- Maksimovska Veljanovski, A. (2010). The model of the asymmetrical fiscal decentralisation in the theory and the case of Republic of Macedonia. *Iustinianus Primus Law Review* 1(1), 1-11. <http://www.law-review.mk/pdf/01/Aleksandra%20Maksimovska%20Veljanovski.pdf>.
- OECD (2002). *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States. Report prepared for the workshop on Decentralisation: Trends, Per-*



- spective and Issues at the Threshold of EU Enlargement*. Paris: OECD, Centre for Tax Policy and Administration. <http://www.arhiv.svlr.gov.si/fileadmin/svlr/srp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/finance/kobenhav.pdf>.
- OECD (2007). *Fiscal Equalisation in OECD countries*. Working paper, No. 4. <http://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf>
- Requejo, F., & Nagel, K.-J. (ur.) (2011). *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*. Farnham (UK), Burlington (USA): Ashgate.
- Rogić Lugarić, T., (2005) Normativna decentralizacija u Hrvatskoj i njezine granice. *Društvena istraživanja*, 14(6), 1175-1198.
- Rogić Lugarić, T., & Maksimovska Veljanovski, A. (2011). Samoopozivanje kao izvor financiranja lokalnih jedinica – hrvatska i makedonska iskustva. *Zbornik PFZ* 61(2), 391-416.
- Serrano, I- (2011). The End of the Corsican Question? U: Requejo, F., & Nagel, K.-J. (ur.) *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe* (223-248). Farnham (UK); Burlington (USA): Ashgate.
- Suksi, M. (2011). The Åland Islands as a Continued Asymmetrical Feature of Finnish Governance – With Some Convulted Tendencies of Resymmetrisation. U: Requejo, F., & Nagel, K.-J. (ur.) *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe* (133-154). Farnham (UK); Burlington (USA): Ashgate.
- Tarleton, C. (1965). Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. *The Journal of Politics* 27(4), 861-874.

## ASIMETRIČNA DECENTRALIZACIJA NA PRIMJERU ODABRANIH DRŽAVA ČLANICA EUROPSKE UNIJE

### Sažetak

Europska unija nema jedinstveni koncept utvrđivanja odnosa središnje države i nižih razina vlasti te su države članice zadržale autonomiju u utvrđivanju optimalnog stupnja decentralizacije. Postoji niz teorijskih razloga koji idu u prilog jasnom određenju uloga i odgovornosti između razina vlasti koje odražavaju gospodarske, povijesne, etničke zemljopisne i ostale razlike pojedinih područja. Te su razlike ujedno i glavni motivi zbog kojih se pojedinim regijama osiguravala veća autonomija, veća razina odgovornosti i privilegiji u odnosu prema ostalim regijama. U povijesti europskih država asimetrično decentralizirano uređenje nije bilo rijetkost. Pojedine su europske regije imale različite stupnjeve autonomije utemeljene na različitim motivima i razlozima. Izvori znanstvene i stručne literature ne nude iscrpan pregled svih regija s asimetričnim položajem.

Međutim, iskustva odabranih europskih država mogu pomoći u boljem razumijevanju razloga i zahtjeva za primjenu modela asimetrične decentralizacije. Ključne riječi: *asimetrična decentralizacija, lokalne jedinice, Europska unija*

## ASYMMETRIC DECENTRALISATION IN SOME EUROPEAN UNION MEMBER STATES

### Summary

*A unified concept of relations between central state and subnational governments does not exist. Member states have retained autonomy in deciding about the intensity of local autonomy. There are many theoretical reasons in favour of clear delimitation of roles and responsibilities between the levels of government which reflect economic, historical, ethnical, geographical, and other differences among various areas within a country. These differences are the main reason for providing greater autonomy, responsibilities, and privileges to some regions, in contrast to the others. Asymmetric decentralised arrangements are not rare in European history. Although literature does not provide a complete overview of the regions with asymmetric position, selected European experiences may help to better understand the reasons and requests for application of asymmetric decentralisation. The main goal of the paper is to describe the practices and basic characteristics of the institutional arrangements ensuring asymmetric decentralisation. After giving the theoretical frame and overview of researches on asymmetric decentralisation, the paper analyses asymmetric decentralisation, mainly in fiscal sense, and explores causes, forms, and problems of such institutional arrangements. Austria, Denmark, Finland, France, Italy, Portugal, Germany, and Spain are the source of examples on which the research of the forms of asymmetric decentralisation is based. The paper also describes the statuses of particular regions with asymmetric characteristics, and tests the hypothesis about non-existence of harmonized decentralisation model in the European Union.*

*Keywords: fiscal decentralisation, asymmetric decentralisation, local units, European Union*