

# *Uloge dekoncentrirane državne uprave: od integrativne i provedbene do koordinativno-planske uloge*

*Iva Lopžić\**

<https://doi.org/10.31297/hkju.20.1.5>

UDK 35.071.6.01

352/354.01

Original scientific paper / izvorni znanstveni rad

Received / primljeno: 24. 9. 2019.

Accepted / prihvaćeno: 20. 12. 2019.

Na temelju institucijsko-pravne analize poslova koje je središnja državna vlast tijekom razvoja upravljanja na teritoriju dodjeljivala dekoncentriranoj državnoj upravi razvija se klasifikacija uloga koju dekoncentrirana državna uprava može imati u upravno-političkom sustavu. Uloge dekoncentrirane državne uprave shvaćaju se kao ciljevi koje središnja državna vlast želi ostvariti preko institucije državnog predstavnika na teritoriju i/ili organiziranjem područnih upravnih organa i područnih upravnih jedinica. Razlikuju se integrativna, provedbena i koordinativno-planska uloga dekoncentrirane državne uprave. Njihove karakteristike opisuju se po dimenzijama vrijednosti na kojima počivaju, nositeljima poslova, teritorijalnim razinama na kojima su državne upravne jedinice organizirane te odnosa dekoncentrirane državne upra-

---

\* Dr. sc. Iva Lopžić, poslijedoktorandica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (post-doctoral researcher, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: iva.lopicic@pravo.hr).

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1157-0602>

ve sa središnjom državnom vlasti i lokalnim samoupravnim jedinicama. Rad sadržava prvi sustavni pregled zadaća koje dekoncentrirana državna uprava može obavljati neovisno o stupnju društvenog razvoja ili primijenjenome organizacijskom modelu dekoncentrirane državne uprave u pojedinoj zemlji u novijoj znanstvenoj literaturi.

*Ključne riječi:* uloge dekoncentrirane državne uprave, razvoj upravljanja na teritoriju, zadaće dekoncentrirane državne uprave, državni predstavnici na teritoriju, područni upravni organi i jedinice

## 1. Uvod

Cilj je ovog rada utvrditi koja je uloga dekoncentrirane državne uprave u upravno-političkom sustavu, konkretnije, koje ciljeve središnja državna vlast želi ostvariti organiziranjem svog predstavnika te svojih područnih upravnih organa i područnih upravnih jedinica na državnom teritoriju. Dekoncentrirana državna uprava i lokalna samouprava temeljni su nositelji obavljanja javnih poslova na teritoriju. Uloge lokalne samouprave u domaćoj znanstvenoj literaturi klasificiraju se na upravnu, političku, socijalnu, ekonomsku i ekološku (v. Koprić, 2015). No, ni u domaćoj ni u stranoj znanstvenoj literaturi još nije razvijena zadovoljavajuća klasifikacija uloga dekoncentrirane državne uprave. Dekoncentrirana državna uprava institucijski je rezultat dekoncentracije, a lokalna samouprava decentralizacije. Razlikovanje dekoncentracije i decentralizacije potječe iz francuske upravnopravne terminologije. Pojmom dekoncentracija označava se prijenos poslova sa središnje državne vlasti na državne upravne organe i jedinice na teritoriju, dok se pojmom decentralizacija označava prenošenje poslova sa središnje državne vlasti na lokalne samoupravne organe (Vedel, 1959, str. 416–417; Dembour, 1978, str. 112–118). Francusko razlikovanje dekoncentracije i decentralizacije nadograđeno je pojmovima razvijenima u germanskoj upravnoj tradiciji čije lokalne jedinice uz vlastite poslove obavljaju i poslove državne uprave u prenesenom djelokrugu. Prenošnje poslova državne uprave u preneseni djelokrug lokalnih jedinica naziva se upravna decentralizacija, a prenošenje poslova državne uprave u samoupravni djelokrug lokalnih jedinica naziva se politička decentralizacija (Kuhlmann et al., 2011, str. 21–22).

O okolnostima koje su središnju državnu vlast potaknule na organiziranje dekoncentrirane državne uprave može se zaključiti iz institucijskog razvo-

ja dekoncentrirane državne uprave te tehničkim i interesnim razlozima za dodjeljivanje javnih poslova državnim organima i jedinicama na teritoriju. To su sljedeće okolnosti: (1) izgradnja i stabilizacija državne vlasti, (2) osiguranje centralističkog modela upravljanja zemljom, (3) osiguranje izvršavanja lokalnih elemenata državnih poslova, (3) osiguranje uniformnog obavljanja javnih poslova na čitavome državnom teritoriju, (4) modernizacija sustava državne uprave (v. Lopižić, 2019). Iako koristan orijentir za razumijevanje položaja dekoncentrirane državne uprave u sustavu državne vlasti, zahtijevaju teorijsku nadogradnju kako bi se odredile vrste i temeljna obilježja uloga dekoncentrirane državne uprave.

Iz tog razloga, radi identificiranja ciljeva koje središnja vlast želi ostvariti organiziranjem dekoncentrirane državne uprave, polazi se od institucijsko-pravne analize poslova koje je središnja vlast dodjeljivala dekoncentriranoj državnoj upravi tijekom razvoja upravljanja na teritoriju. Kako bi cjelovit prikaz zadaća dekoncentrirane državne uprave prešao ograničenja rada, sumiraju se glavni nalazi analize djelokruga dekoncentrirane državne uprave koji upućuju na postojanje triju uloga dekoncentrirane državne uprave: integrativnu, provedbenu i koordinativno-plansku. Kad ostvaruje integrativnu ulogu, dekoncentrirana državna uprava u funkciji je osiguranja jedinstvenosti teritorijalnog sustava upravljanja; kad ostvaruje provedbenu ulogu, u funkciji je osiguranja izvršavanja, pripremanja i zakonita provođenja državnih propisa na teritoriju, a kad ostvaruje koordinativno-plansku ulogu, u funkciji je poticanja društvenog razvoja. Zadaće dekoncentrirane državne uprave i mijenjanje njihova sadržaja tijekom razvoja upravljanja prikazuju se u sklopu deskripcije pojedine od uloga.

Promatranje dekoncentrirane državne uprave kao komponente sustava državne uprave iz te bi perspektive prema organizacijskoj i institucijskoj teoriji značilo utvrđivanje izvora legitimnosti dekoncentrirane državne uprave shvaćena kao „opravdanosti vlastitog postojanja naspram sebi ravnopravnog sustava ili sustava višeg reda“ (Maurer, 1971, str. 361) ili „percepcije ili pretpostavke da je djelovanje nekog entiteta poželjno, ispravno ili prikladno unutar društvenog sustava normi, vrijednosti, uvjerenja i pravila“ (Suchman, 1995, str. 574). Promišljanje o dekoncentriranoj državnoj upravi s toga gledišta omogućuje da se otvori rasprava o budućnosti dekoncentrirane državne uprave u suvremeno doba u kojem su na cijeni vrijednosti demokracije i lokalne autonomije. To je osobito aktualno iz perspektive hrvatskog sustava javne uprave zbog dolazećeg ukidanja ureda državne uprave koji bi kao prvostupanjska tijela državne uprave trebala biti glavni nositelj državne aktivnosti na teritoriju. Očekuje se da bi ovaj rad uz teorijski doprinos razumijevanju dekoncentrirane državne uprave

mogao poslužiti kao podloga za istraživanje uloge ureda državne uprave u hrvatskome upravno-političkom sustavu i ispitivanje opravdanosti prijenosa poslova s ureda državne uprave na tijela županijske uprave.

## 2. Teorijsko-metodološki okvir

Pregled znanstvene literature o ulogama dekoncentrirane državne uprave upućuje na nedostatnu znanstvenu spoznaju o ulozi koju dekoncentrirana državna uprava ima u upravno-političkom sustavu. Najopsežnije analize uloga dekoncentrirane državne uprave datiraju iz sredine 20. stoljeća (Fesler, 1962; Fried, 1963; Smith, 1972) u kojima se uloge dekoncentrirane državne uprave klasificiraju na upravnu i političku. Dekoncentrirana državna uprava upravnu ulogu ostvaruje obavljajući sve one poslove državne uprave koji su usmjereni na zadovoljavanje potreba građana, očuvanje javnog reda i sigurnosti te osiguranja dobra upravljanja na teritoriju općenito, dok političku ulogu ostvaruje obavljajući poslove kojima ostvaruje utjecaj na lokalne političke procese radi očuvanja državne stabilnosti i vladajućega političkog režima te održavanja vladajuće političke elite na vlasti i u budućnosti. Međutim, još su suvremenici Feslera, Frieda i Smitha (Diamant, 1954; Chapman, 1955; Ridley, 1973; Picard, 1980; Kotzé, 1983) upozoravali na neke druge zadaće dekoncentrirane državne uprave zbog kojih su joj pripisivali još ekonomsku, društvenu ili razvojnu ulogu koja je sugerirala aktivnost dekoncentrirane državne uprave u razvoju teritorijalne jedinice.

Noviji autori upućuju na neodvojivost uloga dekoncentrirane državne uprave od suvremenih tendencija u razvoju uprave i društva<sup>1</sup> zbog čega je upitno može li tradicionalna klasifikacija uloga na upravni i politički model obuhvatiti suvremenu stvarnost dekoncentrirane državne uprave. Baveći se institucijskim promjenama u sustavu javnog upravljanja na teritoriju, ti radovi ne daju opći pregled uloga dekoncentrirane državne uprave zbog čega njihovi nalazi ponajprije služe kao empirijski materijal za izgradnju klasifikacije uloga dekoncentrirane državne uprave. Drugi, nešto noviji znanstveni radovi analiziraju uloge koje mogu preuzeti bilo lokalni bilo državni akteri na teritoriju ne baveći se specifičnostima dekoncentrirane

<sup>1</sup> Za profesionalizaciju državnih predstavnika na teritoriju v. Marcou, 2010; procese regionalizacije, decentralizacije i višestupanjskog upravljanja v. Guyomarch, 1999; Marcou, 2000; Thoenig, 2005; Bjørnæ & Jenssen, 2006; Kuhlmann, 2011; proces europskih integracija v. Marcou, 2010; Cole, 2011; proces postsocijalističke tranzicije Elander, 1997; Illner, 2000; Koprić, 2001; Ivanišević et al., 2001.

državne uprave (Sootla & Lanes, 2015) ili ulogom koju mogu imati samo određeni organizacijski oblici dekoncentrirane državne uprave (Leach & Wilson, 2002; Valcke, 2012). Stoga se u radu razvija nova klasifikacija uloga dekoncentrirane državne uprave i pokušavaju utvrditi karakteristike pojedine od uloga koje dekoncentrirana državna uprava može imati u upravno-političkom sustavu.

Temeljni kriterij koji je primijenjen za stvaranje klasifikacije uloga dekoncentrirane državne uprave kriterij je cilja koji središnja državna vlast želi ostvariti organiziranjem dekoncentrirane državne uprave. Kao pokazatelj ciljeva koji se ostvaruju organiziranjem dekoncentrirane državne uprave uzimaju se u obzir poslovi u djelokrugu područnih upravnih organa, područnih upravnih jedinica i državnih predstavnika na teritoriju. Iako je djelokrug dekoncentrirane državne uprave temeljni indikator uloga dekoncentrirane državne uprave i kod drugih autora, predložena klasifikacija uloge definira s obzirom na cilj koji se obavljanjem posla ostvaruje, a ne na sadržaj poslova ili metode koje se primjenjuju njihovim obavljanjem. Očekuje se da će stavljanje težišta na ciljeve omogućiti da se procijeni znači li preuzimanje novih zadaća i poslova tijekom društvenog razvoja usmjeravanje dekoncentrirane državne uprave prema novim ulogama ili novi poslovi, iako različita sadržaja i različitih metoda rada koje se primjenjuju pri njihovu obavljanju, pridonose ostvarivanju već postojećih ciljeva. Apstrahiranjem shvaćanja uloga na razinu ciljeva koji se ostvaruju obavljanjem poslova državne uprave reducira se kompleksnost različitih pojava oblika dekoncentrirane državne uprave koji, osim iz vremenske dimenzije, proizlaze iz okolnosti različita stupnja društvenog razvoja i prostornog položaja različitih zemalja. S obzirom na to da ciljevi sadržavaju vrijednosnu komponentu, identificiranje ciljeva upućuje na društvene vrijednosti čijem se ostvarivanju može pridonijeti organiziranjem dekoncentrirane državne uprave.

Kako se poslovi dekoncentrirane državne uprave mijenjaju tijekom društvenog razvoja, poslovi koje središnji državni upravni organi dodjeljuju dekoncentriranoj državnoj upravi sistematizirani su i analizirani s obzirom na povijesni slijed njihova pojavljivanja. Kao orijentacijski okvir za sistematizaciju poslova uzela se klasifikacija strateških zadaća državne vlasti na sigurnost i vladavinu prava, javne službe te preraspodjelu i socijalnu državu, gospodarstvo i održivi razvoj koji je razradio Eugen Pusić u knjizi *Država i državna uprava* iz 2007. Državna uprava temeljni je mehanizam za provedbu zadaća državne vlasti pa je Pusićeva klasifikacija omogućila da se unutar strateških zadaća državne vlasti prikažu skupine zadaća koje je državna uprava u određenim povijesnim razdobljima počela obavljati kako bi državna vlast mogla ostvarivati svoje strateške zadaće. Kako di-

ferencijacija uprave ima svoju teritorijalnu dimenziju, unutar zadaća državne uprave mogu se izdvojiti zadaće i poslovi koje je središnja državna uprava dodjeljivala svojim organima i jedinicama na teritoriju koji su obavljanjem tih poslova pridonosili ostvarivanju zadaća državne uprave, a onda i države (Pusić, 2007, str. 82–86). Razvoj poslova upravnih organizacija kumulativan je pa je analiza imala dinamički pristup obuhvaćajući razvoj i diferencijaciju pojedinih poslova dekoncentrirane državne uprave od njihova povijesnog pojavljivanja sve do suvremenoga doba.

Analiza djelokruga dekoncentrirane državne uprave kroz razvoj sustava državne uprave i državne vlasti u cjelini trebala bi omogućiti da se poslovi dekoncentrirane državne uprave promotre iz šire perspektive javnog upravljanja i na taj način identificiraju skupine ciljeva koje središnja vlast želi ostvariti organiziranjem dekoncentrirane državne uprave. Reduciranje raznovrsnosti poslova njihovim grupiranjem u jedinstvene kategorije po kriteriju zajedničkog cilja pokazalo je koje uloge dekoncentrirana državna uprava može imati u upravno-političkom sustavu. Radi stvaranja dopunskoga analitičkog instrumenta za razumijevanje uloga dekoncentrirane državne uprave analiza poslova uključivala je prikaz nositelja poslova (državnih predstavnika na teritoriju, područnih upravnih organa i područnih upravnih jedinica) te odnos dekoncentrirane državne uprave sa središnjim upravnim organima i lokalnim samoupravnim jedinicama pri njihovu obavljanju. Očekivalo se da će se na taj način moći odrediti pokazuju li određene skupine zadaća dekoncentrirane državne uprave, nastale povezivanjem zadaća i poslova dekoncentrirane državne uprave po kriteriju cilja, specifičnosti u pogledu njihovih nositelja na teritoriju te naravi odnosa koje nositelji tih zadaća pri njihovu obavljanju uspostavljaju sa središnjom državnom upravom i lokalnom samoupravom. Takva analiza pokazuje je li riječ o zadaćama i poslovima svojstvenima dekoncentriranoj državnoj upravi ili je riječ o zadaćama i poslovima koje mogu preuzeti i neki drugi institucijski akteri te tako zamijeniti dekoncentriranu državnu upravu u ostvarivanju određenih ciljeva u upravno-političkom sustavu.

### 3. Dekoncentrirana državna uprava tijekom razvoja upravljanja na teritoriju

Dok se sustav lokalne samouprave u nekoj mjeri razvija neovisno o središnjoj državi, razvoj dekoncentrirane državne uprave usko je vezan uz odluku i volju središnje državne vlasti. Može se reći da se „kroz dekon-

centriranu državnu upravu, uz njezine specifičnosti, holografski ocrta "sustav središnje državne uprave" (Duran & Héroult, 1992, str. 5). Zametci dekoncentrirane državne uprave sežu još u predrđavni period kad su vladari na teritorij slali osobe od povjerenja kako bi provodili svoju vlast (v. Fesler, 1962), no o dekoncentriranoj državnoj upravi u današnjem smislu riječi možemo govoriti tek od nastanka moderne države na prijelazu iz 17. u 18. stoljeće. Razvoj dekoncentrirane državne uprave odražava nacionalne specifičnosti u izgradnji državne vlasti: intenzitet penetracije državne uprave u teritorij bio je izraženiji u zemljama u kojima je postizanje unutarnje integracije bilo od veće važnosti nego u zemljama u kojima to nije bio slučaj (tako i za razvoj lokalne samouprave v. Koprić, 1998). Na kontinentalnom dijelu Europe razvila su se tri modela dekoncentrirane državne uprave: francuski, skandinavski i njemački. Zajedničko im je koncentriranje državne aktivnosti na teritoriju u instituciji državnog predstavnika, no s različito intenzivnim sredstvima utjecaja na sustav lokalne samouprave.

Francuski sustav upravljanja na teritoriju karakterizirala je snažna interpenetracija državne i lokalne vlasti kroz široke ovlasti prefekta u odnosu na sustav lokalne samouprave (Duran & Héroult, 1992, str. 13). Skandinavski sustav građen je na međusobnom povjerenju i zajedničkim vrijednostima državne i lokalne vlasti pa su državni predstavnici na teritoriju bili „dobri očevi“ koje su lokalne jedinice pitale za savjet i pomoć (Baldersheim & Stæhlberg, 2002, str. 76), dok je u njemačkim zemljama temeljna preokupacija državnih predstavnika na teritoriju bila osiguranje jedinstvene državne akcije na teritoriju, a tek sporedno integracija državne i lokalne vlasti (Bogumil, 2007, str. 4). U anglosaskim zemljama pretežit dio javnih poslova na teritoriju su, u skladu s koncepcijom odvojenosti državne i lokalne vlasti (*dual polity*), u ranijim fazama razvoja upravljanja na teritoriju obavljale lokalne samoupravne jedinice (Page & Goldsmith, 1987, str. 68).

Pregled i analiza zadaća koje su dekoncentriranoj državnoj upravi dodjeljivane u vrijeme izgradnje i stabilizacije državne vlasti pokazali su da su se u to vrijeme njezinim organiziranjem postizala dva cilja: osiguranje jedinstvenosti teritorijalnog sustava upravljanja i osiguranje izvršavanja državnih propisa na teritoriju. Zadaće kojima je dekoncentrirana državna uprava ostvarivala prvonavedeni cilj bile su zadaće reprezentacije državne vlasti na teritoriju, komunikacijskog posredovanja između državne i lokalne vlasti, obavljanja političkih funkcija u lokalnim samoupravnim jedinicama i intenzivna nadzora nad lokalnim samoupravnim jedinicama. Te zadaće obavljao je državni predstavnik na teritoriju. Drugonavedeni cilj ostvarivao se preuzimanjem zadaće obavljanja klasičnih poslova državne

uprave (prikupljanje poreza, održavanje javnog reda i mira, poslovi vezani uz izbore i pravosuđe) djelovanjem područnih upravnih jedinica pod vodstvom državnih predstavnika (francuska i skandinavska tradicija) ili područnoga upravnog organa (njemačka tradicija).

Tijekom daljnjeg razvoja širi se krug zadaća kojima dekoncentrirana državna uprava ostvaruje cilj osiguranja jedinstvenosti teritorijalnog sustava upravljanja, proširenja sadržaja cilja osiguranja izvršavanja državnih propisa na teritoriju te dolazi do pojave novog, trećeg cilja. Ostvarenju jedinstvenosti teritorijalnog sustava upravljanja počinje se pridonositi i obavljanjem poslova koji znače pomoć ili supstituciju lokalnih samoupravnih jedinica pri obavljanju javnih poslova, čime se osigurava utjecaj dekoncentrirane državne uprave na odlučivanje o obavljanju lokalnih javnih poslova i implementaciju donesenih odluka. Cilj osiguranja provođenja državnih propisa na teritoriju upotpunjuje se dimenzijom osiguranja pripremanja i zakonita provođenja državnih propisa na teritoriju. Na to upućuje dodjeljivanje novih zadaća dekoncentriranoj državnoj upravi: praćenje stanja na teritoriju te provođenje upravnog i inspekcijskog nadzora. Paralelno se uz širenje sadržaja druge skupine ciljeva proširuje krug zadaća kojima se ostvaruje cilj osiguranja provođenja državnih propisa na teritoriju. Osim izvršavanja klasičnih poslova državne uprave, taj cilj dekoncentrirana državna uprava počinje ostvarivati implementacijom državnih propisa vezanih uz javne službe, gospodarstvo i održivi razvoj.

Kao treći cilj koji se ostvaruje organiziranjem dekoncentrirane državne uprave profilira se cilj poticanja društvenog razvoja. Na usmjeravanje prema ostvarenju tog cilja upućuju nove skupine zadaća: koordiniranje područnih jedinica, koordiniranje dekoncentrirane državne uprave i drugih aktera na teritoriju te strateško planiranje. Intenzivnije preuzimanje zadaća koordinacije i strateškog planiranja rezultat je dvaju oprečnih procesa: snaženja državne aktivnosti na teritoriju i povlačenja državne uprave od obavljanja javnih poslova na teritoriju. Rezultat je prvog procesa dodjeljivanje koordinativnih i planskih ovlasti državnim predstavnicima (Ridley, 1973, str. 15–16) ili područnim upravnim jedinicama (Hogwood, 1982a, str. 9) u odnosu na područne upravne jedinice radi što uspješnije i koherentnije implementacije državnih programa iz područja društvenih i gospodarskih služba. Povlačenje dekoncentrirane državne uprave od provedbe državnih propisa i pružanja usluga građanima dovelo je do njezina usmjeravanja prema osiguranju kohezije teritorijalnih javnih politika, koordinacije lokalnih samoupravnih jedinica i drugih aktera na teritoriju (privatnog i dobrovoljnog sektora) u obavljanju javnih poslova i strateškom planiranju sa svrhom osiguranja integriranog



upravljanja na teritoriju (Marcou, 2000, str. 5; Bjørnæ & Jenssen, 2006, str. 312–313).

Identificiranjem ciljeva konstruiraju se tri uloge dekoncentrirane državne uprave: (1) integrativna u kojoj je njezino djelovanje u funkciji ostvarivanja jedinstvenosti teritorijalnog sustava upravljanja, (2) provedbena u kojoj je njezino djelovanje u funkciji osiguranja izvršavanja, pripremanja i zakonita provođenja državnih propisa na teritoriju i (3) koordinativno-planska u kojoj je njezino djelovanje u funkciji poticanja društvenog razvoja.

Analiza djelokruga dekoncentrirane državne uprave uputila je na različite vrijednosti koje se ostvaruju njezinim djelovanjem. Kao prvotne vrijednosti identificiraju se političke i pravne vrijednosti. Prve obuhvaćaju postizanje nacionalne integracije i stabilnosti državne vlasti, a druge uniformnu implementaciju državnih propisa na teritoriju. U daljnjem razvoju dekoncentrirana državna uprava počinje sudjelovati u planiranju i realizaciji različitih programa socijalnog, ekonomskog i ekološkog predznaka i na taj način pridonosi ostvarivanju socijalnih, ekonomskih i ekoloških vrijednosti. Političke vrijednosti u osnovi su integrativne, pravne vrijednosti u osnovi su provedbene, a ekonomske, ekološke i socijalne vrijednosti u osnovi su koordinativno-planske uloge dekoncentrirane državne uprave.

Analiza upućuje na to da se tijekom razvoja širi krug državnih aktera uključenih u obavljanje poslova državne uprave na teritoriju i teritorijalnih razina na kojima se poslovi državne uprave obavljaju. U počecima razvoja upravljanja na teritoriju temeljni nositelj državne aktivnosti u zemljama kontinentalne Europe bio je državni predstavnik na teritoriju (v. Tanguy, 2015), a državna aktivnost bila je organizirana u državnim upravnim jedinicama srednjega teritorijalnog doseg (departmani, okruzi, provincije i sl.) (Marcou, 2000, str. 7). Preuzimanjem zadaća vezanih uz javne službe i službe socijalne sigurnosti, sve intenzivnije počinju se osnivati područne upravne jedinice, i to u kontinentalno-europskim i u anglosaskim zemljama, a državna aktivnost premješta u državne upravne jedinice organizirane po kriteriju specifičnih potreba pojedine službe.<sup>2</sup> Kako je provođenje programa društvenog razvoja intenziviralo državnu prisutnost na teritoriju i zahtijevalo usklađeno djelovanje, u anglosaskim zemljama na širim razinama upravljanja formiraju se nove državne upravne jedinice zadužene za koordinaciju područnih upravnih jedinica na nižim teritorijalnim razinama (Cross, 1970). Angažiranje dekoncentrirane državne uprave u poslove koji su vezani uz intervenciju u gospodarske

<sup>2</sup> Za Francusku v. Cour des comptes, 2003; Veliku Britaniju v. Hogwood & Lindley, 1982; Njemačku v. Ramljak, 1982.

procesu u zemljama francuske tradicije i anglosaskim zemljama potaknulo je ustrojavanje državnih predstavnika na teritoriju odnosno područnih upravnih jedinica na širim, regionalnim teritorijalnim razinama. Poslovi vezani uz razvoj poslije su stimulirali organizacijsko povezivanje područnih upravnih jedinica u područne upravne organe, čak i u zemljama u čijoj institucijskoj tradiciji nije organiziranje dekoncentrirane državne uprave po modelu organizacijske integracije (Mawson & Spencer, 2000).

Premještanje težišta u obavljanju poslova državne uprave na teritoriju odvija se paralelno uz razvoj različitih uloga dekoncentrirane državne uprave. Nositelj zadaća kojima se ostvaruje integrativna uloga državni je predstavnik na teritoriju kojem su okvir djelovanja državne upravne jedinice organizirane na širim teritorijalnim razinama. Nositelji su provedbene uloge i područne upravne jedinice organizirane u državne upravne jedinice različita teritorijalnog doseg, a najčešće na nešto užim teritorijalnim razinama. Nositelji koordinativno-planske uloge mogu biti državni predstavnici na teritoriju, a razvoj koordinativno-planske uloge veže se i uz organiziranje područnih upravnih organa i područnih upravnih jedinica koje poslove državne uprave obavljaju na nešto širim teritorijalnim razinama.

Analiza pokazuje i da se tijekom razvoja mijenjaju odnosi između državne uprave na teritoriju i središnjih upravnih organa odnosno lokalnih samoupravnih jedinica. Odnos državnog predstavnika na teritoriju sa središnjom vlasti počivao je na njegovoj lojalnosti vladajućoj političkoj garnituri. Status im je bio nesiguran i ovisio je o volji vlastodržaca (Fried, 1971, str. 531). Tijekom razvoja dolazi do profesionalizacije državnih predstavnika na teritoriju koji su danas u pravilu profesionalni javni službenici s posebno reguliranim pravnim statusom (EASTR, 2015). Kada je riječ o odnosima područnih upravnih organa i područnih upravnih jedinica sa središnjim upravnim organima, može se zamijetiti da se tradicionalni hijerarhijski odnosi u nekoj mjeri zamjenjuju menadžerskim, ali najčešće ovisno o vrsti poslova koje obavljaju. U provođenju razvojnih programa (Hogwood, 1982b; Houlihan, 1984; Duran, 1993) i u područjima u kojima dekoncentrirana državna uprava intenzivnije surađuje s lokalnim jedinicama (Keating & Rhodes, 1982; Clark, 1998; Cole & Jones, 2005) područni upravni organi i područne upravne jedinice počinju stjecati određen stupanj funkcionalne, personalne i financijske autonomije u odnosu na središnju državnu vlast. Kada je riječ o odnosima s lokalnim samoupravnim jedinicama, može se zamijetiti da se odnosi nadzora i pružanja pomoći lokalnoj samoupravi u nekoj mjeri zamjenjuju odnosima partnerstva i suradnje u obavljanju javnih poslova na teritoriju (Thoenig & Duran, 1996; Reigner, 2001; Kuhlmann, 2011).

Integrativnoj ulozi svojstveni su odnosi sa središnjim upravnim organima koji se temelje na političkoj lojalnosti, a veze koje se uspostavljaju s lokalnim samoupravnim jedinicama temelje se na intenzivnim sredstvima utjecaja dekoncentrirane državne uprave koje se realiziraju različitim mehanizmima intenzivna nadzora i pomoći lokalnim samoupravnim jedinicama. Provedbenoj ulozi svojstvena je hijerarhijska podređenost dekoncentrirane državne uprave središnjim upravnim organima, a sadržaj integrativne veze s lokalnim samoupravnim jedinicama nešto je uži te obuhvaća nadzor zakonitosti rada i postupanja lokalnih samoupravnih jedinica. Koordinativno-planskoj ulozi svojstvena je određena autonomija dekoncentrirane državne uprave u odnosu na središnju državnu vlast, a integrativna je veza koju državni upravni organi i jedinice uspostavljaju s lokalnom samoupravom široka te obuhvaća različite oblike suradnje s lokalnim samoupravnim jedinicama u obavljanju javnih poslova.

Temeljne karakteristike uloga dekoncentrirane državne uprave u upravno-političkom sustavu koje su inducirane institucijsko-pravnom analizom zadaća dodjeljivanih dekoncentriranoj državnoj upravi tijekom povijesnog razvoja prikazane su u Tablici 1.

Tablica 1: *Uloge dekoncentrirane državne uprave*

Karakteristike	Uloge dekoncentrirane državne uprave		
	Integrativna	Provedbena	Koordinativno-planska
Ciljevi	ostvarenje jedinstvenosti teritorijalnog sustava upravljanja	osiguranje izvršavanja, pripremanja i zakonita provođenja državnih propisa na teritoriju	poticanje društvenog razvoja
Zadaće dekoncentrirane državne uprave	reprezentativne zadaće državnog predstavnika na teritoriju komunikacijsko posredovanje između državne i lokalne vlasti političke funkcije u lokalnim samoupravnim jedinicama upravno skrbništvo nad lokalnim samoupravnim jedinicama pomoć/supstitucija lokalnih samoupravnih jedinica u obavljanju lokalnih poslova	implementacija državnih propisa na teritoriju upravni i inspekcijski nadzor praćenje stanja i izvještavanje središnje vlasti o stanju na teritoriju	koordinacija područnih upravnih jedinica na teritoriju koordinacija dekoncentrirane državne uprave s nedržavnim akterima na teritoriju zadaće strateškog planiranja

Prevladavajuće vrijednosti	političke	pravne	ekonomske i ekološke, ali i socijalne
Nositelj(i) poslova	državni predstavnik na teritoriju / čelnik područnoga upravnog organa	područne upravne jedinice i područni upravni organi, državni predstavnik na teritoriju	državni predstavnik na teritoriju i područni upravni organi, područne upravne jedinice
Teritorijalni doseg državnih upravnih jedinica	širi	uži	širi
Odnos sa središnjim upravnim organima	u pravilu politički	u pravilu hijerarhijski	u pravilu nešto veća menadžerska autonomija
Odnos s lokalnim samoupravnim organima	intenzivni nadzor i pomoć	nadzor zakonitosti	suradnja

Izvor: klasifikacija autorice

U nastavku teksta detaljnije se opisuju pojedine uloge dekoncentrirane državne uprave po dimenzijama razlikovanja navedenim u Tablici 1. Naglasak se stavlja na zadaće čijim obavljanjem dekoncentrirana državna uprava ostvaruje određene uloge u upravno-političkom sustavu.

## 4. Uloge dekoncentrirane državne uprave: integrativna, provedbena i koordinativno-planska

### 4.1. Integrativna uloga

Dekoncentrirana državna uprava integrativnu ulogu ostvaruje kada joj središnja državna vlast dodjeljuje poslove čijim se obavljanjem osigurava ostvarenje jedinstvenosti teritorijalnog sustava upravljanja. Riječ je o poslovima kojima se osigurava jedinstvo državne upravne i lokalne samoupravne vlasti simboličkom (reprezentativne zadaće državnog predstavnika na teritoriju te komunikacijsko posredovanje između državne i lokalne vlasti), organizacijskom (obnašanje političkih funkcija u lokalnoj samou-

pravi), funkcionalnom (upravno skrbništvo nad lokalnim samoupravnim jedinicama) ili interesnom (ostali poslovi kojima se ostvaruje utjecaj na odlučivanje o lokalnim pitanjima ili obavljanje lokalnih javnih poslova, a pogotovo pomoć i supstitucija lokalnih jedinica u obavljanju lokalnih poslova) dimenzijom. U povijesnom razvoju ta uloga razvila se prva. Pokazala se kao ključna u formiranju nacionalnih država, osiguranju stabilnosti državne vlasti u zemljama u razvoju i zemljama s krhkim institucijskim strukturama te osiguranju centralističkog modela upravljanja zemljom. Vrijednosti na kojima počiva političke su: organiziranjem dekoncentrirane državne uprave pokušava se ostvariti interesna dominacija državne vlasti nad interesima lokalnih samoupravnih jedinica i drugih nedržavnih aktera na teritoriju. Demokratizacija društva dovela je do opadanja integrativne uloge dekoncentrirane državne uprave koja je nespojiva s vrijednostima lokalne autonomije i moderne lokalne samouprave.

Reprezentativne zadaće državnog predstavnika na teritoriju uključuju njegovo prisustvovanje javnim događanjima, nošenje svečanih odora u posebnim javnim prigodama, dodjeljivanje nagrada, javnih priznanja i vojnih odličja, predstavljanje države u odnosu na ostale aktere na teritoriju i slične poslove kojima se glorificira državna vlast. Izvršavanjem tih poslova državni predstavnici ostvaruju funkciju „predstavljanja državne vlasti u teritorijalnoj jedinici“, kako je često formulirana u propisima kojima je regulirana njihova nadležnost (Ridley, 1973, str. 15). U Belgiji i Nizozemskoj, gdje su državni predstavnici na teritoriju ujedno nositelji izvršne vlasti u drugostupanjskim jedinicama, oni u sklopu te zadaće još sklapaju ugovore u ime svoje teritorijalne jedinice, predstavljaju je u odnosima s drugim stranim i domaćim jedinicama, primaju predstavnike drugih jedinica i sl. Iako to nisu najvažniji od poslova u njihovu djelokrugu, njihovo ostvarivanje pomaže im u izgradnji autoriteta (Valcke, 2006, str. 13).

Komunikacijsko posredovanje između državne i lokalne vlasti zadaća je koja državnim predstavnicima na teritoriju pripada u svojstvu njihova predstavljanja vlade u teritorijalnoj jedinici, a tradicionalno obuhvaća poslove prenošenja volje državne vlasti lokalnim akterima i obavještavanja državne vlasti o lokalnim interesima i potrebama (Ridley, 1973, str. 15). Bivajući glavnim glasnicima državne politike na teritoriju, državni predstavnici nazivali su se „kraljevima u minijaturnom obliku“ (*empereurs au petit pied*) (Chapman, 1955, str. 17). Iako osobito bitno u vrijeme slabih komunikacijskih veza, obavještavanje građana o državnoj politici u suvremeno doba nije izgubilo na značenju. Učestalim pojavljivanjem u javnim glasilima i davanjem izjava za lokalne i regionalne medije državni predstavnici pokušavaju zadobiti legitimnost koja im po prirodi njihove funkci-

je nedostaje. Belgijski guverneri i nizozemski kraljevi poslanici, primjerice, sve više rade na javnim odnosima i usavršavanju u komunikacijskim vještinama (Valcke, 2012, str. 6). Državni predstavnici na teritoriju i danas su formalno središnja komunikacijska spona između središnje vlasti i lokalnih političkih institucija (de Montricher, 2000, str. 660). U zemljama s jakom regionalnom vlasti (npr. čelnici područnih upravnih organa u njemačkim zemljama i Španjolskoj) istisnuti su iz komunikacijskog procesa između središnje i lokalne vlasti koji se odvija neposredno, no u njima su i dalje glavni predstavnici države u komunikacijskim procesima unutar teritorijalne jedinice (Marcou, 2010, str. 579–580).

Zadaća obnašanja političkih funkcija u lokalnim samoupravnim jedinicama najčešće se ostvaruje dodjeljivanjem državnim predstavnicima na teritoriju funkcije nositelja izvršne vlasti u drugostupanjskim teritorijalnim jedinicama koje imaju demokratski birano predstavničko tijelo. Na taj način državni predstavnici stječu tipične ovlasti izvršnih čelnika (od pokretanja postupka donošenja lokalnih akata i odgovornosti za njihovu provedbu do čelništva nad lokalnim upravnim organizacijama) i, preuzimajući odgovornost za izvršenje lokalnih poslova, postaju čvorište sustava državne uprave i lokalne samouprave (Fried, 1971, str. 531). Kao europski povijesni primjer najizrazitijeg upletanja državnih predstavnika na teritoriju u sustav lokalne samouprave ističu se talijanski prefekti koji su i predsjedali provincijskim vijećem (CoE, 2015, str. 6). Od europskih zemalja danas su jedino državni predstavnici Belgije i Nizozemske nositelji izvršne vlasti u drugostupanjskim teritorijalnim jedinicama. Pritom su ovlasti belgijskih guvernera kao nositelja provincijske izvršne vlasti sve manje (Valcke, 2006, str. 6–7), a veze nizozemskih kraljevih poslanika sa središnjom vlasti sve slabije (Valcke, 2012, str. 9).

Državni su predstavnici na teritoriju u zemljama francuske tradicije, kao zaposlenici ministarstva unutarnjih poslova zaduženog za nadzor nad lokalnom samoupravom, imali upravno skrbništvo nad lokalnim samoupravnim jedinicama. Upravno skrbništvo (*tutelle administrative*) takva je vrsta nadzora u upravi koja se po svom intenzitetu približava hijerarhijskom nadzoru i lokalnim jedinicama ostavlja malo prostora za samostalno djelovanje (Chapman, 1955, str. 189–191). Polazi od ideje o nemoći i nesposobnosti lokalnih jedinica pa uz nadzorne uključuje i ovlasti koje se tiču usmjeravanja i pomoći lokalnim jedinicama (Diamant, 1954, str. 474, 483). Uz državnog predstavnika na teritoriju, intenzivan tehnički, a onda i financijski *tutelle* nad lokalnim su jedinicama zbog rastuće urbanizacije, industrijalizacije i razvoja mrežne infrastrukture provodile i područne upravne jedinice ostvarujući na taj način utjecaj na lokalne političke procese (Ashford, 1982, str. 11). S ukidanjem upravnog skrbništva u zemlja-

ma južne Europe počelo se još poslije Drugoga svjetskog rata u sklopu provođenja širih reformskih zahvata u sustav lokalne samouprave, čime je intenzivni nadzor nad lokalnim jedinicama zamijenjen *ex post* nadzorom zakonitosti u skladu s EPLS-om i drugim međunarodnim dokumentima koji promoviraju lokalnu autonomiju (CDRL, 2007, str. 69–71).

Pomoć/supstitucija lokalnih jedinica u obavljanju javnih poslova zadaća je koja pretežito pripada područnim upravnim jedinicama koje su zbog usmjerenosti na uži krug poslova karakterizirale visoka specijaliziranost i tehnička ekspertiza (Smith, 1967, str. 15). Pomoć područnih upravnih jedinica povijesno se realizirala različitim oblicima: od dijeljenja savjeta i prijedloga, izrade evaluacija i treninga lokalnih službenika (Schmidt, 1990, str. 194), asistencije pri izradi izvještaja za državu i prijava za dobivanje državnih potpora (Mazey, 1994, str. 155), pomoći pri izradi lokalnih propisa i izdavanja brošura i biltena s uputama za rad lokalnih jedinica (Humes, 1959, str. 49) pa sve do obavljanja lokalnih poslova za lokalne jedinice. U suvremeno se doba ovisnost lokalnih jedinica o pomoći dekoncentrirane državne uprave smanjuje, no ne beziznimno. Najbolji je noviji europski primjer Cipar čiji područni upravni organi gotovo potpuno zamjenjuju ciparske lokalne samoupravne jedinice zajednice u obavljanju lokalnih poslova (CoE, 2004). I u Francuskoj koja je provela decentralizacijske reforme još znatan broj manjih francuskih komuna ne može plaćati vlastite službenike, pa se u radu oslanja na službenike dekoncentrirane državne uprave (Elgie & Griggs, 2013, str. 78).

Iako integrativnu ulogu mogu imati i područne upravne jedinice kada pomažu/supstituiraju lokalne jedinice u obavljanju lokalnih poslova ili rade tehnički/financijski *tutelle*, integrativna uloga dekoncentrirane državne uprave ostvaruje se ponajprije aktivnošću državnih predstavnika na teritoriju čiji su okvir za djelovanje šire teritorijalne jedinice kako bi se njihovim djelovanjem osigurala vertikalna integracija državne vlasti. Njihov odnos sa središnjom državnom vlasti temelji se na političkoj lojalnosti, a u odnosu na sustav lokalne samouprave imaju intenzivne ovlasti zbog kojih je uloga lokalne samouprave svedena na upravnu. Za razliku od ostalih, tu ulogu u upravno-političkom sustavu po prirodi stvari ne mogu preuzeti lokalne jedinice.

## 4.2. Provedbena uloga

U povijesnom razvoju dekoncentrirane državne uprave provedbena uloga razvila se usporedno s integrativnom zbog potrebe središnje državne vlasti

da ostvari svoj regulativni utjecaj, to jest da osigura izvršavanje i poštivanje državnih propisa na teritoriju te prikupljanje poreza koji će omogućiti njezino uredno funkcioniranje. Tijekom razvoja širi se krug zadaća kojima dekoncentrirana državna uprava ostvaruje cilj osiguranja izvršavanja državnih propisa na teritoriju. Taj proces teče paralelno uz angažiranje dekoncentrirane državne uprave u provođenju propisa vezanih uz javne službe te gospodarski i održivi razvoj. Preuzimanjem novih poslova sadržaj cilja osiguranja izvršavanja državnih propisa širi se na dimenziju pripremanja i zakonita provođenja državnih propisa na teritoriju. Ta uloga ostvaruje se zadaćama implementacije državnih propisa na teritoriju, upravnog i inspekciskog nadzora te praćenja stanja i izvještavanja središnje vlasti o stanju na teritoriju. Unutar te uloge ističe se specifična skupina poslova koji zahtijevaju visoku specijaliziranost i stručnost (npr. geodetski poslovi, poslovi mjeriteljstva, hidrometeorološki poslovi) koje na teritoriju u pravilu obavlja državna vlast. Dekoncentrirana državna uprava tu ulogu ostvaruje u zemljama čije lokalne jedinice nemaju dovoljan kapacitet da bi se na njih prenijeli javni poslovi, zemljama čija središnja vlast ne želi osujetiti svoju moć širenjem djelokruga lokalne samouprave, ali i u zemljama s vrlo razvijenom lokalnom samoupravom u kojima dekoncentrirana državna uprava obavlja uzak krug javnih poslova izvršnog karaktera (npr. Danska). Vrijednosti na kojima počiva pravne su: organiziranjem dekoncentrirane državne uprave osiguravaju se uniformna primjena propisa te djelovanje lokalne samouprave u skladu sa standardima i pravilima postavljenim na državnoj razini kako bi se štitila jednakost građana na čitavome državnom teritoriju.

U implementaciju državnih propisa na teritoriju uključeni su svi organizacijski oblici dekoncentrirane državne uprave. Državni predstavnici na teritoriju tradicionalno su bili zaduženi za „dobro upravljanje u teritorijalnoj jedinici“, što znači da su bili nositelji prisile u teritorijalnoj jedinici i obavljali ostale poslove iz resora unutarnjih poslova. Oslanjajući se na područnu jedinicu ministarstva unutarnjih poslova (prefekturu), francuski prefekti imali su široke ovlasti kojima su se mogli koristiti u kriznim situacijama (građanske pobune, opći štrajk, prirodne katastrofe) te su bili zaduženi za osiguranje jedinstvene primjene zakona, zaštitu civilnog stanovništva te očuvanje javnog reda i sigurnosti u teritorijalnoj jedinici. Potonja zadaća obuhvaćala je razne poslove: od upravljanja policijskim službama do donošenja regulatornih akata za osiguranje javnog reda, javne sigurnosti, javnog morala i javnog zdravlja. Bili su zaduženi i za obavljanje poslova vezanih uz izbore i pravosuđe (Ridley, 1974, str. 51, 53).

Angažman države u pružanju javnih služba i u gospodarskim procesima u kasnijim fazama razvoja zadaća državne vlasti potaknuo je ustrojavanje



područnih jedinica zaduženih za implementaciju propisa u tim područjima. Dodjeljivanje poslova područnim jedinicama odraz je potrebe za specijalističkim znanjem i tehničkom ekspertizom koje su mogle imati samo jedinice usmjerene na obavljanje jedne vrste posla (Smith, 1967, str. 15). Implementacija državnih propisa obuhvaćala je različite vrste poslova: od direktnog pružanja služba, izgradnje i tehničke potpore infrastrukturi za javne službe te obavljanja upravnih i stručnih poslova vezanih uz javne službe sve do poslova pregovaranja kako bi se državni propisi prilagodili specifičnim lokalnim obilježjima (Smith, 1967, str. 7–8). Državni predstavnici i danas su intenzivno involvirani u različite aktivnosti koje se poduzimaju u stanjima prirodnih i industrijskih katastrofa ili bilo kojih drugih okolnosti koje narušavaju državnu sigurnost i sigurnost građana. Briga o sigurnosti može se smatrati njihovom temeljnom suvremenom zadaćom (CoE, 2015, str. 9).

Zbog europskih integracija sadržaj zadaće odgovornosti državnih predstavnika za izvršenje propisa proširen je i na europsku pravnu stečevinu. Narav ovlasti koje državni predstavnici imaju u sklopu te zadaće varira od onih koje su isključivo izvršne naravi (čelnici danskog i mađarskog područnog upravnog organa) do onih koji državnim predstavnicima omogućuju utjecaj na implementaciju (francuski prefekt i državni predstavnici u UK-u do 2011. kad su ukinuti regionalni vladini uredi i regionalni ministri, op. a.) (Marcou, 2010, str. 578). Zbog zamjene socijalne države regulacijskom, decentralizacijskih reforma i europskih integracija dekoncentrirana državna uprava sve je više istisnuta iz implementacije propisa u području javnih služba te gospodarskog i održivog razvoja. Iako nije cjelovit uvid u poslove dekoncentrirane državne uprave i ima značenje ilustracije, analiza djelokruga područnih upravnih organa i jedinica zemalja Europske unije sugerira da su određeni poslovi koji se tiču obrazovanja (Francuska), zdravlja (Finska, Francuska, Mađarska, Španjolska, Švedska), kulture (Francuska, Mađarska, Švedska), prometa i komunikacija (Austrija, Francuska, Mađarska, Slovačka, Slovenija, Švedska), socijalne skrbi (Austrija, Francuska, Grčka, Mađarska), stanovanja (Cipar, Francuska, Švedska), zaštite okoliša (Francuska, Norveška, Slovačka, Švedska) i ekonomije (Belgija, Norveška, UK) ipak još u djelokrugu dekoncentrirane državne uprave (EASTR, 2015).

Zadaća upravnog i inspeksijskog nadzora pretežito je dodjeljivana područnim upravnim jedinicama zbog njihova specijalističkog znanja. Predmet nadzora bili su osiguranje poštivanja propisa od lokalnih samoupravnih jedinica, lokalnih upravnih organizacija te fizičkih i pravnih osoba koje su obavljale određene djelatnosti. Upravni nadzor unutar sustava državne

uprave služio je i za dobivanje uvida u stvarno funkcioniranje sustava državne uprave. Izvještaji područnih upravnih jedinica o provedenom nadzoru, iako neobvezujući za središnju državnu upravu, često su sadržavali kvalitetne prijedloge za unapređenje upravne djelatnosti (Dreyfus, 1994, str. 147). Može se primijetiti da je inspekcijski nadzor tijekom vremena u nekim europskim zemljama postao drugačijeg karaktera. Britanski inspektori s vremenom su se od „stroge prisile i otkrivanja nezakonitosti počeli usmjeravati dijeljenju savjeta i zaštiti“ (Rhodes, 1981, prema Page & Goldsmith, 1987, str. 77). U skandinavskim zemljama provodile su se razne inicijative kojima bi se područne upravne jedinice, najčešće školski i zdravstveni inspektorati, usmjerile prema mekšim oblicima kontrole lokalnih jedinica, ponajprije u formi distribucije informacija te izrade zajedničkih analiza i evaluacija (Baldersheim & Stæhlberg, 2002, str. 88). U područjima koja su izrazito decentralizirana (npr. opskrba vodom, odvodnja otpada), poslovi inspekcijskog nadzora jedini su poslovi koji su ostali u djelokrugu dekoncentrirane državne uprave (CDRL, 2007, str. 25).

Obilježje teritorijalnosti znači neposredan kontakt dekoncentrirane državne uprave s korisnicima javnih usluga, lokalnim jedinicama i drugim akterima na lokalnoj razini zbog čega joj je središnja vlast još od početaka povjeravala zadaću praćenja stanja i izvještavanja središnje vlasti o stanju na teritoriju. Državna uprava na teritoriju nazivala se „osjetilima središnje vlasti“ (*ears and eyes*), a u sklopu te zadaće bila je zadužena za evaluaciju uspješnosti državnih programa i reakcije lokalnog stanovništva na nove državne politike, upućivanje lokalnih aktera u njihova prava i dužnosti prema novim državnim propisima, objašnjavanje kompleksnih regulacija i vođenje kroz džunglu pravnih pravila (Smith, 1985, str. 146). Najbolje poznajući lokalne okolnosti, dekoncentrirana državna uprava svojim je bogatim izvještajima i statističkim analizama bila „izvor mudrosti“ središnje vlasti u nizu pitanja (Smith, 1967, str. 6–7). Neki autori prikupljanje podataka o stanju na teritoriju smatraju temeljnim razlogom za njezino ustrojavanje (Hogwood, 1982b, str. 42). Osim što je vrijedan informacijski izvor za kreiranje javnih politika i izradu prijedloga propisa, pokazalo se da input dekoncentrirane državne uprave može biti od izrazita utjecaja na promjenu kulture i načina razmišljanja donositelja odluka na središnjoj razini (Spencer & Mawson, 2000, str. 229).

Nositelji provedbene uloge mogu biti svi organizacijski oblici dekoncentrirane državne uprave koji poslove obavljaju uglavnom u užim teritorijalnim jedinicama zbog potrebe neposredna kontakta s korisnicima. Njihov je odnos sa središnjom vlasti hijerarhijski: dekoncentrirana državna uprava izvršava državne propise i javne politike formulirane na središnjoj razini,

pri čemu ima ograničenu razinu diskrecijskog odlučivanja, a njezino djelovanje i odluke podložne su hijerarhijskom nadzoru viših instancija. Sadržaj veze s lokalnim samoupravnim jedinicama uzak je i ograničen na nadzor zakonitosti njihova rada.

### 4.3. Koordinativno-planska uloga

U povijesnom razvoju koordinativno-planska uloga dekoncentrirane državne uprave razvila se posljednja. Svoje korijene ima u ovlastima koje je središnja državna vlast dodjeljivala državnim predstavnicima na teritoriju u odnosu na područne upravne jedinice. Poticaj razvoju te uloge rast je državne aktivnosti na teritoriju zbog čega je povećan pritisak za osiguranje jedinstvene akcije države u provođenju društvenih programa te angažman dekoncentrirane državne uprave u području intervencije u gospodarski razvoj teritorija. Jačanje koordinativno-planske uloge odraz je i jačanja lokalne i regionalne samouprave koje počinju biti sve relevantniji akteri u obavljanju javnih poslova na teritoriju te sve složenijih javnih problema koji nadilaze granice pojedine lokalne jedinice i zahtijevaju integrirani pristup. Javlja se u zemljama čija dekoncentrirana državna uprava obavlja širok krug poslova na teritoriju (npr. Velika Britanija) i zemljama koje recentno jačaju položaj lokalne samouprave u sustavu vlasti (npr. Francuska), ali i u zemljama u kojima odnosi državne i lokalne vlasti tradicionalno počivaju na suradnji (npr. Švedska). Cilj koji se ostvaruje organiziranjem dekoncentrirane državne uprave poticanje je društvenog razvoja, a zadaće koje joj se dodjeljuju kako bi ostvarila taj cilj jesu koordinacija područnih upravnih jedinica, koordinacija dekoncentrirane državne uprave i nedržavnih aktera na teritoriju i strateško planiranje. Vrijednosti na kojima počiva mogu biti ekonomske, ekološke ili socijalne ovisno o području upravne djelatnosti.

Zadaća koordinacije područnih upravnih jedinica na teritoriju tradicionalno se dodjeljuje državnim predstavnicima na teritoriju koji u odnosu na područne jedinice središnjih tijela državne uprave (najčešće s iznimkom vojnih i pravosudnih) stječu razne organizacijske, funkcionalne, financijske, personalne, nadzorne i ostale ovlasti kojima usmjeravaju i utječu na njihov rad. Talijanski prefekti jedini su državni predstavnici na teritoriju koji nisu imali ovlasti u odnosu na područne jedinice (Fried, 1963). Od zemalja članica Europske unije najšire ovlasti u odnosu na područne jedinice imaju estonski guverner i francuski prefekt. Najslabije su ovlasti nizozemskoga kraljeva poslanika i belgijskoga guvernera koji usmjeravaju jedino područne jedinice za javni red i javnu sigurnost iako se u Belgiji

najavljuje širenje sektorskih područja čije djelovanje usmjerava guverner (Lopižić, 2017, str. 115–116). Intenziviranjem državne aktivnosti na teritoriju u zemljama u kojima je primijenjen funkcionalno fragmentirani model dekoncentrirane državne uprave, za koordinaciju područnih upravnih jedinica ustrojile su se područne upravne jedinice na širim teritorijalnim razinama koje su tako stekle „povezujuću funkciju“ (*bridging function*) između državnog centra i periferije (Hogwood, 1982a, str. 9).

Zadaća koordinacije dekoncentrirane državne uprave s nedržavnim akterima na teritoriju također je pripadala državnim predstavnicima na teritoriju koji su još u ranim fazama razvoja dekoncentrirane državne uprave usmjevali lokalne jedinice i druge lokalne aktere prema mirnom rješavanju sporova i donošenju odluka u zajedničkom interesu (Lega, 2015, str. 3). Osim državnog predstavnika na teritoriju tu zadaću mogu izvršavati područni upravni organi i jedinice. Štoviše, uključivanje lokalnih jedinica u obavljanje javnih poslova intenziviralo je potrebu za ustrojavanjem područnih jedinica koje će koordinirati i kontrolirati njihov rad (Hogwood, 1982a, str. 10–11; Ramljak, 1998, str. 352). Instrumenti koordinacije britanskih područnih jedinica varirali su od rješavanja sukoba između aktera na teritoriju, pružanja informacija i savjetovanja, očuvanja mreže od novih i neželjenih aktera do olakšavanja odnosa između članova mreže koji dosad nisu imali međusobne odnose (Rhodes, 1988, str. 157). Regionalizacija i decentralizacija potaknule su jačanje koordinativne zadaće dekoncentrirane državne uprave kako bi se osigurali kohezija teritorijalnih javnih politika (Björnæ & Jenssen, 2006, str. 312–313; de Knop, 2009, str. 2) i integrirani pristup složenim javnim problemima (Marcou, 2000, str. 5). Ta zadaća dekoncentrirane državne uprave danas je osobito važna u područjima javne sigurnosti (v. CoE, 2015), migrantske krize (v. Lopižić & Lalić Novak, 2018), regulacije ekonomskih procesa (OECD, 2010) te zaštite okoliša i upravljanja obnovljivim izvorima energije (v. Holmberg, 2013; Hopman, 2016; Hillenbrand, 2016).

Dekoncentrirana državna uprava zadaću strateškog planiranja ostvaruje u najvećoj mjeri u području intervencije u gospodarske procese. Na značenju dobiva osobito od jačanja pokreta regionalizma kad su na regionalnoj razini europskih zemalja (s iznimkom Njemačke i skandinavskih zemalja) oformili organe državne uprave za regionalno planiranje i regionalni razvoj (John, 2001, str. 114). Francuski prefekti bili su intenzivno uključeni u izradu strategija razvoja i subregionalnih jedinica (*aménagement du territoire*), što je karakteristično i za druge južnoeuropske zemlje (osobito Grčka i Portugal) (Newman & Thornley, 1996, str. 53–53 i 155). Kreiranjem regionalnih samoupravnih jedinica dekoncentrirana državna uprava

u mnogim je zemljama isključena iz regionalnog razvoja. No, u zemljama bez demokratski birane regionalne vlasti i u zemljama u kojima postoji paralelizam državnih i samoupravnih regionalnih struktura sudjeluje u izradi (npr. Portugal i Švedska) ili predlaže (npr. Francuska i UK) razvojne strategije (OECD, 2010) odnosno sudjeluje u prekograničnim razvojnim projektima (Marcou, 2010, str. 578–579). Dekoncentrirana državna uprava uključena je u kreiranje investicijskih planova (Charbit, 2015, str. 6–7), a u nekim zemljama (Francuska, Nizozemska i Njemačka) i u razvoj inovativnih projekata (Groenleer, 2016).

Nositelji koordinativno-planske uloge mogu biti svi organizacijski oblici dekoncentrirane državne uprave koji su zbog prirode zadaća kojima se ta uloga ostvaruje organizirani na nešto širim teritorijalnim razinama. Pritom je zadaća koordiniranja dekoncentrirane državne uprave s ostalim nedržavnim akterima uglavnom koncentrirana u državnom predstavniku na teritoriju odnosno čelniku područnoga upravnog organa. S obzirom na to da koordinacija, planiranje i suradnja s lokalnim jedinicama zahtijevaju fleksibilnost u radu, njihov odnos sa središnjom vlasti karakterizira određena mjera autonomije. Odnosi s lokalnim jedinicama u zadaćama koordinacije dekoncentrirane državne uprave s nedržavnim akterima na teritoriju i strateškom planiranju temelje se u većoj mjeri na suradnji u obavljanju javnih poslova na teritoriju.

## 5. Zaključak

Institucijsko-pravna analiza zadaća koje je dekoncentrirana državna uprava obavljala tijekom razvoja javnog upravljanja na teritoriju pokazala se kao prikladan pristup za konceptualizaciju i određivanje uloga dekoncentrirane državne uprave u upravno-političkom sustavu. Prikaz zadaća koje je središnja vlast dodjeljivala dekoncentriranoj državnoj upravi tijekom preuzimanja novih strateških zadaća omogućio je da se zadaće dekoncentrirane državne uprave svedu na zajednički nazivnik identificiranjem skupina ciljeva čijem ostvarivanju pridonose, a uloge dekoncentrirane državne uprave promotre kroz širi kontekst institucijskog razvoja državne vlasti, mijenjanja vrijednosti u upravno-političkom sustavu i procesa koji karakteriziraju suvremeno upravljanje. Nadalje, analiza nositelja poslova, teritorijalnog dometa državnih upravnih jedinica na kojem su se poslovi obavljali i odnosa koje dekoncentrirana državna uprava njihovim obavljanjem ostvaruje sa središnjom državnom upravom i lokalnom samoupravom pokazala je specifičnosti ovisno o ulozi koja se ostvaruje obavljanjem

poslova te poslužila kao dopunski instrument za razumijevanje uloga dekoncentrirane državne uprave u upravno-političkom sustavu.

Predložena klasifikacija omogućuje da se uloge dekoncentrirane državne uprave promatraju u različitim relacijama: u odnosu na dekoncentriranu državnu upravu tijekom vremena, središnju državnu upravu, teritorijalni sustav upravljanja ili upravno-politički sustav u cjelini te na taj način grade ili testiraju hipoteze o utjecaju određenih okolišnih faktora na jačanje ili slabljenje uloge dekoncentrirane državne uprave u odnosu na sebe tijekom vremena ili neki drugi podsustav javnog upravljanja. Svoju analitičku vrijednost klasifikacija je potvrdila na istraživanju uloga dekoncentrirane državne uprave u području migracija (v. Lopižić & Lalić Novak, 2018). Predlaže se njezina primjena u istraživanju stvarnosti hrvatske dekoncentrirane državne uprave kako bi se nadogradila spoznaja o njezinu funkcioniranju i ulozi koju ima u hrvatskom sustavu upravljanja na teritoriju. Takva analiza pokazala bi u kojoj se mjeri središnja državna vlast oslanja na svoj aparat na teritoriju u obavljanju svojih zadataka, a u kojoj je mjeri državna moć koncentrirana u centru. Nadalje, analiza bi pokazala u kojoj mjeri razvoj hrvatske dekoncentrirane državne uprave slijedi europske trendove u pogledu slabljenja integrativne i jačanja koordinativno-planske uloge dekoncentrirane državne uprave. Konačno, s obzirom na to da zadatke kojima se ostvaruju provedbena i koordinativno-planska uloga dekoncentrirane državne uprave mogu preuzeti i drugi akteri na teritoriju, otvorila bi raspravu o daljnjoj decentralizaciji poslova državne uprave na tijela lokalne samouprave.

Zaključno, analiza je pokazala i da bi svaka vanjska prijetnja državnoj vlasti kao i novi koncepti u ulozi države u društvu mogli opet dovesti do jačanja uloge dekoncentrirane državne uprave u upravljanju na teritoriju. Stoga se ne može s većim stupnjem sigurnosti raspravljati o sudbini dekoncentrirane državne uprave zbog suvremenih vrijednosti demokratizacije upravljanja na teritoriju zaogrnutih u preporuke upravnih doktrina dobra lokalnog upravljanja a da se ne uzmu u obzir i drugi kontekstualni faktori.

## Literatura

- Ashword, D. E. (1982). *British dogmatism and French pragmatism, central-local policy making in the Welfare State*. London, UK: G. Allen i Unwin.
- BBaldersheim, H., & Stæhlberg, K. (2002). From guided democracy to multi-level governance: trends in central-local relations in Nordic countries. *Local Government Studies*, 28(3), 74–90, <https://doi.org/10.1080/714004149>.

- Bjørnæ, H., & Jenssen, S. (2006). Prefectoral systems and central-local government relations in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies*, 29(4), 308–332, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2006.00154.x>.
- Bogumil, J. (2007). *Verwaltungsstrukturereformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?* Dostupno na <http://homepages.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil/Downloads/Zeitschriften/verwaltungsstrukturereformen.pdf>.
- CDRL (2007). *Local authority competencies in Europe*. Dostupno na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377639>.
- Chapman, B. (1955). *The prefects and provincial France*. London, UK: George Allen & Unwin Ltd.
- Charbit, C. (2015). *Which role of territorial state representatives (STRs) in the dialogue between state and region?* PPT predstavljen na 22. danima EASTR, Louvain, 22. – 24. listopada 2015.
- Clark, D. (1998). Modernization of the French civil service: crisis, change and continuity. *Public Administration*, 76(2), 97–115, <https://doi.org/10.1111/14679299.00092>.
- Cole, A. (2011). Prefects in search of a role in a europeanised France. *Journal of Public Policy*, 31(3), 485–407.
- Cole, A., & Jones, G. (2005). Reshaping the state: administrative reform and new public management in France. *Governance*, 18(4), 567–588, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00292.x>.
- Council of Europe (2004). *Cyprus*. Dostupno na [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/legal\\_research/national\\_legal\\_measures/Cyprus/Cyprus\\_SR.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/legal_research/national_legal_measures/Cyprus/Cyprus_SR.pdf).
- Council of Europe (2015). *Report on European practice and legal framework on prefect institution, local government in emergency situations*. Dostupno na <[http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/CoE-REPORT\\_On-European-practice-and-legal-framework-on-prefect-institution\\_local-government-in-emergency-situations\\_CELGR-LEX-2\\_2015\\_.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/CoE-REPORT_On-European-practice-and-legal-framework-on-prefect-institution_local-government-in-emergency-situations_CELGR-LEX-2_2015_.pdf)>.
- Cour des comptes (2003). *L'organisation territoriale de l'Etat*. Dostupno na <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000421/index.shtml>.
- Cross, J. A. (1970). The Regional decentralization of British government departments. *Public Administration*, 48(4), 423–422, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1970.tb00036.x>.
- De Knop, M. (2009). *Synthèse des interventions*. PPT izložen na sastanku EASTR, 22. – 24. listopada 2009., Louvain, Belgija.
- De Montricher, N. (2000). The prefect and state reform. *Public Administration*, 78(3), 657–678, <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00223>.
- Dembour, J. (1978). *Droit Administratif*. Liège, Francuska: Faculté de Droit, d'Économie et de Sciences Sociales.
- Diamant, A. (1954). The department, the prefect, and dual supervision in French administration: a comparative study. *The Journal of Politics*, 16(3), 472–490, <https://doi.org/10.2307/2126004>.

- Dreyfus, F. (1994). The control of governments. U P. A. Hall, J. Hayward, & H. Machine (eds.) *Developments in French politics* (str. 133–151). New York, SAD: Palgrave Macmillan.
- Duran, P. (1993). Moderniser l'état ou le service public? Les chantiers de l'équipement. *Revue Politiques et Management Public*, 11(1), 69–86, <https://doi.org/10.3406/pomap.1993.3095>.
- Duran, P., & Hérault, B. (1992). L'administration à la découverte du politique: l'équipement en décentralisation. *Annuaire des collectivités locales*, 12(1), 5–25, <https://doi.org/10.3406/coloc.1992.1108>.
- EASTR (2015). *AERTE Survey 2015: Answers*. Dostupno na <http://www.eastr-asso.org/content/survey>.
- Elander, I. (1997). *Between Centralism and Localism: On the Development of Local-Self Government in Postsocialist Europe*. Dostupno na [https://www.researchgate.net/publication/23542058\\_Between\\_centralism\\_and\\_localism\\_On\\_the\\_development\\_of\\_local\\_self-government\\_in\\_postsocialist\\_Europe](https://www.researchgate.net/publication/23542058_Between_centralism_and_localism_On_the_development_of_local_self-government_in_postsocialist_Europe), <https://doi.org/10.1068/c150143>.
- Elgie, R., & Griggs, S. (2013). *French politics: debates and controversies*. London, UK: Routledge.
- Fesler, J. (1962). The Political Role of Field Administration. U F. Heady, & S. L. Stokes (ur.) *Papers in comparative public administration* (117–144). Michigan, SAD: Institute of Public Administration i The University of Michigan.
- Fried, R. C. (1963). *The Italian prefects: a study in administrative politics*. New Haven, SAD: Yale University Press, <https://doi.org/10.1086/ahr/70.1.150>.
- Fried, R. C. (1971). The Italian prefectural system. U M. Dogan, & R. Rose (ur.) *European politics: a reader*. London, UK: The Macmillan Press LTD.
- Groenleer, M. (2016). *The entrepreneurial region. The role of the STR in fostering innovation and spurring innovation process*. PPT predstavljen na 23. danima EASTR, Limbourg, 21. – 23. travnja 2016.
- Guyomarch, A. (1999). "Public service", "public management" and the "modernization" of French public administration. *Public Administration*, 77(1), 171–193, <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00149>.
- Hillenbrand, C. (2016). *Transition énergétique en Allemagne: potentiels, conflits, rôle du RTE*. PPT predstavljen na 23. danima EASTR, Limbourg, 21. – 23. travnja 2016.
- Hogwood, B. (1982a). Introduction. U B. W. Hogwood (ed.) *Regional government in England* (str. 1–20). Oxford, UK: Clarendon Press.
- Hogwood, B. (1982b). The regional dimension of industrial policy. U P. Madgwick, & R. Rose (ed.) *The territorial dimension of the United Kingdom politics* (str. 34–66). London, UK: The Macmillan Press, [https://doi.org/10.1007/978-1-349-05603-3\\_3](https://doi.org/10.1007/978-1-349-05603-3_3).
- Hogwood, B., & Lindley, P. D. (1982). Variations in regional boundaries. U B. W. Hogwood (ur.) *Regional government in England* (str. 21–50). Oxford, UK: Clarendon Press.



- Holmberg, B. (2013). *STR- environment and development*. PPT predstavljen na 20. danima EASTR, Bergen, 6. – 8. lipnja 2013.
- Hopman, R. (2016). *Energie renouvelable*. PPT predstavljen na 23. danima EASTR, Limbourg, 21. – 23. travnja 2016.
- Houlihan, B. (1984). The regional offices of DOE – policemen or mediators? A study of local housing policy. *Public Administration*, 62(4), 401–421, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1984.tb00572.x>.
- Humes, S. (1959). *The structure of local government throughout the world. A comparative introduction*. Hag, Nizozemska: Martinus Nijlwwf.
- Illner, M. (2000). *Issues of the decentralization reforms in CEE countries*. Dostupno na [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/IzR/2000/7\\_8Illner.pdf?\\_\\_blob=ublicationFile&v=3](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/IzR/2000/7_8Illner.pdf?__blob=ublicationFile&v=3).
- Ivanišević, S., Koprić, I., Omejec, J., & Šimović, J. (2001). *Local government in Croatia*. Dostupno na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan017042.pdf>.
- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. London, UK: SAGE Publications.
- Koprić, I. (1998). Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija. U E. Pusić, S. Ivanišević, Ž. Pavić, M. Ramljak, I. Koprić, & I. Perko-Šeparović (ur.) *Hrestomatija upravne znanosti, svezak 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). *Lokalna samouprava u razvoju: vrijednosti i uloge*. Dostupno na [https://www.academia.edu/21588077/Uloge\\_lokalne\\_samouprave](https://www.academia.edu/21588077/Uloge_lokalne_samouprave).
- Kotzé, D. A. (1983). Trends in African field administration. *Journal of Contemporary African Studies*, 2(2), 353–386.
- Kuhlmann, S. (2011). Decentralisation in France: the “Jacobin” state stuck between continuity and transformation. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11(2), 311–336.
- Kuhlmann, S., Bogumil, S., Erbingler, F., Grohs, S., & Reiter, R. (2011). *Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden, Njemačka: Springer Fachmedien GmbH, [https://doi.org/10.1007/978-3-531-93202-6\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-531-93202-6_4).
- Leach, S., & Wilson, D. (2002). Rethinking local political leadership. *Public Administration* 80(4), 665–689, <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00323>.
- Lega, L. (2015). *Le rôle du préfet italien: un intermédiaire entre l'administration centrale et les collectivités locales*. PPT predstavljen na 22. danima EASTR, Istanbul, 28. – 30. svibnja 2015.
- Lopižić, I. (2017). *Utjecaj kapaciteta lokalne samouprave na teritorijalnu državnu upravu*. Neobjavljena doktorska disertacija. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

- Lopižić, I. (2019). Performance of public affairs in the territory: towards integrated approach. U I. Koprić (ed.) *Administrative Science*. Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu (u objavi).
- Lopižić, I., & Lalić Novak, G. (2018). The role of deconcentrated state administration in migration and integration affairs: a way forward. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 18(2), 289–312, <https://doi.org/10.31297/hkju.18.2.2>.
- Marcou, G. (2000). *Les enjeux de la présence de l'Etat au niveau territorial*. U Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (ed.) *Comptes-rendus de journées d'étude*. Dostupno na [https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20020121/lesrapportsetlespublications/je/je121000\\_part1.htm](https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20020121/lesrapportsetlespublications/je/je121000_part1.htm).
- Marcou, G. (2010). Le représentant territorial de l'État et le fait régional dans les États Européens. *Revue française d'administration publique*, 14(3), 567–582, <https://doi.org/10.3917/rfap.135.0567>.
- Maurer, J. G. (1971). *Reading in organization theory: open-system approaches*. New York, SAD: Random House.
- Mawson, J., & Spencer, K. (2000). Transforming regional government offices in England: a New Whitehall agenda. U R. A. W. Rhodes (ed.) *Transforming British government: changing roles and relationships*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, [https://doi.org/10.1057/9780230512931\\_12](https://doi.org/10.1057/9780230512931_12).
- Mazey, S. (1994). Power outside Paris. U P. A. Hall, J. Hayward & H. Machine (ed.). *Developments in French politics* (str. 152–167). London, UK: Macmillan, [https://doi.org/10.1007/978-1-349-08873-7\\_9](https://doi.org/10.1007/978-1-349-08873-7_9).
- Newman, P., & Thornley, A. (1996). *Urban planning in Europe: international competition, national systems, and planning projects*. London, UK: Routledge.
- OECD (2010). *Regional development policies in OECD countries*. OECD Public Management Reviews: Pariz: Francuska: OECD Publishing.
- Page, E., & Goldsmith, M. (1987). *Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London, UK: Sage.
- Picard, L. A. (1980). Attitudes and development: the district administration in Tanzania. *African Studies Review*, 23(3), 49–67, <https://doi.org/10.2307/523671>.
- Pusić, E. (2007). *Država i državna uprava*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet i Društveno veleučilište.
- Ramljak, M. (1982). *Centralna i lokalna uprava u razvoju*. Zagreb, SFRJ: Centar za društvena istraživanja.
- Ramljak, M. (1998). Odnosi središnjih i lokalnih vlasti. U E. Pusić, S. Ivanišević, Ž. Pavić, M. Ramljak, I. Koprić, & I. Perko-Šeparović (ur.). *Hrestomatija uprave znanosti, svezak II* (str. 337–412). Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Reigner, H. (2001). Multi-level governance or co-administration? Transformation and continuity in French local government. *Policy & Politics*, 29(2), 181–192, <https://doi.org/10.1332/0305573012501297>.
- Rhodes, R. A. W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall. The sub-central governments of Britain*. London, UK: Routledge.
- Ridley, F. F. (1973). Integrated decentralization: Models of the prefectorial system. *Political Studies*, 21(1), 13–53, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1973.tb01414.x>.

- Schmidt, V. A. (1990). *Democratizing France: the political and administrative history of decentralization*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Smith, B. C. (1967). *Field administration: an aspect of decentralization*. London, UK: Routledge and Kegan Paul.
- Smith, B. C. (1972). Field administration and political change: the case of Northern Nigeria. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 99–109, <https://doi.org/10.2307/2392098>.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: the territorial dimension of the state*. London, UK: George Allen & Unwin.
- Sootla, G., & L. Laanes (2015). Sources of institutional integrity and contradictions of county governance: analyzing the Estonian experience. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 46, 197–216.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571–610, <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>.
- Tanguy, G. (2015). Le préfet dans tous ses États. Une histoire de l'institution préfectorale est-elle (encore) Histoire et possible? *Politique*, 8(3), 124–145, <https://doi.org/10.3917/hp.027.0124>.
- Thoenig, J.-C. (2005). Territorial administration and political control. Decentralization in France. *Public Administration*, 83(3), 685–708, <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00470.x>.
- Thoenig, J.-C., & Duran, P. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46(4), 580–623, <https://doi.org/10.3406/rfsp.1996.395082>.
- Valcke, T. (2006). *Governors in Flemish provinces. Between bureaucratic and political leadership?* Rad prezentiran na ECPR radionici, Nicosia, 25. – 30. travnja 2006.
- Valcke, T. (2012). *Comparing leadership context and capabilities. The case of Flemish governors and Dutch commissioners of the Queen*. Rad prezentiran na 22. konferenciji IPSA-e Reshaping Power, Shifting Boundaries, Madrid, 8. – 12. srpnja 2012.
- Vedel, G. (1959). *Droit administratif*. Paris, Francuska: Presses Universitaires de France.

## ROLES OF DECONCENTRATED STATE ADMINISTRATION: FROM INTEGRATIVE AND IMPLEMENTING TO COORDINATIVE- STRATEGIC ROLE

### *Summary*

*On the basis of the institutional-legal analysis of the tasks assigned to the deconcentrated state administration by the central government during the development of territorial management, the author develops a classification of the roles that deconcentrated state administration can have in administrative-political system. The roles of a deconcentrated state administration are understood as goals that the central government intends to achieve through the institution of a state territorial representative and / or by organizing territorial state administrative bodies and units. The integrative, implementing and coordinative-planning roles of deconcentrated state administration are distinguished. When realizing integrative role, deconcentrated state administration is in function of ensuring integrity of territorial system of administration; when realizing implementing role, deconcentrated state administration is in function of ensuring execution, preparation and lawful implementation of state regulations; when realizing coordinative-strategic role, deconcentrated state administration is in function of promoting social development. Their characteristics are described by the following dimensions: values they promote, task holders, the territorial levels state administrative bodies and units are organized on, and the relations of deconcentrated state administration with the central state government and local self-government units. The paper contains the first systematic overview of tasks that can be performed by deconcentrated state administration, regardless of the degree of social development or the applied organizational model of deconcentrated state administration in a particular country, in recent scientific literature.*

*Keywords: roles of deconcentrated state administration, development of territorial management, deconcentrated state administration tasks, state territorial representatives, territorial state administration bodies and units*