

# Dileme regionalnog preustroja

Neven Šantić

**Odjeci prijedloga nove organizacije ureda državne uprave klasičan su primjer proizvodnje sukoba, političkog kalkulantstva i odsutnosti želje za rješavanjem problema**

Odjeci prijedloga nove organizacije ureda državne uprave s pet centara u pet nadregija, što ga je još u rujnu 2013. predstavio ministar uprave Arsen Bauk, a Vlada uputila u saborsku proceduru 6. veljače 2014. godine, klasičan su primjer proizvodnje sukoba, političkog kalkulantstva i odsutnosti želje za rješavanjem problema, ali i posvemašnje (pojmovne i političke) zbrke koja od početka 1990-ih vlada u Hrvatskoj kada je riječ o decentralizaciji i regionalizaciji, podjednako kao i o samoupravi i državnoj upravi. Znakovitim se čini da je ministar, svjestan političke osjetljivosti svakog oblika teritorijalnog preustroja, pažljivo birao riječi kako netko ne bi pomislio da se "ispod žita" oktroiraju nove regije. Stoga je bio ponukan naglasiti da novi ustroj državne uprave neće značiti ukidanje županija, da će nove upravne jedinice biti označene brojevima, a ne nazivima te da je moguće da sjedišta upravnih centara ne budu u najvećim gradovima.<sup>1</sup> No, trud mu je izgleda bio uzaludan. Političari i mediji, svatko iz svojih razloga, opet su propustili priliku za racionalnu raspravu o "regionalnom problemu" funkcioniranja samouprave i državne uprave te su, miješajući jedno s drugim, skliznuli na teren površnih prosudbi i uskogrudnih interesa. Tako je Davorin Mlakar, saborski zastupnik HDZ-a i bivši ministar uprave, prijedlog nazvao "provođenjem drugog memoranduma SANU",<sup>2</sup> riječki političari iz SDP-a nisu oduševljeni idejom da Rijeka kao najveći grad ne bude sjedište nadregionalnoga upravnog centra,<sup>3</sup> dok se na istarskome mrežnom portalu *iPress* pojavio tekst o toj temi u kojemu se govori o "regionalizaciji državne uprave" i potencira strah župana od preustroja državne uprave, premda je riječ o upravnom ustroju.<sup>4</sup>

Neven Šantić, novinar i publicist, doktorski kandidat na Fakultetu političkih znanosti. E-pošta: neven.santic@ri.t-com.hr

Slično je bilo i s inicijativama Ministarstva za regionalni razvoj i fondove Europske unije prilikom nedavnog predstavljanja nacrtu *Zakona o regionalnom razvoju* gdje se spominje pet planskih regija,<sup>5</sup> ali i tijekom 2012. kada su u Hrvatskoj umjesto

## Političari i mediji, svatko iz svojih razloga, opet su propustili priliku za racionalnu raspravu o "regionalnom problemu" funkcioniranja samouprave i državne uprave te su, miješajući jedno s drugim, skliznuli na teren površnih prosudbi i uskogrudnih interesa

tri, ustrojene dvije statističke regije.<sup>6</sup> Očito ni vladajuća koalicija nema stvaran interes za rješavanje problema decentralizacije, reforme državne uprave i regionalizacije, kao izuzetno važnih javnih politika za funkcioniranje države te lokalne i regionalne samouprave te participaciju građana u odlučivanju. Upravo stoga nedostatak političke volje pokušava nadomjestiti parcijalnim zahvatima koji problem djelotvornog teritorijalnog ustroja i dalje drže otvorenim proizvodeći neproduktivnu političku i medijsku buku. Posebno kada je riječ o uređenju regionalne samouprave, koja se pokazuje kao svjesno potisnuta noćna mora suvremene hrvatske politike.

### Postojeći ustroj regionalne samouprave

U 20. stoljeću na području Hrvatske, koja je bila sastavni dio Austro-Ugarske Monarhije, Kraljevine SHS odnosno Kraljevine Jugoslavije, NDH i socijalističke Jugoslavije, kao međurazine vlasti postojale su regije, kotarevi, banovine, župe i oblasti, koje su varirale ne samo veličinom nego i ovlastima. U razdoblju socijalističke Hrvatske (Jugoslavije), nakon što su napušteni kotarevi i oblasti, 1974. uvedene su zajednice općina kao svojevrsne regionalne cjeline. Inicijalno ih je formirano deset, a nazvane su po gradovima sjedištima (Bjelovar, Gospić, Karlovac, Osijek, Rijeka, Sisak, Split, Varaždin, Zagreb i Gradska zajednica općina Zagreb). Dvanaest godina kasnije došlo je do korekcije utoliko što je formirana jedanaesta, posebna zajednica općina Hrvatsko zagorje, a tri su preimenovane. Gospićka je postala Zajednica općina Like, splitska Zajednica općina Dalmacije, a zagrebačka (okolica grada) Zajednica općina Zagrebačkog područja.

Zajednice općina imale su svoje skupštine i izvršna vijeća (regionalne vlade), ali se nisu do kraja razvile u prave regije. Komunalni sustav bio je tako postavljen da su glavninu ovlasti imale općine, pa su one razvijenije i veće u mnogim područjima bile nadmoćne zajednicama općina. Međutim, ne može se zanemariti uloga i utjecaj zajednica općina u razvoju manjih i, posebno, manje razvijenih općina. Nakon osamostaljenja nova hrvatska vlast ukinula je zajednice općina 25. srpnja 1990.

godine, pa sve do donošenja *Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi* 29. prosinca 1992. godine, odnosno provedenih lokalnih izbora i konstituiranja 20 novostvorenih županija (Grad Zagreb dobio je status 21. županije) u travnju 1993. godine, u Hrvatskoj nije bilo srednje (regionalne) razine vlasti.

Međutim, županije nisu bile dizajnirane kao regije. Najmanje se to odnosi na njihovu veličinu, jer i u europskim državama postoje regije s velikim razlikama u broju stanovnika i površini,<sup>7</sup> već prije svega na njihove kulturno-identitetske, ekonomske, socijalne i financijske kapacitete. Županije su jednostavno skrojene za trenutne političke potrebe, a ne po povijesnim, razvojnim i društvenim kriterijima. Ostale su bez dostatnih ovlasti i financijskih resursa da bi ih se moglo smatrati suvremenima političkim regijama kakve nalazimo u starim europskim demokracijama. Uz to objedinjavale su samoupravnu i upravnu funkciju, pri čemu je upravna bila "nadređena" samoupravnoj jer je župan, iako biran u županijskoj skupštini kao izraz volje građana, istovremeno bio i čelnik dekoncentrirane ispostave državne uprave i time izravno podređen državnoj hijerarhiji vlasti i samom predsjedniku Republike, koji ga je uostalom morao potvrditi. Zagrebačka politička kriza 1995./1996. godine, tijekom koje je predsjednik Franjo Tuđman odbijao potvrditi četiri kandidata za gradonačelnika/župana (Dražena Budišu, Gorana Granića, Jozu Radoša i Ivu Škrabala) jer nije želio dopustiti "oporobenu situaciju" u glavnome gradu, nije samo primjer sukoba demokratskih i autoritarnih vrijednosti u tranzicijskoj Hrvatskoj, već i izvrstan primjer derogiranja samouprave nižih razina vlasti i poništavanja volje građana te još jedan dokaz da županije nisu ni bile zamišljene kao samoupravne jedinice, nego transmisija središnje (političko-upravne) vlasti. Kako uza sve to općine i gradovi, pa ni oni najveći poput Rijeke, Osijeka i Splita, nisu imali dovoljno ovlasti i izvornih prihoda (s gotovo 90 posto

## Županije su jednostavno skrojene za trenutne političke potrebe, a ne po povijesnim, razvojnim i društvenim kriterijima

javnog novca raspolaže središnja država, što Hrvatsku smješta u red najcentraliziranijih država u Europi) za ulogu razvojnih središta, a županije kao kvaziregije ostale su bez stvarne moći pa ne mogu utjecati niti na visinu županijskih poreza, svi zajedno postali su ovisni o središnjoj vlasti. Zbog toga je županijska razina vlasti, koja je trebala objediniti razvojne potencijale, izgubila svaki smisao.

Nakon lokalnih izbora 2001. nova vladajuća koalicija nastojala je preustrojiti regionalne samouprave, oslobodivši županije (i župane) upravnih ovlasti, te ih je ustavno i zakonski odredila kao jedinice područne (regionalne) samouprave. Paralelno s time pojedine javne usluge, poput obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva, spuštene su na nižu razinu, na županije i veće gradove. Međutim, to je ujedno bio i kraj nepotpune i nedovršene decentralizacije i regionalizacije zemlje.

## Inicijative i prijedlozi za regionalni preustroj

Koliko god je u proteklih dvadesetak godina centralizam političkih elita bio dominantan, praktički od osamostaljenja Hrvatske, a pogotovo od zakonskog ustroja županija 1992. godine, jačale su i ideje koje su zagovarale regionalni preustroj zemlje. Regionalizam kao svojevrsno ideološko usmjerenje, koje je u brojnim europskim državama u posljednjih četrdesetak godina proizvelo vidljive političke rezultate, sustavno su zago-

stila veliki dio ovlasti, praktički sve osim monetarne, sigurnosne i vanjske politike. Ta je deklaracija, kao podloga regionalističkih stranaka za ustavne promjene, izravno utjecala na to da se u Ustav uvede pojam regionalne samouprave, iako je riječ "regionalna" naposljetku završila u zagradama.

Dvije godine kasnije u Brodu na Kupi u Gorskom kotaru predstavnici IDS-a, PGS-a, SBHS-a i Dalmatinske akcije potpisali su takozvanu *Goransku deklaraciju*,<sup>10</sup> u kojoj je iznesen prvi prijedlog podjele Hrvatske na pet regija: Istru, Riječku regiju, Slavoniju, Dalmaciju i središnju Hrvatsku. Potpisnici *Deklaracije* naveli su cijeli niz ovlasti koje bi trebale pripasti regijama. Obuhvaćeno je praktički sve, od predškolskog odgoja, osnovnoga, srednjeg i visokog obrazovanja, zdravstvene zaštite i socijalne skrbi, obrtništva, trgovine, turizma, poljoprivrede, ribolova, šumarstva, vodoprivrede i rudarstva do distribucije električne energije, prostornoga i urbanističkoga planiranja, prometa, javne sigurnosti i demografske politike.

Osim toga, u *Deklaraciji* je navedeno da regija samostalno odlučuje o izboru tijela vlasti, ustroju regionalne samouprave te regionalnih ustanova i poduzeća, ustroju jedinica lokalne samouprave, održavanju referenduma na području regije te određivanju regionalnih poreza i drugih javnih prihoda. Bilo je predviđeno i da regija ubire vlastite poreze i druge javne prihode te s općinama, gradovima i državom sudjeluje u raspodjeli zajedničkih javnih prihoda. Istaknuto je da regije imaju vlastita dobra i imovinu te da svoju ulogu u oblikovanju državne politike neposredno ostvaruju kroz Dom regija u Hrvatskom saboru.

Na četvrtoj izbornoj konferenciji u ožujku 2006. PGS je usvojio platformu za regionalizaciju Hrvatske, koju su prihvatili i njegovi partneri u savezu stranaka nazvanom *Regionala*: SBHS, Međimurski demokratski savez i Dalmatinski liberalni savez. Taj dokument predviđao je osnivanje sedam regija – Slavonije, Središnje Hrvatske, Međimurja, Sjevernojadransko-gorske Hrvatske, Istre, Sjevernodalmatinsko-ličke Hrvatske i Dalmacije. Valja primijetiti da je povećanje za dvije regije u odnosu na *Goransku deklaraciju* na neki način uvažavanje prigovora Zadrana na prethodne prijedloge teritorijalnog preustroja te uvažavanje speci-

## S gotovo 90 posto javnog novca raspolaže središnja država, što Hrvatsku smješta u red najcentraliziranijih država u Europi

varale regionalističke stranke koje su se pojavile već na prvim slobodnim višestranačkim izborima 1990. godine.<sup>8</sup> Usporedo s tim regionalizmu su sve veću pažnju poklanjali znanstvenici i stručnjaci koji su analizirali njegove doseg<sup>9</sup> i nudili bolja rješenja od postojećega županijskog ustroja. Jednom je prigodom sama vlada u vrijeme premijerskog mandata Ivica Račana nagovijestila promjenu regionalnog ustroja zemlje, ali je naposljetku od toga odustala. Nekome tko ne razumije centralistički sklop hrvatskih vladajućih elita može se stoga činiti paradoksalno da se o regionalizmu i regionalnom ustroju toliko raspravljalo u političkoj i stručnoj javnosti, a da to nije rezultiralo smislenom i provedivom javnom politikom.

## Inicijative regionalističkih stranaka

Jedan skup inicijativa i prijedloga za teritorijalni preustroj zemlje, koji bi podrazumijevao i regionalizaciju, pokrenule su regionalističke stranke kojima je to bilo ključno programsko opredjeljenje. Samo pet mjeseci nakon ustroja županija, u rujnu je u Opatiji Asocijacija regionalnih stranaka Hrvatske (Istarski demokratski sabor, Riječki demokratski sabor, Dalmatinska akcija, Slavonsko-baranjska hrvatska stranka i Kršćanski demokratski Međimurja) usvojila *Deklaraciju o regionalnom ustroju Republike Hrvatske*, u kojoj je predložila osnivanje šest do osam regija po austrijskom modelu zemalja (*Länder*). U *Deklaraciji* se inzistiralo na prenošenju ovlasti i financijskih sredstava s državne na regionalnu razinu.

U lipnju 2000. IDS, Primorsko-goranski savez i Dalmatinska akcija sastavili su *Deklaraciju o osnovama za regionalni ustroj*, odnosno deklaraciju o polazištima za ustavno određenje prava na lokalnu i regionalnu samoupravu, poznatu kao *Motovunska deklaracija*. U njoj nije bilo prijedloga teritorijalnog preustroja, iako je u to doba IDS neformalno zagovarao "pilot-projekt" od osam regija, već je definirano što bi trebala donijeti regionalizacija države u sadržajnom smislu. U *Motovunskoj deklaraciji* regija se tumači kao "zakonom oblikovan izražaj povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika, a koja je sposobna funkcionirati kao samoupravna cjelina". Regijama bi središnja država prepu-

## Statističke bi se regije mogle formirati od više samoupravnih regija i bile bi povezane različitim zajedničkim razvojnim projektima koji bi se financirali iz europskih fondova

fičnosti Međimurja. *Regionala* je također tražila decentralizaciju Hrvatske i dekoncentraciju, premještanje dijela ministarstava iz Zagreba – poljoprivrede u Osijek, kulture u Varaždin, prometa i pomorstva u Rijeku, turizma u Split, a ministarstva za regionalni razvoj u Pulu.

U prosincu 2010. predstavnici četiriju regionalističkih stranaka (PGS, HDSSB, MDS i Zagorska demokratska stranka) sastali su se s predsjednikom Stjepanom Mesićem, kojemu je isticao drugi predsjednički mandat, izloživši mu svoja stajališta o

potrebi značajnog jačanja regija u Hrvatskoj uvođenjem regija kao ustavnih kategorija i osnivanjem Doma regija u Saboru. *Regionala* se, osim za dvodomni Sabor, založila i za smanjenje broja županija i jedinica lokalne samouprave, decentralizaciju financijskih sredstava te ustrojavanje četiri do pet regija (dvije manje nego u prethodnom prijedlogu), ne navodeći ih poimence.

## Vladin pokušaj

U proljeće 2000. godine, samo nekoliko mjeseci nakon što je lijeva koalicija preuzela vlast, pojavila se ideja ministra pravosuđa, uprave i lokalne samouprave Stjepana Ivaniševića o pet regija i nekoliko subregija, prva i dosad jedina predložena od predstavnika najviše vlasti. Nju je ovaj stručnjak sa zagrebačkog Pravnog fakulteta prvi put iznio samo nekoliko mjeseci ranije, krajem 1999. na prvome savjetovanju novoosnovanog Instituta za javnu upravu.

Ivanišević je kao regije predložio Primorje, Dalmaciju, gorsku Hrvatsku, sjevernu Hrvatsku i Slavoniju, a kao podregije s određenim zasebnim identitetom Istru, dubrovački kraj, Međimurje, Baranju, istočnu Slavoniju i zapadni Srijem. On je nagovijestio da će preustroj Hrvatske kao regionalne države djelomično započeti nakon lokalnih izbora, koji su bili najavljeni za svibanj 2001. godine, te da će se provoditi u nekoliko koraka. Međutim, njegov odlazak iz Vlade, ali i nesređeni odnosi unutar vladajuće koalicije, posebno kada je u pitanju pogled na regionalizam, pridonijeli su neuspjehu ove inicijative.

## Prijedlozi akademske zajednice

U rujnu 2000. godine, u okviru dogovorene suradnje Vlade i Instituta Otvoreno društvo, Hrvatski pravni centar krenuo je u izradu projekta "Decentralizacija javne uprave", čija je prva, a nažalost i posljednja faza završila u siječnju 2003. izradom integralnog izvješća skupina stručnjaka. Projekt je završio "zaključan u ladici", gdje je ostao i nakon promjene vlasti na izborima u studenom 2003. godine.

Najveća vrijednost ovog projekta bila je u dugoročnosti najavljenih promjena i njihovu postupnom uvođenju. Projekt je bio vođen idejom da prenošenje ovlasti na lokalnu i regionalnu razinu omogućuje oslobađanje energije i stjecanje samopouzdanja lokalne i regionalne samouprave u svoje razvojne potencijale. On je predvidio asimetričan model regionalizacije, što znači da sve regije ne bi bile iste veličine, ali je zagovarao simetrične modele za oslobađanje ljudskoga i gospodarskoga razvojnog potencijala. Najvažnije bi bilo da regije budu homogene, za što bi trebalo zadovoljiti nekoliko kriterija, među kojima je najvažnija identifikacija građana s regijama koja bi sigurno utjecala i na njihov pojačani angažman u razvojnom i demokratskom smislu. Projekt je u prvoj fazi predvidio mogućnost oblikovanja tri do četrnaest regija, što bi naposljetku ovisilo o preklapanju različitih kriterija i izjašnjavanju samih građana. Također, kako se u to vrijeme počelo ozbiljnije govoriti i o statističkim regijama Europske unije, suradnici na ovom projektu imali su potrebu upozoriti da tu nije riječ o identičnim pojmovima, jer bi heterogenost mehanički uvećanih regija prema kriterijima statističkih

regija Europske unije mogla povećati konflikte i time omesti razvoj. Kao rješenje predložili su ono što je najlogičnije: statističke bi se regije mogle formirati od više samoupravnih regija i bile bi povezane različitim zajedničkim razvojnim projektima koji bi se financirali iz europskih fondova.

Početakom devedesetih godina profesor na splitskom Ekonomskom fakultetu Ivo Šimunović postao je jedan od najžešćih kritičara politički dizajniranog ustroja s 21 županijom, smatrajući ga nazadnim modelom koji neće potaknuti policentrični razvoj zemlje. Po njegovu sudu, nedovoljno ekonomski razvijene i slabo institucionalizirane teritorijalne jedinice nisu mogle dovesti do optimalnih razvojnih rezultata kakve je regionalizacija postigla u starim zapadnim demokracijama. Iako nikada nije predložio zaokruženi model regionalizacije Hrvatske, ustrajno zazirući od političke regionalizacije, u nizu intervjua u novinama i tekstova u znanstvenim i stručnim časopisima Šimunović je, poput nekih drugih stručnjaka kao što je Zdravko Petak s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, kao stožere policentričnog razvoja vidio veće gradove koji svojim razvojem postaju prirodna središta makroregija i mikroregija. Također je inzistirao na fleksibilnosti i živosti regija koju nameće ekonomski razvoj. Smatrao je da se s vremenom njihove granice mogu i mijenjati te da povijesne kriterije u određivanju regija treba uzeti s oprezom, dok je političke regije vidio kao statične i inertne. Na temelju analize i studije koja je u obzir uzela više čimbenika, Šimunović je smatrao da bi četiri makroregionalna centra (Zagreb, Rijeka, Split i Osijek) bila sposobna pokrenuti nacionalni razvoj, pridružujući im još eventualno Zadar i Pulu kao potencijalna regionalna središta. Istodobno, Šimunović je dodatno zaoštrio pitanje potrebe državne intervencije u ispražnjeni dio Hrvatske, Liku i zapadnu Slavoniju oko Papuka i Pšunja, odnosno pitanje ulaganja u tamošnje male gradove bez važnijih funkcija, poput Gospića i Daruvara, koji su trebali postati nositeljima preporoda tih područja.<sup>11</sup>

**Funkcionalni ustroj države, gdje će svi njezini dijelovi kroz primjerene ovlasti i pripadajuća sredstva biti osposobljeni za preuzimanje regionalne razvojne i svake druge odgovornosti, u kojoj ne prijete realna opasnost od secesionizma, nužnost je suvremenoga doba**

Krajem ožujka 2010. HAZU je organizirao okrugli stol "Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava" na kojem je sudjelovao niz stručnjaka, predvođen akademikom Eugenom Pusićem. Najviše javne pozornosti s tog skupa izazvao je rad Ivana Koprića, koji je ponudio devet kriterija prosudbe racionalnosti teritorijalnog ustroja. Riječ je o političkom, razvojnom, ekonom-

sko-financijskom, demografskom, prostornom, institucionalno-povijesnom, međunarodnopravnom kriteriju, zatim kapacitetu vođenja javnih politika i pružanja javnih usluga te kriteriju dostupnosti (građanima). Ugradivši sve te kriterije, naposljetku je sačinio prijedlog nove lokalne i regionalne samouprave. Novina u Kopričevu modelu regionalnog preustroja u odnosu na ostale prijedloge u tome je što je pokušao pomiriti regionalizaciju zemlje s okvirima NUTS II jedinica, odnosno statističkih europskih regija. Osim toga, tako zamišljene političke regije bile bi istovremeno razvojne i planske, a mogle bi poslužiti i kao izborne jedinice za parlamentarne izbore. Koprić je predvidio pet regija koje bi se formirale po povijesnome i funkcionalnome, a ne pukom upravnom kriteriju, od kojih nijedna ne bi smjela imati manje od 800 000 stanovnika. Radilo se o sljedećim regijama: Središnja Hrvatska, Slavonija, Primorsko-istarsko-gorska, Dalmacija i Zagrebačka regija (Koprić 2010).

Koncem 2010. Ekonomski institut iz Zagreba pod vodstvom Dubravke Jurline Alibegović dovršio je studiju "Analitička podloga za učinkovitu decentralizaciju", čiji je naručitelj bila Hrvatska zajednica županija.<sup>12</sup> Studija polazi od pretpostavke da lokalna i regionalna samouprava mogu bolje od države zadovoljiti brojne javne potrebe i interese stanovnika, ali i pokazuje da postojeći sustav lokalne i regionalne samouprave nije djelotvoran, jer niže razine vlasti ne raspolažu ni ovlastima ni novcem dostatnim za zadovoljavanje njihovih temeljnih funkcija. Stoga su u studiji predložene tri skupine mjera za decentralizaciju. Prva bi se sastojala od jasne raspodjele obaveznih nadležnosti između općina, gradova, velikih gradova i regija koje bi zamijenile dosadašnje županije. Nadalje, predviđena je promjena načina financiranja koja će jedinicama lokalne i regionalne samouprave omogućiti stabilne prihode. Naposljetku, predviđena je reorganizacija teritorijalnog ustroja sa značajnim smanjenjem broja općina, gradova i regija (županija). Kriteriji za teritorijalni preustroj bili bi broj stanovnika, proračunski kapacitet te specifični povijesni, kulturni i drugi kriteriji. Prema ovoj studiji 20 županija i Grad Zagreb bili bi podijeljeni u sedam regija: Međimurje; Podravina i zapadna Slavonija; Sjeverozapadna i središnja Hrvatska; Dalmacija; Lika, Istra, Primorje i Gorski kotar; Slavonija i Zagrebačka. Regije bi imale funkcije koordiniranja lokalnoga i regionalnoga razvoja kroz brigu o mrežama ustanova u zdravstvu, obrazovanju, socijalnoj zaštiti i kulturi, a dobile bi odlučujuće ovlasti u prostornom planiranju i zaštiti okoliša. Kako bi sve to moglo funkcionirati, predložen je i novi model financiranja koji bi uključio povećanje udjela lokalne i regionalne samouprave u podjeli poreznih prihoda sa središnjom državom, uvođenje poreza na imovinu umjesto komunalne naknade te povećanje prireza.

Konačno, sudjelujući na projektu "Decentralizacija" Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo, koji je predstavljen u jesen 2011. godine, Vedran Đulabić sa zagrebačkoga Pravnog fakulteta polazi od toga da je teritorijalna podjela na regije, o kojoj bi se naposljetku na referendumu izjasnili građani, tek prvi korak u procesu modernizacije. Đulabić nije prvi koji predlaže optimalan model od pet regija – Središnja Hrvatska, Slavonija i Baranja, Istra i Primorje, Dalmacija te Zagreb s okolicom – no ostavlja mogućnost za poseban status Istre i Međimurja u kojima je posebno izražena regionalna svijest. Drugi je korak transformacije

novih regija u teritorijalne jedinice koje bi dobile šire ovlasti od današnjih županija, nakon čega slijedi jačanje njihove koordinacijske uloge u odnosu na jedinice lokalne samouprave i središnju vlast. Napokon, regije bi primjerenima zakonskim i političkim instrumentima trebalo osposobiti za poticanje društvenoga i gospodarskoga razvoja (Đulabić 2011).

## Umjesto zaključka: problem ostaje

U dvadeset i četiri godine hrvatske samostalnosti, unatoč velikom broju inicijativa usmjerenih na regionalni preustroj zemlje, nije zabilježen pomak u odnosu na manjkavi županijski ustroj. Nekoliko je mogućih razloga. Prije svega, riječ je o jakome centralističkom mentalnom sklopu političkih elita u Hrvatskoj. Možda ga je najbolje ilustrirala bivša zagrebačka gradonačelnica Marina Matulović-Dropulić koja je u listopadu 1997. prilikom posjeta Splitu izjavila: "Split ima ljepši stadion od Zagreba! To je tragedija!" (Feral Tribune 1998: 311). Teško je zamisliti da bi gradonačelniku Madrida palo na pamet po dolasku u Bilbao primijetiti kako je "tragično" da taj grad ima moderniji i ljepši muzej (Guggenheimov) nego Madrid.

Premda je Hrvatska u državno-pravnom okviru Austro-Ugarske i Jugoslavije iskusila centralizam i njegove retrogradne učinke, nakon osamostaljenja u glavama političke elite to iskustvo jednostavno je izbrisano. Dijelom je to vjerojatno posljedica kašnjenja u procesu stvaranja države, tijekom kojeg su suvremene države u doba modernizacije prolazile centralističku fazu. Stoga valja "premostiti stoljeća" jer je u međuvremenu kompleksnost rješavanja političkih i društvenih problema promijenila poglede na državni ustroj, čak i u tradicionalno centraliziranim zemljama poput Francuske. Funkcionalni ustroj države, gdje će svi njezini dijelovi kroz primjerene ovlasti i pripadajuća sredstva biti osposobljeni za preuzimanje regionalne razvojne i svake druge odgovornosti, u kojoj ne prijete realna opasnost od secesionizma, nužnost je suvremenoga doba. Za razliku od regionalističkih stranaka, u političkim i izbornim programima te u organizacijskom ustroju nacionalnih stranaka (HDZ, HNS, HSS, SDP), uz sve razlike u shvaćanju regionalizma, vidljivo je da su svjesne hrvatskih regionalnih specifičnosti. Međutim, tu je prije svega riječ o načelnim stavovima i rješenjima za lakše funkcioniranje stranaka, a ne o jasno artikuliranom programskom opredjeljenju za regionalni ustroj zemlje.

S druge strane, iza nedostatka političke volje nacionalnih političkih elita za regionalnim preustrojem krije se i strah od gubitka moći u donošenju ključnih odluka i raspodjeli sredstava, čime se usporedno otvara prostor za korupciju i klijentelizam u međusobnoj igri središnje države te županijskih i lokalnih vlasti. Na ruku im ide ukorijenjena centralistička tradicija s fetišiziranjem države i kod samih građana, jer osim u Istri i djelomično u Slavoniji nije zabilježen jači otpor građana centralizaciji. Može se govoriti o svojevrsnoj centralističkoj političkoj kulturi i manjku demokratskih impulsa odozdo da bi se stvari pokrenule. Najbolje se to vidi u situacijama kada političke afere na lokalnoj i županijskoj razini ili zagovaranje regionalne autonomije postanu povod za denunciranje "lokalnih moćnika" i zazivanje državne pomoći u ograničavanju moći političara na nižim razinama.<sup>13</sup>

Treći razlog izostanka regionalnog preustroja u Hrvatskoj leži u tradicionalnome mentalitetu županijskih političkih elita koje su, zajedno sa svojim stranačkim središnjicama, zainteresirane za održavanje *statusa quo*. Pri tome je nezadovoljstvo političara u Istri i Zadru prijedlozima za regionalni preustroj glavni povod da se u samome začetku odustane od smislene rasprave i pronalaženja prihvatljiva rješenja, čak i onda kada su autori prijedloga teritorijalnog preustroja ostavljali prostor za uvažavanje njihovih stavova.

Konačno, kriza s kojom je suočena Hrvatska najnovija je izlika da se odustane od bitnih zahvata u decentralizaciju i regionalizaciju jer bi, između ostalog, dugovima opterećena država blagajna teško preživjela odricanja od već ustaljenih ovlasti i prihoda u korist nižih razina vlasti.

Zbog svega navedenog ide se u pokušaje parcijalnih rješenja razvojnih ili planskih regija, čime se i dalje perpetuiraju odlučivanje i koordinacija odozgo uz zadržavanje postojećega županijskog ustroja. Time se samo potvrđuje da od regionalnog preustroja i samouprave, pa onda i od funkcionalno uređene hrvatske države, do daljnjega neće biti ništa.

#### Bilješke

- 1 "Umjesto 20, u Hrvatskoj 5 ureda državne uprave". *Novi list*, 7. veljače 2014.
- 2 Isto.
- 3 "Riječki SDP-ovci ne žele ni čuti za 'Glavni grad Pulu'". *Novi list*, 10. veljače 2014.
- 4 "Bauk najavio reformu državne uprave, župani u strahu: centri Zagreb, Varaždin, Osijek, Rijeka i Split". *iPress*, 30. rujna 2013. <http://ipress.hr/hrvatska/bauk-najavio-reformu-drzavne-uprave-zupani-u-strahu-centri-zagreb-varazdin-osijek-rijeka-i-split-29374.html> (pristupljeno 27. veljače 2014.)
- 5 "Grčićev plan: Split sjedište regije Srednji i južni Jadran". *Slobodna Dalmacija*, 6. listopada 2013.

- 6 "Statističke regije: Kontinentalna i Jadranska Hrvatska šokirale Osijek". *Večernji list*, 29. kolovoza 2012.
- 7 Više o razlikama u površini i stanovništvu europskih regija u: Šantić, 2013: 16–17.
- 8 Na prvim višestranačkim izborima 1990. od regionalističkih stranaka sudjelovali su RiDS (kasnije PGS) i Lista za Osijek. Od tada su parlamentarni status, samostalno ili u koalicijama, bar u jednom mandatu izborili IDS, PGS, DA, SBHS, KDM, MDS i HDSSB.
- 9 Prvi broj časopisa *Društvena istraživanja*, objavljen u rujnu/listopadu 1992. u cijelosti je bio posvećen regionalizmu pod tematskim naslovom "Država, regije, regionalni razvoj".
- 10 "Goranska deklaracija za regionalnu Hrvatsku". *Novi list*, 8. srpnja 2002.
- 11 "Ivo Šimunović: Zagreb, Split, Rijeka i Osijek – nositelji nacionalnog razvoja". *Novi list*, 5. srpnja 2000.
- 12 "Svaki drugi grad i općina prekobrojni". *Novi list*, 3. studenog 2010.
- 13 Vidjeti: "Tadić: Jakovčić želi federalnu Hrvatsku da bude istarski Tuđman". *Novi list*, 22. siječnja 2004.

#### Literatura

- Đulabić, V. (2011). Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj. U: *Decentralizacija*, Zagreb: Centar za demokraciju i pravo "Miko Tripalo", str. 35–61.
- Feral Tribune (1998). *Greatest shits: antologija suvremene hrvatske gluposti*. Split: Feral Tribune.
- Koprić, I. (2010). Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava. U: Barbić, J. (ur.). *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, Zagreb: HAZU, str. 109–138.
- Šantić, N. (2013). *Ljepotica i zvijer: mali kompendij hrvatskog regionalizma*. Zagreb: Jesenski i Turk. ■