

# Je li moguća regionalizacija Hrvatske? Institucionalna i politička ograničenja<sup>1</sup>

**Ivan Koprić**

**Krajnje je vrijeme okrenuti se modelu policentrične decentralizirane zemlje. Važnu ulogu u tome moraju odigrati regije, na koje valja decentralizirati neke od sadašnjih poslova sa središnje razine**

Hrvatski sustav lokalne samouprave funkcionira već dvadeset godina, s dvije razvojne faze. U prvoj je provedena i formalno centralistička koncepcija temeljena na ustavnoj definiciji lokalne samouprave i uprave, pri čemu su ulogu temeljne karike centralističkog upravljanja zemljom igrale županije kao jedinice "lokalne uprave i samouprave". Druga faza započela je nedorečenom, nespretnom i bojažljivom promjenom ustavne definicije sustava u sustav "lokalne i područne (regionalne) samouprave", pri čemu je "područna (regionalna)" samouprava ostala nekom vrstom regionalne samouprave lišene pravoga regionalnog okvira i uloge, i to u okviru naslijeđenih – županija (više u Koprić 2003; 2012).

Najnoviji pokušaj ustavnih promjena s početka 2014. godine, uz neke druge zakonske inicijative koje su još u pripreмноj ili zakonodavnoj fazi, može se smatrati drugim pokušajem regionalizacije, koja u inicijalnoj reformi 2000./2001. nije uspjela. U skladu s time pripremljeni su novi Zakon o regionalnom razvoju, izmjene Zakona o sustavu državne uprave te izmjene nekih drugih zakona koji uvode načelo organiziranja državnih upravnih službi po regionalnom, a ne više županijskom načelu. Nacrtom ustavnih promjena krajem 2013. predviđa se važna terminološka promjena kojom bi se tzv. područna (regionalna) samouprava redefinirala kao regionalna, a kao jedinice regionalne samouprave predviđene su županije i regije. No, čini se da su šanse da taj drugi pokušaj bude uspješan male, a rizici promjena teritorijalne organizacije veliki. Ipak, na duži rok ta zasad teško ostvariva misija mogla bi označiti početak ozbiljne rasprave i stručne pripreme regionalizacije u nadolazećem razdoblju.

Ivan Koprić, redoviti profesor, predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu iz Zagreba. E-pošta: ikopric@pravo.hr

Regionalizam i stvaranje višestupanjskih sustava javnog upravljanja jedna je od novih i vrlo značajnih tendencija širom Europe. Osim Švicarske kao nominalne konfederacije te Njemačke i Austrije kao federacija, skupini federativnih država priključila se i Belgija, koja je prošla razmjerno brz put do

## Regionalizam i stvaranje višestupanjskih sustava javnog upravljanja jedna je od novih i vrlo značajnih tendencija širom Europe

federalnog uređenja s međustupnjem političkog regionalizma. Političke regije uveo je niz zemalja, a napose Francuska, Italija, Španjolska, Danska, Poljska, Češka, Slovačka i Grčka. Pritom su, po prosječnom broju stanovnika, najveće regije u Italiji s tri milijuna te u Francuskoj i Španjolskoj s 2,7 milijuna stanovnika. Poljska vojvodstva imaju prosječno 2,4 milijuna, a danske regije 1,1 milijun stanovnika. Manje su grčke (850 000), češke (750 000) i slovačke regije (680 000 stanovnika).<sup>2</sup>

Tendencija regionalizma ima više osnova. Jedna je od njih u regionalnoj politici Europske unije, koja se oslanja na tzv. NUTS II jedinice s preko 800 000 (do tri milijuna) stanovnika. Tu je i politika supsidijarnosti i decentralizacije Europske unije i Vijeća Europe, koja *top-down* stil javnog upravljanja nastoji makar dopuniti, ako već ne i preokrenuti *bottom-up* stilom. Na kraju, ali ne i manje važno, tu je sve snažnija svijest stanovništva, civilnog društva i drugih aktera o važnosti regionalnih interesa i identiteta.

Druge zemlje, srednje i manje veličine, također razmatraju regionalizaciju u političkom smislu. Među njima su i neke zemlje s područja bivše Jugoslavije, ponajprije Hrvatska, Srbija i Slovenija. Nijedna od njih nije se još upustila u stvaranje političkih regija, premda se u svakoj od njih o tome vodi stručna, politička i javna rasprava. Hrvatska za razliku od Slovenije i Srbije već ima razinu koju Ustav definira kao "područnu (regionalnu) samoupravu" na kojoj funkcioniraju županije.

### Croquis dosadašnjeg razvoja županija u Hrvatskoj

Hrvatska je bila razmjerno moderno teritorijalno organizirana država prije no što je došlo do reforme lokalne samouprave 1993. godine. Od 1990. do 1993. funkcionirala je sa stotinjak relativno velikih općina, s tim da je od početka 1991. Zagreb počeo funkcionirati kao jedinstvena teritorijalna jedinica, napuštivši unutarnju gradsku podjelu na autarkične općine, koja je bila jedna od većih zapreka modernijem gradskom upravljanju. Tadašnje su hrvatske općine po veličini bile usporedive s najvećim općinama u drugim zemljama, ali ipak manje nego što su to sada općine u Danskoj (s prosjekom od preko 55 000 stanovnika) ili Velikoj Britaniji (s prosjekom od oko 130 000 stanovnika). Raspravljalo se o regijama i regionalnom konceptu razvoja zemlje te se činilo da bi Hrvatska mogla krenuti putem izgradnje modernih regija.<sup>3</sup>

Reorganizacijom početkom 1993. u Hrvatskoj uspostavljene su županije, njih čak 20, kao, kako je zakon rekao, "jedinice lokalne uprave i samouprave". Premda izraz "lokalna uprava i samouprava" metaforički rečene znači "drveno željezo", ipak je bila riječ o sasvim određenoj koncepciji o ulozi tih novih, odnosno, povijesno gledajući, obnovljenih jedinica u sustavu vlasti i javnog upravljanja. Županije su trebale osigurati centralistički i hijerarhijski model upravljanja Hrvatskom, tako da se volja centralne vlasti efektivno provede na čitavom teritoriju. Ima li se u vidu činjenicu da je usporedno osnovano 487 jedinica lokalne samouprave (418 općina i 69 gradova), osiguran je gotovo optimalni raspon kontakta i kontrole sa središnje razine: središnja vlast nadzirala je 20 županija i Grad Zagreb, a svaka je županija u prosjeku nadzirala oko 24 jedinice lokalne samouprave. U uvjetima agresije, rata i okupacije značajnog dijela državnog teritorija, takav je odabir staroga francuskog modela (napuštenoga u samoj Francuskoj tijekom reforme početkom 1980-ih) u danim okolnostima bio možda primjerom adekvatnoga i racionalnoga konstitucionalnog izbora.

Župan je bio "predstavnik državne vlasti na području županije", što je postajao nakon što bi predsjednik Republike na pozitivni Vladin prijedlog dao potvrdu njegova izbora. Predsjednik Republike je čak mogao sam imenovati župana ako bi dva puta zaredom odbio dati potvrdu onima koje bi birala županijska skupština. To se dogodilo u Zagrebu 1995. kad je predsjednik Tuđman odbio dati potvrdu čak četvorici izabраниh župana te je do političkog razrješenja došlo tek nakon sljedećih lokalnih izbora (1997.).<sup>4</sup> Župan je imao niz ovlasti i mehanizama utjecaja ne samo unutar županijskog djelokruga nego i spram gradova

### Hrvatska je bila razmjerno moderno teritorijalno organizirana država prije no što je došlo do reforme lokalne samouprave 1993.

i općina na teritoriju županije, čiji je rad koordinirao. Posebno se oslanjao na županijske urede kojima je ravnao, a koji nisu bili lokalna tijela, nego tijela središnje države. U čitavoj zemlji bilo je 176 takvih ureda, a u njima je radilo oko 8500 državnih službenika. Tim se putem doista uspješno centralistički upravljalo zemljom, ali je Hrvatska bila izložena ozbiljnim kritikama Vijeća Europe upravo poradi uloge županija i pozicije župana, posebno nakon ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i prve misije Vijeća Europe 1998. godine.

Ustavne promjene 2000. donijele su određene organizacijske i institucionalne promjene – župan postaje isključivo lokalno birani izvršni dužnosnik, a struktura županijskih ureda pojednostavnjuje se na jedan ured državne uprave za područje pojedine županije. Uredi su ostali tijela državne uprave, ali sada potpuno organizacijski, personalno, funkcionalno i financijski odijeljeni od županije koja je definirana kao "jedinica područne (regionalne) samouprave". Jedno je vrijeme vladalo uvjerenje da će se ubrzo pokazati da tako preoblikovane županije nemaju

adekvatnu ulogu u sustavu i da će ih se nakon toga jednostavno, lako i brzo ukinuti.

No, u godinama koje su slijedile one su se pokazale žilavom i prilagodljivom institucijom. Umjesto velike uloge koju su igrale ranije, ubrzo su se navikle na sporednu, ali ne i posve beznačajnu ulogu. Tomu je značajno pridonijela činjenica da

**O županijama su naročito ovisne male i srednje općine te dio gradova. Bez županija te brojne jedinice lokalne samouprave ne bi mogle funkcionirati jer se sve javne usluge iz samoupravnog djelokruga, osim onih koje pružaju državna tijela i ustanove, osiguravaju preko županija. Tako su županije zapravo preuzele poslove koje je Ustav rezervirao za jedinice lokalne samouprave, osim na području srednjih i velikih gradova koji često imaju i veći kapacitet nego županije**

je vlada Ivica Račana željela provesti veliki projekt decentralizacije. No, kad se 2001. pokušala provesti u Ustavu već 2000. godine prihvaćena razdioba poslova, koja je značajne sektore decentralizirala na općine i gradove, vidjelo se da to zapravo nije moguće. Temeljni razlog tomu bila je izrazito mala, gotovo nikakva sposobnost praktično svih općina, pa i najvećega dijela gradova, da obavljaju i financiraju te decentralizirane poslove. Jednostavno, općine i mali gradovi nisu imali ni adekvatno školovanih službenika, ni sredstava, ni opreme, ni prostora, ni bilo kakvog drugog kapaciteta da počnu obavljati poslove vezane uz obrazovanje, zdravstvo, socijalnu zaštitu i skrb, vatrogastvo i slične djelatnosti.

Umjesto njih, za te su zadatke odabrane županije, premda je njihova uloga po Ustavu i u to vrijeme, jednako kao što je i sada, posve drukčije konstitucionalno određena. Niti njihov kapacitet nije bio puno veći, ali nekome se očito učinilo da bi to bilo bolje rješenje za decentralizaciju nego premale općine i gradovi. O tome rječito govori i podatak da su samo 33 grada preuzela Ustavom predviđene poslove, dok su se na preostalom području ti poslovi prenijeli na županije. Time su one postale formalni osnivači mnogobrojnih obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i drugih ustanova, čime su stekle i mogućnost (političkog) utjecaja na brojne odluke u njima, od izbora ravnatelja, investicija, nabave opreme i usluga te čitava niza drugih usluga.

broj 17 - travanj 2014.

Sve to, dakako, bez potrebe da ih same financiraju – novac za sve te djelatnosti i dalje se osigurava u državnom proračunu te se namjenski transferira županijama.

Od tada županije ponovno jačaju, zapošljavaju nove službenike, osnivaju razvojne agencije i druge organizacije, stvaraju mreže međusobnih odnosa te odnosa s europskim institucijama i jedinicama u drugim zemljama. Funkcioniraju bez ozbiljne kontrole birača, jer su u stvari izvan njihova vidokruga, za razliku od općina i gradova.<sup>5</sup> Mogućnosti utjecaja županija na općine i gradove pri tome su značajne i velike, od dijeljenja ili uskraćivanja subvencija ili stipendija do utjecaja na izbor ravnatelja ustanova koje djeluju na njihovu području, sufinanciranja javnih potreba i čitava niza drugih aktivnosti. O županijama su naročito ovisne male i srednje općine te dio gradova. Bez županija te brojne jedinice lokalne samouprave ne bi mogle funkcionirati jer se sve javne usluge iz samoupravnog djelokruga, osim onih koje pružaju državna tijela i ustanove, osiguravaju preko županija. Tako su županije zapravo preuzele poslove koje je Ustav rezervirao za jedinice lokalne samouprave, osim na području srednjih i velikih gradova koji često imaju i veći kapacitet nego županije.

Rezultat svega toga očituje se u posve specifičnoj situaciji u kojoj javne usluge iz samoupravnog djelokruga teritorijalne samouprave građanima osiguravaju ili gradovi (veliki i srednji) ili županije. Općine nisu u stanju obavljati ustavni krug dodijeljenih im javnih poslova, čak ni u nekome smanjenom opsegu, jer nemaju financijskih, ljudskih ni organizacijskih kapaciteta za takvu vrstu zadaća. U praksi se približavaju zakonskom opisu uloge mjesne samouprave – pretvaraju se u instituciju za artikuliranje interesa manjih teritorijalnih cjelina bez kapaciteta da te interese same ostvare. Ovisne su o financijskoj pomoći sa županijske i državne razine, kao i o pomoći susjednih gradova, u kojima su i dalje smještene javne ustanove, komunalna poduzeća i druge institucije – gradovi su zadržali svoj normalni centralitet te čak i u situaciji kad su im odsječeni dijelovi teritorija važni za širenje i razvoj uspijevaju održati dominantnu poziciju nad ruralnom općinskom okolinom.

## Scenariji razvoja teritorijalne organizacije

Početni i zasad izgledni scenarij je inercija i zadržavanje postojećeg stanja, kako na razini stvarnog funkcioniranja tako i na razini pravne regulacije. Premda stvarno funkcioniranje sustava značajno odstupa od ustavne i zakonske regulacije (Koprić 2014), upravo te pravne proklamacije djeluju kao svojevrsna demokratska fasada i ukras. Takav sustav funkcionira više od 20 godina. Premda se tijekom tog razdoblja značajno povećao broj jedinica, njihovi poslovi, ustavnopravna i zakonska regulacija, interni odnosi između vijeća i načelnika, kao i niz drugih važnih elemenata, ipak je u svim tim aspektima bila riječ o dogradnji sustava, a ne o njegovoj radikalnoj promjeni. Uvođenje modernih samoupravnih regija, uz određene korjenite promjene u statusu županija te uz veće smanjenje broja jedinica i druge promjene, dovelo bi do radikalnog otklona od tog modela. No, uz postojeće se jedinice na svim razinama vezalo jako puno interesa.

Opstanak postojećih jedinica od važnosti je za minimalno

100 000 ljudi (načelnika i drugih dužnosnika, vijećnika, službenika), ne računajući na interes političkih stranaka čiji su lokalni dužnosnici i vijećnici u pitanju, institucionalni interes nacionalnih udruga općina, gradova i županija, poduzetnika koji su uspostavili određene formalne (npr. koncesijom ili javno-privatnim partnerstvom) i neformalne odnose s postojećim jedinicama, službenika državne uprave koji bi mogli biti zahvaćeni decentralizacijskom reformom i postati lokalni službenici, i mnogih drugih aktera. Svi oni s posve izvjesnom nelagodnom,

## Opstanak postojećih jedinica od važnosti je za minimalno 100 000 ljudi (načelnika i drugih dužnosnika, vijećnika, službenika)

strahom, pa i otporom prilaze ideji promjene postojeće teritorijalne strukture, a zahvaljujući otvorenim kanalima mogu utjecati na odluke glavnih nacionalnih političkih aktera i tijela vlasti na središnjoj razini.

Drugi je scenarij prilagodba formalnopravne regulacije sadašnjem stanju, posebno u odnosu na županije i općine, s otvaranjem mogućnosti regionalizacije. Naime, još od tzv. decentralizacije 2001. županije funkcioniraju kao lokalne, a ne kao regionalne jedinice, pa bi se takvo šizofreno, *via facti* uspostavljeno, neustavno stanje moglo konačno Ustavom priznati te zakonima pravno urediti. Za ostvarenje tog scenarija bilo bi potrebno županije Ustavom definirati kao jedinice lokalne samouprave koje preuzimaju lokalne poslove za sve dijelove teritorija osim za područja srednjih i većih gradova, koji bi i dalje nastavili obavljati svoje poslove kao i dosad. Računajući da su kapaciteti i županija i gradova u zadnjih desetak godina ipak ojačali, valjalo bi decentralizirati i više poslova na takve iznova definirane a teritorijalno identične jedinice. U perspektivi bi im se moglo dodijeliti i više sredstava, nauštrb prihoda državnog proračuna, i decentralizirati niz daljnjih javnih poslova.

U takvu sustavu na lokalnoj razini funkcionirale bi županije i gradovi, dok bi sadašnje općine, ili bar većina njih, nastavile funkcionirati kao oblici mjesne samouprave. Time bi se otvorio prostor i uvođenju samoupravnih regija. Njega bi sačinjavalo dvadesetak županija i osamdesetak većih i srednjih gradova na lokalnoj razini te pet novih, samoupravnih regija. Ovakav bi model bio sličan njemačkoj organizaciji lokalne samouprave s gradovima izdvojenima iz kotara.<sup>6</sup> No, s gledišta znanstveno utvrđenih kriterija to nije najbolja opcija za reformu.

Treći scenarij podrazumijeva radikalnu teritorijalnu reformu. U toj reformi morao bi se smanjiti broj jedinica lokalne samouprave na mjeru mreže centralnih naselja, kakvih je stotinjak, uz određene prilagodbe zbog geografskih specifičnosti (npr. otoci). Takve nove jedinice trebalo bi oblikovati tako da imaju sličan krug javnih poslova i ovlasti (monotipska organizacija). Na regionalnoj razini moglo bi se osnovati pet regija. Time bi se opet dobio prikladan raspon kontakta između regionalne i lokalne razine kao i sada,<sup>7</sup> a središnja bi se država napokon

rasteretila mnoštva poslova koje sada obavlja bez pravog opravdanja i potrebne efikasnosti.

## Perspektive formiranja samoupravnih (političkih) regija

U dva od mogućih scenarija dolazi do formiranja samoupravnih regija. Kod njihova formiranja valja uzeti u obzir sve stručno-tehničke kriterije, ali i dodatne uloge koje bi one trebale imati u izbornom sustavu te u sustavu planiranja regionalnog razvoja. Granice povijesnih i ekonomskih regija već su poznate, a ne poklapaju se s postojećim granicama među županijama. Zato prilikom formiranja političkih regija treba uzeti u obzir geografske, povijesne i ekonomske cjeline, a ne formalne granice nedosljedno formiranih županija.

Najvažnije je kvalitetno povući crte razgraničenja regija u središnjem dijelu Hrvatske, u široj okolici Zagreba, ne libeći se pritom rješenja koje će čak i neke dijelove sada bliže Zagrebu smjestiti u neke druge regije. Gotovo da je zadnji čas za tako nešto, jer će inače gravitacijsko djelovanje prejakog Zagreba na duže vrijeme onemogućiti ravnomjerni razvoj zemlje. Grad Zagreb ima ovlasti i grada i županije, ali obavlja i poslove državne uprave koje za ostala područja obavljaju državni upravni organi – oko četvrtine službenika Zagreba obavlja poslove državne uprave.

Kod teritorijalnog oblikovanja regija važno je ne robovati sada neprirodno određenim granicama županija, posebno u središnjem dijelu zemlje, koje sijeku linije društvene i ekonomske gravitacije, kao i cjelovite ekonomske, funkcionalno povezane mikro cjeline. Razvojne potrebe također se moraju uzeti u obzir, kao i potreba za onemogućavanjem potpunog narušavanja ravnoteže među regijama.

## Najvažnije je kvalitetno povući crte razgraničenja regija u središnjem dijelu Hrvatske, u široj okolici Zagreba, ne libeći se pritom rješenja koje će čak i neke dijelove sada bliže Zagrebu smjestiti u neke druge regije

Mnogi razlozi govore u prilog pet samoupravnih regija. Riječ je o sljedećima:

1. *Zagrebačka*, koja bi obuhvaćala područje Grada Zagreba te južni i zapadni dio sadašnje Zagrebačke županije (bez gradova i općina koji bi ušli u sastav Središnje Hrvatske)<sup>8</sup>, a brojila bi 1 037 162 stanovnika;<sup>9</sup>

2. *Primorsko-istarsko-gorska*, koja bi obuhvaćala područje današnje Istarske, Primorsko-goranske, Ličko-senjske i Karlovačke županije, kao i dio Sisačko-moslavačke županije (grad Glinu te općine Dvor, Gvozd i Topusko), sa 700 294 stanovnika;

3. *Dalmacija*, koja bi obuhvaćala postojeću Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku te Dubrovačko-neretvansku

županiju, uz dodatak triju općina Ličko-senjske županije koje gravitiraju Zadru (Lovinac, Udbina, Donji Lapac), sa 862 869 stanovnika;

4. *Slavonija*, koju bi sačinjavale današnja Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, te Brodsko-posavska županija, kao i dio Sisačko-moslavačke (grad Novska te općine Jasenovac, Lipovljani te Hrvatska Dubica) te dio Bjelovarsko-bilogorske županije (gradovi Daruvar i Grubišno Polje te općine Dežanovac, Končanica, Sirač i Đulovac)<sup>10</sup>, sa 855 746 stanovnika;

5. *Središnja Hrvatska*, koja bi obuhvatila područje sadašnje Međimurske, Varaždinske, Krapinsko-zagorske, Koprivničko-križevačke te Bjelovarsko-bilogorske županije (bez jedinica koje bi prešle u Slavoniju), kao i istočni dio Zagrebačke županije (gradovi Sveti Ivan Zelina, Vrbovec i Ivanić Grad te općine Bedenica, Dubrava, Farkaševac, Gradec, Kloštar Ivanić, Križ, Preseka i Rakovec), sa 834 541 stanovnikom.<sup>11</sup>

Tako bi se dobila relativno uravnotežena regionalna struktura, uz stanovito odstupanje u Zagrebačkoj regiji te Primorsko-istarsko-gorskoj regiji. Grad Zagreb je u zadnjem desetljeću privukao još dodatnog stanovništva te zajedno s dijelovima postojeće Zagrebačke županije predstavlja po broju stanovnika i ekonomskom potencijalu najveću regiju. Zbog prirodnog oblika i obilježja prostora (dolina Save), prometnica, pa i funkcionalnih veza, ovu je regiju gotovo nemoguće smanjiti, a da ne izgubi iole prirodni oblik.

Drugačije je s Primorsko-istarsko-gorskom regijom, koja obuhvaća relativno raznoliko područje od Istre do Gline i Gospića, ali još uvijek s manje od 800 000 stanovnika. Ipak, ona u mnogočemu funkcionira kao stvarna cjelina, zajednica interesa, komplementarna po prirodnim i gospodarskim komponentama koje sadrži. Područje koje gravitira Karlovcu, a koji na regionalnoj razini ima snažne veze s Rijekom,<sup>12</sup> dijelom je sada priključeno Sisačko-moslavačkoj županiji, što bi valjalo ispraviti.

Upravo ta najzapadnija regija po svojoj strukturi i obliku upozorava na nužnost kreiranja formi autonomije i identiteta unutar regija.<sup>13</sup> No, unutarregionalne autonomije trebalo bi formirati ne samo za Istru nego vjerojatno i za dubrovačko područje, Međimurje, Zadar, zapadnu Slavoniju te Baranju. Postojeći kulturni identiteti ne smiju se zatirati, nego promovirati i jačati kao dio ukupnog kapaciteta regija. Čak i takvi posebni slučajevi mogu se regulirati međusobno različito, tj. tako da npr. Istra kao subregija ima različite ovlasti od područja oko Dubrovnika. Nema zapreke za fleksibilan pristup i očuvanje identiteta pojedinih subregija.<sup>14</sup>

Prilikom određivanja sjedišta regija treba uzeti u obzir veličinu i stručne, empirijski provjerene spoznaje o središnjim gradovima kao pokretačima razvoja svojih regija i pružateljima niza javnih usluga za čitavo područje regija (Wojtowitz 2010). Za sjedišta bi se mogla odrediti i neka druga mjesta, koja se možda želi revitalizirati. Razlog može biti i taj da se jednostavno onemogućiti prijepore između većih gradova u pojedinim regijama (tako npr. u Dalmaciji između Splita i Zadra, u Primorju i Istri između Rijeke i Pule itd.). Tako bi se za sjedišta mogla odrediti mjesta kao što su, primjerice, Križevci, Šibenik, Požega, Opatija ili neka druga.<sup>15</sup>

broj 17 - travanj 2014.

Takve političke regije valjalo bi koristiti kao okvir za planiranje, razvojno povezivanje te međužupanijsko usklađivanje javnih politika. Političke regije suvremene Europe uglavnom i služe za planske i razvojne svrhe.<sup>16</sup> No, čini se da je hrvatska vlada odustala od ove ideje, najavljene u predizbornoj programu nazvanom Plan 21 (2011).

Od 1. siječnja 2013. Hrvatska je za statističke potrebe razdijeljena na dvije statističke regije, Kontinentalnu i Jadransku Hrvatsku. Jadranska regija ostaje ista kao i u ranijoj podjeli na tri statističke regije, koje su uspostavljene 2007. godine, te obuhvaća sedam županija koje makar jednim svojim dijelom izlaze na Jadransko more. To uključuje i Ličko-senjsku županiju, kao jednu od najnelogičnije skrojene županije u postojećoj organizaciji. Kontinentalna regija obuhvaća preostali dio zemlje, tj. dosadašnju Sjeverozapadnu te Panonsku Hrvatsku, s trinaest županija i Gradom Zagrebom (Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku, NN 96/12).

## Postojeće izborne jedinice nisu skrojene logično te dijele prostor Republike Hrvatske u smislu izbornog inženjeringa, a ne prema logičnim vezama pojedinog dijela državnog teritorija

Budući da je u stvarnome životu teško osigurati razvojnu suradnju i plansko dogovaranje županija unutar tih novih statističkih regija, bit će – čak i ako se ne formiraju nove samoupravne regije – potrebno pronaći uže i prirodnije skupine županija za suradnju. U tom je smislu nacrt Zakona o regionalnom razvoju s kraja 2013. predvidio pet planskih područja koja će u nekoj mjeri slijediti predloženu organizaciju političkih regija, ali uz važna a neprirodna odstupanja, uvjetovana time da se u novom dogovoru oko statističkih regija postojeće županije uzmu kao sankrosantne cjeline bez obzira na sve znanstvene i stručne kritike podastrte u zadnjih dvadeset godina.<sup>17</sup>

Predložena planska područja Jadransku regiju razdvajaju u dvije cjeline pod nazivom Sjeverni Jadran i Lika (Primorsko-goranska, Istarska i Ličko-senjska županija) te Srednji i Južni Jadran (Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska te Dubrovačko-neretvanska županija). Kontinentalna regija sastojala bi se, prema tom nacrtu, od tri planska područja: Središnje Hrvatske (Grad Zagreb, Zagrebačka, Karlovačka, Sisačko-moslavačka i Bjelovarsko-bilogorska županija), Sjeverozapadne Hrvatske (Krapinsko-zagorska, Koprivničko-križevačka, Varaždinska i Međimurska županija) te Istočne Hrvatske (Virovitičko-podravska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Brodsko-posavska i Požeško-slavonska županija). Tako je središnja Hrvatska dobila više nego dominantno mjesto, dok su, s druge strane, Dalmacija i Slavonija skrojene na najprirodniji način. Nejasno je zašto je u središnju Hrvatsku sa Zagrebom kao centrom uključena i Bjelovarsko-bilogorska županija, koja

i sada ima prirodne i ekonomske veze prije svega sa sjevernim dijelom Hrvatske, a dijelom i sa Slavonijom. Također je nejasno zašto dijelovi Krapinsko-zagorske županije u toj koncepciji, koja preferira i dodatno potiče dominantnu poziciju Zagreba, nisu povezani sa središnjom Hrvatskom, kamo gravitiraju više nego dijelovi Bjelovarsko-bilogorske županije. I tako redom.<sup>18</sup>

## Broj zastupnika treba vezati uz broj birača, što znači da svaka regija vjerojatno ne bi imala jednak broj zastupnika u Saboru, s obzirom na to da bi se ipak značajnije razlikovale po broju stanovnika

Takva struktura statističkih regija i planskih područja formalno gledajući ne onemogućuje drugačiju organizaciju političkih regija. Statističke regije doista imaju samo statističko-tehničku svrhu. Planska područja sa svojim partnerskim vijećima ipak bi bila određene institucije na terenu, premda je predviđeno da administrativne i stručne poslove za njih obavlja Ministarstvo regionalnog razvoja. No, postavlja se pitanje kakva bi to nužda morala tjerati politički vrh zemlje da se upusti u još jedan novi, dodatni i paralelni posao, posao teritorijalne reorganizacije, uz već jednom uspostavljenu novu institucionalnu infrastrukturu potrebnu za apsorpciju sredstava iz europskih fondova, namijenjenih upravo regionalnom razvoju? Pa čak i kad bi se u taj posao upustio, kako bi ga politički proveo ako apsorpcijske svrhe statističkih regija i planskih područja praktično cementiraju županijsku organizaciju?

Predložene političke regije valjalo bi koristiti i kao izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Postojeće izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor utvrđene su još u vrijeme kad se Sabor sastojao od Zastupničkog i od Županijskog doma, pri čemu je potonji imao zadaću predstavljati političke interese različitih dijelova Hrvatske. Taj je dom prestao postojati nakon ustavnih promjena koje je predložila vlada Ivice Račana, s tim da su kritike na račun izbornog modela za taj dom bile snažne i utemeljene. Županijski se dom birao tako da je osiguravao enormnu natpredstavljenost najjače političke stranke, tada HDZ-a, što je izazvalo reakciju nove vladajuće koalicije nakon izbora 2000. godine.

Otada nema nikakva predstavništva regija ili dijelova Hrvatske u Saboru, a Hrvatska je postala još centraliziranija no što je bila tijekom 1990-ih. Zato bi u okviru promjene teritorijalne organizacije Hrvatske nove političke regije trebale dobiti i ulogu u nacionalnom političkom sustavu te služiti kao izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (Koprić 2010: 947; Kasapović 2011: 28).

Postojeće izborne jedinice nisu skrojene logično te dijele prostor Republike Hrvatske u smislu izbornog inženjeringa, a ne prema logičnim vezama pojedinog dijela državnog teritorija.<sup>19</sup> Riječ je o deset izbornih jedinica utvrđenih Zakonom o izbor-

nim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor u kojima se broj birača ne smije razlikovati više od + – 5 % (čl. 35. i 36. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor). Organizacijom izbora za Sabor u pet samoupravnih regija Hrvatski sabor dobio bi neku vrstu regionalnog predstavništva te bi bilo nešto jasnije nego sada koji zastupnici predstavljaju koji dio birača u zemlji. U svakoj regiji – izbornoj jedinici moglo bi se birati praktično dvostruko više zastupnika nego sada (sada se u jednoj izbornoj jedinici bira 14 zastupnika) ili se u slučaju kombiniranja različitih izbornih modela taj broj može zadržati na sadašnjem, povećati ili smanjivati. Broj zastupnika treba vezati uz broj birača, što znači da svaka regija vjerojatno ne bi imala jednak broj zastupnika u Saboru, s obzirom na to da bi se ipak značajnije razlikovale po broju stanovnika.

Jedna je od mogućih podvarijanti kombinacija izbora po regijama – izbornim jedinicama, tako da se iz svake regije bira određeni broj zastupnika (ukupno njih 70 koji bi predstavljali svoje regije i interese građana na njihovu području), a da se na području čitave Republike Hrvatske kao jedne izborne jedinice bira još toliko zastupnika po načelu razmjernog predstavništva, koji bi reprezentirali interese svih građana te simbolizirali jedinstvo države. Pritom bi se zastupnici s područja regija mogli birati bilo po načelu razmjernog predstavništva bilo po većinskom izbornom modelu, tako da se svaka regija dalje podijeli na određeni broj izbornih okruga podjednake veličine.

## Zaključak

Rasprava o decentralizaciji i teritorijalnoj reorganizaciji u Hrvatskoj već se više od desetljeća vodi između želje za racionalnim odlukama i inhibirajućih emocija. Uzevši u obzir početne uvjete, institucionalnu povijest te promjene teritorijalne organizacije u drugim zemljama, vidi se da je reforma provedena 1993. bila retrogradna, s prevelikim težištem na političkoj komponenti organizacije lokalne samouprave. Komponente efikasnog pružanja javnih usluga, osiguravanja široke palete društvenih službi te oslonca ekonomskog razvoja bile su, a i dalje su izrazito zanemarene. Fragmentacija i nedovoljni kapacitet jedinica u neku su ruku osakitali i otežali čak i funkcioniranje središnje države koja nerijetko preuzima odgovornost za, primjerice, popravke krovova crkvi, nogostupe i ograde groblja u malim mjestima. Dovoljno je samo pogledati izdvajanja iz tekućih rezervi državnog proračuna.

Sadašnje stanje, osim što je u širem društvenom smislu nefikasno, još je i neustavno, jer nijedna općina ne može obaviti, a kamoli financirati Ustavom zajamčene poslove. Između dvije trećine i tri četvrtine jedinica nije sposobno preuzeti minimalne javne službe i početi obavljati funkcije koje ima suvremena lokalna samouprava. Hrvatska je visoko centralizirana zemlja, sa Zagrebom koji praktički "usisava" ostatak Hrvatske. Oko 80 % teritorija izloženo je snažnom trendu depopulacije, pri čemu se iz podataka vidi jasna korelacija između demografskih procesa i ekonomske razvijenosti. Gotovo 400 jedinica (71 %) ima manje od 5000 stanovnika, što se prema komparativno provjerenim izračunima smatra donjom granicom mogućnosti osiguranja barem minimalnih javnih usluga i službi za lokalnu zajednicu. Samo 74 jedinice (13 %) imaju više od 10 000 stanovnika.

Nadzor zakonitosti s jednog mjesta, u Zagrebu, nad 576 jedinica teritorijalne samouprave nije moguć, pa se svodi na politički inducirane intervencije.

Krajnje je vrijeme okrenuti se modelu policentrične decentralizirane zemlje. Važnu ulogu u tome moraju odigrati regije, na koje valja decentralizirati neke od sadašnjih poslova sa središnje razine. Određenim dijelovima unutar regija treba ostaviti sadašnje ovlasti županija i njihovo mikroregionalno političko predstavništvo.

No, šanse za takvu vrstu reformi i dalje nisu velike. Usprkos najavama iz Plana 21 i formiranju, u veljači 2012. godine, Nacionalnog povjerenstva za provođenje decentralizacije i reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave, vlada Zorana Milanovića nije pripremila cjeloviti plan regionalizacije, a pokušaji javnog nametanja te teme završavaju u najmanju ruku nejasnim izjavama Vladinih dužnosnika. Budući da je prošlo već više od polovice mandata, nije realno očekivati pokretanje projekta regionalizacije u iduće dvije godine. A razvoj političkog projekta regionalizacije u razdoblju nakon toga posve je neizvjestan, ne samo zbog neizvjesnih političkih ishoda nego i zbog nedovoljno jasne uloge koju bi u svemu tome mogla odigrati ograničenja teške ekonomske situacije s kojom je suočena zemlja.

## Bilješke

- 1 U radu su korišteni dijelovi autorove dosad neobjavljene studije *Daljnji koraci u reformi hrvatske lokalne i regionalne samouprave*. Prijedlog organizacije pet regija autor je u nekoj mjeri spomenuo ili elaborirao i u nekim drugim radovima.
- 2 Irska koja ima 6,4 milijuna stanovnika planira svojih osam regija preoblikovati u tri regije s prosječno 2,1 milijuna stanovnika. V. O'Riordáin i van Egeraat 2013.
- 3 V. Šimunović (1992) te ostale radove objavljene u časopisu *Društvena istraživanja* br. 1/1992; usp. i Puhek 2001.
- 4 Riječ je o tzv. Zagrebačkoj krizi, v. Kasapović 1998; Koprić i Vukojičić Tomić 2013: 159, fn. 5.
- 5 Županijski su izbori – izbori trećeg reda. V. šire u Koprić i dr. 2014.
- 6 Za vrlo detaljni i sustavni komparativni pregled v. Ivanišević 2010. U Njemačkoj se za izdvajanje grada iz sastava kotara traži oko 100 000 stanovnika, što, dakako, u takvoj varijanti nije primjenjivo u Hrvatskoj.
- 7 U postojećem sustavu država uspostavlja kontakte s 20 županija i Gradom Zagrebom koji ima status velikoga grada i županije, a svaka županija u prosjeku s 28 jedinica lokalne samouprave. U novoj bi organizaciji jedna regija uspostavljala kontakte u prosjeku s dvadesetak jedinica lokalne samouprave.
- 8 Grad Zagreb valjalo bi zajedno s njegovom okolicom organizirati na načelima metropolitanske federacije, a ne dominacije nad okolinom, separacije ili izolacije od okoline. Unutarnja organizacija grada trebala bi biti utemeljena na snažnijoj decentralizaciji na gradske četvrti, uz izbjegavanje rizika neusklađenosti u vođenju vitalnih javnih politika na razini grada kao cjeline. Ne smije se narušiti mogućnost integriranog upravljanja i razvoja te najveće hrvatske urbane cjeline, ali se mora osigurati veća autonomija pojedinih dijelova grada koji sada praktično nemaju nikakve autonomije.
- 9 Prema rezultatima popisa stanovništva provedenog 2011. godine, a objavljenim na stranicama Državnog zavoda za statistiku.
- 10 Područje tzv. zapadne Slavonije predstavlja područje preklapanja gravitacijskog djelovanja Zagreba i Osijeka, formirajući neku vrstu mikroregije unutar Slavonije. U nekim uvjetima moglo bi je se priključiti Središnjoj Hrvatskoj.
- 11 Navedeno je stanje prema sadašnjoj organizaciji općina i gradova. No, i nju bi valjalo promijeniti.
- 12 Tako primjerice *Novi list*, koji ima snažno regionalno usmjerenje, redovito donosi vijesti s karlovačkog područja, jednako kao i iz Like, Primorja, kvarnerskih otoka i Istre. Riječ je i o području koje je iznimno dobro prometno povezano. Tako Robert Blažević, profesor Pravnog fakulteta u Rijeci, vidi karlovačko područje u sastavu takve regije, s tim da po njegovu mišljenju velik dio Ličko-senjske županije ne pripada u ovu regiju, pa u njoj spominje tek područja oko Otočca i Senja te dio otoka Paga (Blažević 2010: 194).
- 13 Ivanišević (2000: 590–591) je još 2000. predlagao podjelu na pet regija umjesto županija, spominjući Primorje, Dalmaciju, gorsku Hrvatsku, sjevernu Hrvatsku i Slavoniju, kao i subregije s određenim zasebnim identitetom (Istra, dubrovački kraj, Međimurje, Baranja, istočna Slavonija i zapadni Srijem).
- 14 Usprkos razlozima za fleksibilniji pristup u pogledu nabrojanih krajeva, praktično ni u jednom od tih primjera nema onih temelja za autonomiju koji se obično uzimaju u obzir u suvremenoj Europi. U svakom od ovih slučajeva riječ je o mikroregijama, a ne regijama, a nema velike različitosti u odnosu na ostatak regije u smislu drugačije nacionalne, vjerske ili jezične strukture ili nekog drugog ozbiljnog razloga. Europski primjeri povode se upravo za nacionalnim i jezičnim specifičnostima (Bolzano, Italija), velikom prostornom udaljenošću od matične zemlje i blizinom drugoj zemlji (Ålandsko otočje, Finska), dubokim povijesnim razlikama (Farsko otočje, Danska) i sl. ili, pak, kombinacijom svih tih razloga. U Hrvatskoj su mahom u pitanju povijesni temelji i animoziteti među određenim urbanim cjelinama, a tek posredno i ponegdje sastav stanovništva i/ili neke jezične specifičnosti. U tom se stilu, primjerice, s osloncem na identitetske animozitete Splita i Zadra, predlaže "zadarofil-ska" podjela priobalnog dijela (tzv. Jadranska Hrvatska) na tri "mikroregije" (NUTS III): riječku (Istra, Primorje i Gorski kotar), zadarsku (s Likom) te splitsku (s Dubrovnikom), pri čemu se identitetske i povijesne argumente u prilog Istre i Dubrovnika ni ne spominje (Magaš 2011).
- 15 Neke su zemlje po tom načelu kao glavni grad odredile grad koji nije najveći ili nije središnji po bilo kojem drugom načelu (npr. Brasília u Brazilu ili Astana u Kazahstanu). Motivi su rasteretiti najveći, često i brzo bujajući grad, razviti novo središte u kojemu se nove institucije mogu planski razviti, ili neki drugi.
- 16 O planskim, razvojnim regijama usp. Đulabić 2007: 58–59.
- 17 V. npr. Blažević 2010.
- 18 Kao važnu i dobrodošlu novinu nacrt Zakona o regionalnom razvoju predviđa i uspostavu urbanih područja, kao

instrumenata planiranja na širem području većih gradova. Predviđene su četiri urbane aglomeracije, Zagreba, Splita, Rijeke i Osijeka, dok bi ustala urbana područja bili veliki gradovi (oni s preko 35 000 stanovnika) ako već nisu uključeni u urbane aglomeracije. Velikih je gradova 17 prema popisu stanovništva iz 2011. godine, ali neki bi vjerojatno pripadali u urbane aglomeracije (npr. Kaštela u urbanu aglomeraciju Splita). Granice urbanih aglomeracija odredile bi se naknadno.

19 To je vjerojatno jedan od razloga neuspješnosti regionalističkih političkih stranaka, koje ne mogu ostvariti značajniji uspjeh jer su lišene svoje normalne geografske osnove.

## Literatura

- Blažević, R. (2010). Hrvatske regije i županije u povijesnom ključu. U: Barbić, J. (ur.). *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU, str. 175–197.
- Đulabić, V. (2007). *Regionalizam i regionalna politika*. Zagreb: Društveno veleučilište.
- Ivanišević, S. (2000). Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba i njegovu samoupravu. *Hrvatska javna uprava*. 2 (4): 585–601.
- Ivanišević, S. (2010). Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme. U: Barbić, J. (ur.). *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU, str. 39–84.
- Kasapović, M. (1998). Zagrebačka politička kriza 1995. – 1997.: sukob demokratskih i autoritarnih vrijednosti. U: Kasapović, M.; Šiber, I. i Zakošek, N. *Birači i demokracija*. Zagreb: Alinea.
- Kasapović, M. (2011). Zašto je hrvatski izborni sustav dobar? U: Barbić, J. (ur.). *Izbor zastupnika u Hrvatski sabor i referendum*. Zagreb: HAZU, str. 17–31.
- 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): 63–87.
- Koprić, I. (2003). Local Government Development in Croatia. Problems and Value Mix. U: Baldersheim, H.; Illner, M. i Wollmann, H. (ur.). *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich, str. 181–210.
- Koprić, I. (2010). Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*. 10 (4): 941–959.
- Koprić, I. (2012). Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike. U: *1. forum za javnu upravu*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert i Institut za javnu upravu, str. 7–28.
- Koprić, I. (2014). Problemi s decentralizacijom ovlasti – između ustavnih načela i stvarnosti. *Croatian and Comparative Public Administration* 14 (1) (u tisku).
- Koprić, I. i Vukojičić Tomić, T. (2013). Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijedori. U: Koprić, I. (ur.). *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Pravni fakultet, str. 155–188.
- Koprić, I.; Dubajić, D. i Vukojičić Tomić, T. (2014). Regional elections in Croatia: From third-order county elections to genuine regional politics. *Croatian and Comparative Public Administration* (u postupku objave).
- Magaš, D. (2011). Koncept teritorijalnog ustroja Jadranske Hrvatske. *Geoadria*. 16 (2): 211–236.
- Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku. *Narodne novine*. 96/12.
- O'Riordáin, S. i van Egeraat, C. (2013). New regional governance in Ireland: Perspectives and challenges. *Administration*. 61 (3): 3–10.
- Plan 21 (2011). *Plan 21*. www.kukuriku.org/plan21
- Puhek, I. (2001). Okvirna pravno-politička pitanja regionalnog ustroja Republike Hrvatske (prilog upravljanju razvitkom lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj). *Hrvatska javna uprava*. 3 (1): 21–61.
- Šimunović, I. (1992). Regionalni koncept razvitka Hrvatske (Kritički osvrt i mišljenja). *Društvena istraživanja*. 1 (1): 37–54.
- Wojtowicz, D. (2010). Metropolises and Big Cities as Regions' Growth Locomotives: Analysis of Regional Strategies in Poland. U: Soós, G. i Temmes, M. (ur.). *Metropolitan CEE: Big Cities, Capitals and City-Regions in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee. ■