

# *Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz 2000. godine*

*Ivan Koprić\**

UDK 353 (97,5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 20. 9. 2001.

Prihvaćeno: 25. 9. 2001.

U razdoblju 1992-2001. hrvatske su županije poslužile kao oslonac posvemašnje etatizacije i centralizacije zemlje. Županijska teritorijalna struktura bila je skrojena po političkim, a ne upravno-tehničkim kriterijima. Županije se nisu pokazale sposobnima pokrenuti gospodarski, kulturni i društveni razvoj, ali su zato poslužile kao pogodno tlo za birokratizaciju, odnosno gomilanje neefikasne administracije. Promjenama Ustava iz 2000. postavljeni su solidni temelji za razvoj županija kao regionalnih samoupravnih jedinica. Takav smjer podupiru i daljnje promjene zakonodavstva.

*Ključne riječi:* lokalna i regionalna samouprava - Hrvatska, županija, regionalizacija

## **I. Uvod\*\***

Regionalizacija je proces koji u suvremenoj Europi stalno jača, hraneći se različitim razlozima čije se ishodište može naći u unutrašnjim okolnostima pojedinih zemalja, ali i na razini zbivanja u vezi s ujedinjavanjem Europe.

---

\* Dr. sc. Ivan Koprić, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

\*\* Glavne teze ovog rada iznesene su i kratko elaborirane na znanstvenom skupu *Regionalizacija Hrvatske: prošlost, sadašnjost i budućnost* koji je u organizaciji Hrvatskog instituta za povijest održan 25. travnja 2001. u Zagrebu

Kao razlozi jačanja regionalizma na razvijenom europskom zapadu navode se procesi demokratizacije pojedinih zemalja (Španjolska), olakšavanje upravljanja centralističkim državama (Francuska), očuvanje jedinstva zemlje (Belgija), ali i zaštita i jačanje regionalnih identiteta pred naletom unificirajuće nadsionalne Europske unije (Engel, 1995).

Tranzicijske zemlje nastoje uspostaviti regionalne jedinice smatrajući ponajprije da će na taj način u okviru pridruživanja Europskoj uniji lakše ostvariti određene novčane poticaje i pomoći namijenjene razvoju slabije razvijenih regija ujedinjene Europe (Horváth, 2000: 47).

U Hrvatskoj je rasprava o županijama kao mogućem zametku regija nerijetko bila više zagledana u prošlost nego u budućnost. Premda su povijesna razmatranja bez sumnje značajna za oblikovanje suvremenih regija, čini se da se 1990-ih iza privida povijesnog utemeljenja i historičnosti hrvatskih županija<sup>1</sup> nije krio romantičarski državotvorni zanos, nego politika etatizacije i centralizacije, uz još neke dodatne loše pojave (birokratizacija, politizacija teritorijalnog ustrojstva, itd.).

Promjenama hrvatskog Ustava iz 2000. građanima je zajamčeno pravo na lokalnu i na područnu (regionalnu) samoupravu, a kao regionalne jedinice označene su upravo županije. Kao jedan od temeljnih oslonaca njihove autonomije županijama su zagantirani poslovi područnoga (regionalnoga) značenja. Čini se da uvođenje neobičnog i zapravo nedovoljno određenog, pa i nejasnog termina "područna (regionalna) samouprava" odražava nespremnost ustavotvorca da - iz ovih ili onih, manje ili više opravdanih konkretnih političkih razloga - iskreno prizna pravo na regionalnu samoupravu. Valja također primijetiti da godinu dana nakon Promjena Ustava još nema ni naznaka razmišljanja vladajućih hrvatskih političkih snaga o redefiniranju županijske teritorijalne strukture. No, usprkos tome čini se da je novom ustavnom i zakonskom regulacijom ipak stvoren solidan temelj za početak razvoja županija kao u suvremenoj Europi uobičajenih regionalnih jedinica. U ovom se radu na temelju analize institucija i njihova funkcioniranja elaboriraju neke temeljne teze o ulozi županija u arhitektonici i djelovanju

<sup>1</sup> "Županije u Hrvatskoj zacijelo su tijekom povijesti bile jedna od najvažnijih poluga hrvatske državotvorne svijesti. Višestoljetna povijest županija na tlu Hrvatske svjedoči o djelovanju hrvatske države i njezinoj organiziranosti u sklopu različitih povijesnih epoha." - Vranješ-Šoljan, 1996:5.

teritorijalnog upravnog sustava u Hrvatskoj u razdoblju 1992-2001. Propituju se i početni koraci u afirmaciji županija kao regionalnih samoupravnih jedinica nalik onima u drugim suvremenim europskim zemljama.

## II. Županije kao oslonac centralizacije

Reformu provedenu 1992/93. kojom je oblikovan "sustav lokalne samouprave i uprave" može se gledati kao jednu od tri komponente u procesu izgradnje institucionalne strukture samostalne hrvatske države. Naime, još Ustavom iz 1990. ustanovljene su i uređene temeljne institucije vlasti na središnjoj državnoj razini. Zatim je, uz kontinuirane, pa i pomalo kaotične adaptacijske promjene<sup>2</sup>, državna uprava zaključno uobličena Zakonom o sustavu državne uprave iz 1993. (NN 75/93, kasnije izmjene i dopune NN 48/99, 15/00, 127/00. i 59/01; dalje ZSDU). Na kraju su uslijedile i promjene na lokalnoj razini.

Oblikovanje "sustava lokalne samouprave i uprave" sustavnim zakonom, Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992, uz njegovu novelu 1993. (NN 90/92, 94/93, 117/93. te 5/97, 17/99, 128/99, 51/00. i 105/00; dalje: ZLSU) i određene popratne propise, bili su doista jedan od najvećih reformskih zahvata u samostalnoj Hrvatskoj. Pored određenih nespretnosti koje uglavnom prate svaku reformu, ta je reforma po svemu sudeći bila zasnovana na jednoj tehnički i stručno netočnoj pretpostavci. Dizajneri toga zahvata smatrali su da je u odnosima između središnje vlasti i lokalne samouprave riječ o "igri s nultim ishodom", tako da se jačanje središnje vlasti može postići samo i jedino tako da se značajno oslabi lokalna samouprava (o pogrešnosti takvog stava v. Norton, 1994: 55).

Možda je još važnije da je reforma 1992/93. bila zasnovana na određenim interesno-političkim opredjeljenjima. Željelo se, naime, slomiti središta moći u dotadašnjim velikim, jakim i zatvorenim općinama, naslijeđenima iz doba socijalističke Hrvatske. Time se nastojalo eliminirati mogućnost da druge političke i nacionalne snage zauzmu pozicije u njima i s tih, relativno jakih pozicija pruže značajniji otpor središnjoj državnoj vlasti. Pored toga, čini se da se državu željelo centralizirati i zato da bi se lakše ostvario što potpuniji

<sup>2</sup>O tome djelomično i ilustrativno u: Koprić, 1999a: 342-352.

nadzor nad ekonomskim dobrima u zemlji i stvorile mogućnosti privatizacije tih dobara isključivo prema političkoj volji i u korist pristaša tada vladajuće političke garniture u Hrvatskoj.

U tom su smjeru išla mnoga konkretna zakonska i praktična rješenja. Općenito gledajući, u Hrvatskoj je tijekom 1990-ih postojao izrazit utjecaj francuskog modela organizacije države, ne samo na razini odnosa među organima na središnjoj razini (polupredsjednički sustav, v. Sokol i Smerdel, 1995: 242 i dalje) nego i u strukturi, raspodjeli poslova i odnosima među teritorijalnim razinama (v. Koprić, 1998)<sup>3</sup>.

Ključni dio mehanizma nadzora nad čitavim sustavom izgrađen je upravo na razini županija. Na toj je razini, međutim, grubim zakonodavnim i provedbenim intervencijama ne samo razvijen niz poluga centralizacije, jačanja utjecaja i nadzora središnje razine nad nižim razinama nego i poduzet masovni zahvat etatizacije, širenja područja djelovanja državne uprave i sužavanja područja autonomnog djelovanja samoupravnih institucija. Procesi etatizacije i centralizacije tekli su paralelno, oslanjajući se jedan na drugoga. Nakon izgradnje normativnih temelja oni su dodatno osnaženi praksom vladajućih političkih snaga jer je ista politička stranka koja je imala većinu u Hrvatskom saboru i u Vladi a imala je i predsjednika Republike osvojila i poziciju župana u gotovo svim županijama te u Gradu Zagrebu (Ivanišević et al., 2001: 192-197).

Velik dio poslova koji se do kraja 1992. obavljao u općinama preuzela je država i za njihovo obavljanje osnovala županijske urede, odnosno ekspoziture organa središnje državne uprave (područne jedinice ministarstava i državnih upravnih organizacija) (detaljnije u: Ivanišević et al., 2001: 203-204). Preostali lokalni poslovi razdijeljeni su između jedinica prvog stupnja (općine i gradovi) i županija kao jedinica drugog stupnja. Čak i nadzor po žalbi protiv pojedinačnih akata koje jedinice prvog stupnja donose u okviru svojeg samoupravnog djelokruga obavljaju upravna tijela županija. Velik broj dotad lokalnih službenika preuzet je u državnu upravnu službu, pretežno u županijske urede. Dotadašnje su općine razdijeljene u veći broj manjih

<sup>3</sup> Usprkos uvođenju politike decentralizacije, od početka 1980-ih nadalje, Francuska je još i danas u puno većoj mjeri ovisna o organima na središnjoj državnoj razini i orijentirana na njih nego, na primjer, germanske zemlje. - V. npr. Wollmann, 2001:155; Reigner, 2001.

jedinica, tako da je broj lokalnih jedinica praktično upeterostručen. Sve je to, naravno, značilo i bitno smanjenje ekonomsko-financijskog, stručnog, ljudskog i tehničkog kapaciteta lokalnih jedinica, a taj je kapacitet jedan od ključnih elemenata samostalnosti (v. i Ivanišević, 1999).

Nadalje, za razliku od dotad fakultativnih zajednica općina, županije su utemeljene zakonom. Njihove skupštine stekle su vlastiti politički legitimitet. Umjesto ograničavanja pozicije zajednica općina s nižih razina kroz tzv. delegatski sustav i "ideologiju komunalne suverenosti" općina (Pusić, 1990), autonomija županija bitno je reducirana odozgo, ponajprije centralno imenovanim dužnosnicima, županima i podžupanima, ali i na druge načine.

Pored uloge župana (v. *infra*), za početak je također zanimljivo pobliže analizirati obavljanje tzv. upravnog nadzora kojem su lokalne samoupravne jedinice (općine i gradovi) podvrgnute u pogledu prenesenog djelokruga, odnosno u pogledu obavljanja povjerenih im poslova državne uprave<sup>4</sup>. Taj nadzor, pored tijela središnje državne uprave, obavljali su i županijski uredi<sup>5</sup>.

Za razliku od rješenja koja u tom pogledu sadrži Europska povelja o lokalnoj samoupravi (čl. 8. st. 2; NN - Međunarodni ugovori, 14/97; dalje: EPLS, Povelja), kao i standarda uobičajenih u zemljama pod utjecajem germanske tradicije, upravni je nadzor u Hrvatskoj vrlo širok i intenzivan te graniči s hijerarhijskim nadzorom kakav se poduzima, na primjer, unutar jedne hijerarhijske upravne organizacije.

Umjesto da se provjeri samo zakonitost i svrsishodnost, u okviru upravnog nadzora nadzire se i djelotvornost i ekonomičnost obavljanja prenesenih poslova državne uprave, svrhovitost interne strukture organa koji te poslove obavljaju, osposobljenost lokalnih službenika i namještenika za obavljanje tih poslova te njihov odnos prema građanima. Tijekom nadzora županijski su uredi mogli tražiti izvještaje, pokrenuti postupak za utvrđivanje odgo-

<sup>4</sup> Šire o razlikovanju samoupravnog i prenesenog djelokruga u: Koprčić, 1998. V. i Wollmann, 2001:156; Šmidovnik, 1995: 44-45; Gisevius, 1998: 24-26.

<sup>5</sup> Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave iz 2001. županijski su uredi prestali postojati kao makar formalno samostalna tijela državne uprave. Umjesto više različitih županijskih ureda tim je zakonom za svaku županiju predviđen jedan ured državne uprave. Prijašnji županijski uredi nastavili su s radom kao unutarnje ustrojstvene jedinice ureda državne uprave, do donošenja posebne uredbe Vlade Republike Hrvatske kojom će se urediti unutarnje ustrojstvo ureda državne uprave u županijama. Ured državne uprave preuzeo je i ovlasti i obaveze koje su u pogledu upravnog nadzora imali županijski uredi.

vornosti lokalnih službenika i namještenika ili sami obaviti te poslove na trošak tijela kojem su prenijeti (čl. 19-22. ZSDU; šire o upravnom nadzoru u: Koprić, 2000: 417-419).

Pritom se kao dodatna značajna okolnost pojavljivalo potpuno nejasno razgraničenje poslova iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica te poslova državne uprave koji su im prenijeti u tzv. preneseni djelokrug (šire u: Koprić, 1998). To je omogućilo različita tumačenja bez iole čvršćeg temelja te mogućnost arbitrarnog postupanja nadzornih organa i njihova upletanja u samoupravnu sferu lokalnih jedinica.

Treba, međutim, posebno napomenuti da su, kao važni nadzorni organi, i sami županijski uredi bili podvrgnuti upravnom nadzoru organa središnje državne uprave. Ministarstva i tzv. državne upravne organizacije nadzirali su županijske urede, gradske urede Grada Zagreba te lokalne samoupravne jedinice<sup>6</sup> i pravne osobe s javnim ovlastima u prenijetim im poslovima državne uprave.

Proklamirana samostalnost županijskih ureda bila je od samog početka vrlo ograničena u funkcionalnom, financijskom, materijalnom i personalnom pogledu s tendencijom daljnjeg smanjenja. Treba, naravno, dodati da je na vrhu čitavog tog piramidalno ustrojenog mehanizma s nizom značajnih regulativnih, financijskih, nadzornih, personalnih i drugih ovlasti bila Vlada, i sama gotovo potpuno ovisna o predsjedniku Republike. Time je bila uspostavljena i održavana jasna vertikalna linija subordinacije kroz čitav teritorijalni upravni sustav, a prijašnja jaka općinska razina potpuno razbijena i stavljena pod nadzor.

Na temelju takvih razmatranja može se zaključiti da je uvođenje županija kao jedinica drugog (srednjeg) stupnja u hrvatski sustav lokalne samouprave tijekom reforme 1992/93. imalo vrlo određenu ulogu da posluži kao instrument razbijanja pozicije i moći dotadašnjih općina te kao oslonac tendencijama centralizacije države.

<sup>6</sup> Tijela središnje državne uprave mogla su u obavljanju prenijetih poslova državne uprave davati naredbe općinskom načelniku odnosno gradonačelniku, a ako oni učestalo ne bi postupali po tim naredbama, organ središnje uprave nadležan za poslove opće uprave imao je ovlast razriješiti ih s funkcije, na koju su ih izabrali lokalna predstavnička tijela!

### III. Uloga županija u procesu etatizacije

Zakonsko definiranje županije kao "jedinice lokalne uprave i samouprave" upućuje na zaključak da ju je hrvatski zakonodavac vidio ponajprije kao upravnu jedinicu, jedinicu državne uprave na lokalnoj razini, u smislu francuske doktrine i prakse centralizirane države. Prema francuskoj doktrini upravne jedinice predstavljaju okvir za funkcioniranje (dekoncentriranih) državnih upravnih službi (Koprić, 1998: 152-153; Moreau, 1995: 106-107, 116-117). Slično tome, teritorij hrvatskih županija poklapao se s mjesnom nadležnošću županijskih ureda, kao (formalno) samostalnih tijela lokalne državne uprave. Pored toga, sa županijama se teritorijalno poklapaju još i područne upravne jedinice nekoliko vrlo važnih ministarstava te tzv. državnih upravnih organizacija (npr. obrana, unutarnji poslovi, financije, katastar, obnova, itd.).

Baš kao što su u Francuskoj na čelu područnih ekspozitura središnje uprave bili od središnje državne vlasti imenovani visoki državni dužnosnici, na čelu hrvatskih županija bili su župani i podžupani. Župana (i podžupana) birala je doduše županijska skupština, ali je morao dobiti i podršku državnih političkih organa. Naime, na prijedlog Vlade njegov je izbor potvrđivao predsjednik Republike. Predsjednik je imao diskrecijsko pravo da tu potvrdu dade odnosno uskratiti bez obrazloženja. Ako nakon prvog uskraćivanja potvrde županijska skupština u roku od 14 dana ne bi izabrala drugoga, odnosno ako predsjednik Republike ponovno ne bi potvrdio izbor, imao je pravo sam imenovati župana dotične županije (čl. 31-34. ZLSU). Uz to, župan je bio zakonom definiran kao predstavnik državne vlasti na području županije i uvršten u kategoriju državnih dužnosnika (čl. 50. st. 1. i čl. 6. ZSDU).

Kao predstavnik državne vlasti na području županije župan je imao niz vrlo značajnih ovlasti. Nadzirao je rad županijskih ureda, ali i obavljanje poslova državne uprave prenijetih lokalnim samoupravnim jedinicama (općina i grad) te pravnim osobama s javnim ovlastima. Uz prethodno mišljenje (do novele zakona iz svibnja 1999), odnosno uz prethodnu suglasnost (nakon svibnja 1999) imenovao je pročelnike županijskih ureda, koji su mu ujedno bili odgovorni za rad tih ureda. Za županijske je urede donosio pravilnik o unutarnjem redu (sistematizaciju radnih mjesta) (čl. 61. ZSDU), a prema

službenicima tih ureda imao je sve funkcije čelnika tijela državne uprave (prijam u službu, postavljenje u zvanja i imenovanje na položaje, prestanak službe, ocjenjivanje, stegovna odgovornost, itd.) (čl. 9. st. 4. Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 1994, NN 74/94, 86/94. i 7/95; dalje: ZDSN-94). Itd.

Kao lokalni izvršni dužnosnik župan je također imao niz značajnih ovlasti. Bio je "nositelj izvršne vlasti" u samoupravnom djelokrugu županije, a ujedno i predsjednik županijskog poglavarstva kao kolegijalnog izvršnog tijela. Imao je značajnu ulogu u nadzoru zakonitosti općih akata lokalnih jedinica. Mogao je zadržati od izvršenja opći akt županijske skupštine ako je ocijenio da je tim aktom povrijeđen zakon ili drugi propis, odnosno obavijestiti nadležni organ središnje državne uprave, ako je ocijenio da je povreda zakona izvršena općim aktom općinskog ili gradskog vijeća s područja županije. Da bi lakše nadzirao lokalne samoupravne jedinice, imao je i ovlast "redovno se savjetovati" s načelnicima i gradonačelnicima općina i gradova na području županije. Utjecaj na lokalne samoupravne jedinice mogao je ostvarivati i proračunskim odnosno financijskim instrumentima (pomoć, dotacije, investicijski i drugi programi, itd.).

S druge pak strane, župan je bio odgovoran Vladi za zakonitost svojeg rada, kao i akata i rada županijskog poglavarstva te županijskih upravnih odjela (administrativna tijela koja obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga županije). U obavljanju poslova državne uprave Vlada mu je mogla davati naredbe te ga razriješiti ako bi on ili druga tijela učestalo kršili ustavnost i zakonitost ili ako učestalo ne bi postupali po naredbama Vlade.

Županu su, dakle, bile povjerene dvije zapravo nespojive uloge, uloga lokalnog dužnosnika i uloga državnog dužnosnika. U stvarnom je funkcioniranju uloga predstavnika državne vlasti daleko pretezala nad ulogom lokalnog samoupravnog funkcionara te se župan institucionalno i stvarno uspostavio kao svojevrsni državni tutor u županiji. Drugim riječima, župan je bio ključna pozicija s koje je središnja državna vlast držala pod nadzorom čitav "sustav lokalne samouprave i uprave"<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Takvo dizajniranje institucije župana pokazuje sklonost autoritarnim rješenjima i nepovjerljivi i antidemokratski stav vlastodržaca uopće. Kako je već prije primijećeno. "Hrvatska je naslijedila autoritarnu političku kulturu kao nužnu posljedicu razmjerno duge izloženosti građana autoritarnom društvenom poretku" u doba secijalizma (Perko-Šeparović, 1998: 291). Autoritarna kultura karakterizira, međutim, i hrvatsku državnu i javnu



Drugorazredno značenje županije kao samoupravne jedinice vidi se još iz nekoliko pokazatelja. Pored vrlo razvedene strukture županijskih ureda i njihovih ispostava, postojala je razmjerno mala županijska organizacija za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga županije. Tako se omjer broja državnih službenika i namještenika u županijskim uredima kao tijelima državne uprave i broja lokalnih službenika u upravnim odjelima, službama i drugim upravnim tijelima županija kretao u omjeru od 5 : 1 sve do 20 : 1<sup>8</sup>.

Nadalje, županijama je u samoupravni djelokrug zakonom bilo dodijeljeno još manje poslova nego općinama i gradovima. Uostalom, već po početnoj zakonskoj koncepciji ZLSU-a županije su u svojoj samoupravnoj sferi trebale imati uglavnom samo koordinativnu ulogu prema općinama i gradovima. Tako su one trebale "usklađivati interese", "usklađivati stajališta općina i gradova", "usklađivati mrežu" javnih ustanova, "osnivati javne ustanove radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva općina, gradova i županije kao cjeline", itd. Početni, razmjerno malen broj poslova za koje je bilo sigurno da ih županije obavljaju u svojem samoupravnom djelokrugu poslije se još i smanjio, a povećao se broj poslova za koje nije bilo moguće sa sigurnošću zaključiti jesu li ih županije trebale obavljati u samoupravnom ili prenesenom djelokrugu, sa svim dalekosežnim posljedicama koje povlače pojedine varijante odgovora<sup>9</sup>. Velika većina tih poslova bila je obligatorna za županije, tako da su one imale vrlo sužen prostor autonomne odluke. Uz to, za velik broj poslova županija je morala pribaviti prethodne suglasnosti, formalne prijedloge ili mišljenja drugih, često državnih organa (šire u: Koprić, 1998; Koprić, 2000).

Putem županijskih ureda te u još većoj mjeri putem institucije župana došlo je do vrlo čvrste povezanosti sustava državne uprave i "sustava lokalne samouprave i uprave". Državna uprava preuzela je velik dio poslova za koje su do

---

upravu nakon 1990. (Koprić, 1999a; Koprić, 1999b). To pokazuje da institucionalne promjene još ne moraju značiti promjene na dubljim razinama, razinama društvene kulture i svijesti ljudi. No, postavlja se i pitanje s gotovo fatalističkim prizvukom: Koliko će se još dugo reproducirati to svojstvo hrvatske političke i upravne kulture?

<sup>8</sup> Šire o organizaciji upravnog sloja u županijama u: Ivanišević et al., 2001: 203-205.

<sup>9</sup> Prema poslovima iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice imaju pravo opće regulacije, financiraju ih iz svojeg proračuna te su podvrgnuti nadzoru ustavnosti i zakonitosti. Prema prenesenim poslovima državne uprave one nemaju pravo opće regulacije, troškove obavljanja takvih poslova naknadije im državni proračun, a nadzor je obuhvatniji i intenzivniji te pored nadzora zakonitosti obuhvaća i nadzor svrsishodnosti, pa i ekspeditivnosti i stručnosti. V. i Koprić, 2000: 414-416.

reformne 1992/93. ovlasti imale općine kao samoupravne jedinice (v. i *supra*). Lokalna samouprava u takvim je okolnostima bila vrlo ograničena i gotovo svedena na poziciju privjeska državne uprave.

Prema tome, definiranje županija kao jedinica lokalne uprave i samouprave pokazalo je opredjeljenje vlasti da županije budu prvenstveno jedinice državne uprave na lokalnoj razini, a tek sekundarno i vrlo ograničeno i jedinice samouprave i autonomije drugog stupnja. Uz to, njihova je samoupravna uloga, bar prema početnoj zamisli zakonotvorca, bila vrlo skućena i svedena uglavnom na koordinaciju lokalnih samoupravnih jedinica s temeljne razine (općine i gradovi).

#### IV. Politizacija županijske teritorijalne strukture

Prilikom početnog teritorijalnog razgraničenja županija napravljeno je dosta nelogičnosti. Zakonodavac se prilikom konkretnog određivanja strukture i teritorija županija nije držao čak ni onih kriterija koje je sam sebi postavio u sustavnom zakonu, u ZLSU-u. Županije su, naime, prema ZLSU-u trebale biti određene tako da predstavljaju izraz "povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika i da predstavlja(ju) prirodnu samoupravnu cjelinu u okviru Republike Hrvatske" (čl. 5. st. 2).

Ponajprije, dvije su županije, Dubrovačko-neretvanska i Zagrebačka, bile razdijeljene u dva dijela, što znači da nisu predstavljale prirodnu samoupravnu cjelinu. Nejasno je kakvi su povijesni, prometni ili gospodarski faktori doveli do stvaranja Ličko-senjske županije koja obuhvaća čak i dio otoka Paga. Postavlja se pitanje kakvim se razlozima zakonotvorac rukovodio kad je formirao Splitsko-dalmatinsku županiju 5,5 puta veću od Ličko-senjske po broju stanovnika<sup>10</sup>. Zašto je Slavonija razdijeljena u više manjih županija, za razliku od Dalmacije? Kako je moguće da se Međimurska županija formira preko noći, nakon posjete lokalne stranačke delegacije tada vladajuće Hrvatske demokratske zajednice iz tog kraja predsjedniku Republike? Može

<sup>10</sup> Hrvatske županije u prosjeku imaju oko 200.000 stanovnika, 2.750 km<sup>2</sup> površine, 6 gradova i 21 općinu u svojem sastavu. Ličko-senjska županija je najveća po površini (5.350 km<sup>2</sup>), a najmanja po broju stanovnika (87.000). Splitsko-dalmatinska je najveća po broju stanovnika (474.000), po broju općina (40) i gradova (15). Najmanje su županije: po površini Međimurska (730 km<sup>2</sup>), po broju gradova Brodsko-posavska (2), po broju općina i po ukupnom broju lokalnih samoupravnih jedinica prvog stupnja Požeško-slavonska (6 odnosno 10).

li Koprivničko-križevačka županija funkcionirati kao samoupravna cjelina ako se uzme u obzir rivalstvo starih Križevaca i današnju veću financijsku snagu i vitalnost Koprivnice?

Teško se oteti dojmu da su u krojenju regionalne strukture u kojoj su nejednakosti i nelogičnosti vrlo izražene, presudnu ulogu igrali prizemni politički interesi, a ne faktori koji su uobičajeni pri utemeljenju regionalnih jedinica ili oni propisani ZLSU-om. Prilikom oblikovanja županijske strukture tradicionalne se hrvatske regije, Slavonija, središnja Hrvatska, Dalmacija, Primorje i Istra, uglavnom nisu poštovala (Ivanišević, 1999: 590). Čini se da su one ipak uzete u obzir, ali samo zato da bi se u njima izolirali birači tada oporbenih opredjeljenja (Istra, Primorje), odnosno da bi se takve birače pokušalo neutralizirati uvrštenjem u veću županiju u kojoj oni neće predstavljati većinu (Dalmacija). I ukupni broj županija veći je od broja koji bi za Hrvatsku bio racionalan, tako da su pojedine povijesne regije previše rascjepkane, županije na tim područjima ekonomski slabe, a čitava županijska teritorijalna struktura vrlo neuravnotežena i suviše diferencirana.

Može se zaključiti da se prilikom formiranja županija i određivanja njihova teritorija zakonotvorac nije pridržavao čak ni vlastitih kriterija predviđenih u sustavnom zakonu, ZLSU-u, nego se krojenje županijske teritorijalne strukture prepustilo trenutačnom političkom rezonu. Zbog toga razmjerno velik broj županija ne predstavlja "izražaj povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika", odnosno "prirodnu samoupravnu cjelinu u okviru Republike Hrvatske".

## V. Županijska struktura kao temelj birokratizacije, a ne razvoja

Ostavljajući po strani Grad Zagreb kao posebnu lokalnu samoupravnu jedinicu sa statusom grada i županije<sup>11</sup>, ostatak Hrvatske razdijeljen je na 20 županija. Županije su autonomne u osnivanju, određivanju unutarnjeg ustrojstva i zapošljavanju službenika u svojim upravnim tijelima (upravnim odjelima, službama i drugim tijelima). Prema određenim podacima županije zapošljavaju oko 1.160, dok sam Grad Zagreb zapošljava oko 2.700 lokalnih

<sup>11</sup> Za probleme Grada Zagreba u hrvatskom sustavu lokalne samouprave v. Ivanišević, 2000: 591-598, i Pavić, 2000: 622-637.

službenika. Prilično veliki udio u lokalnom osoblju imaju službenici koji se bave općim, administrativnim, pomoćnim i tehničkim poslovima, službenici sa srednjom stručnom spremom i službenici bez položenog stručnog ispita (Koprić, 1998: 176-180; Koprić et al., 2001).

Osim toga, nužno je spomenuti da na teritoriju lokalnih samoupravnih jedinica službuje i velik broj državnih službenika i namještenika. Tako je Vlada na prijedlog resornih ministarstava bila osnovala po 8 županijskih ureda u svakoj kontinentalnoj županiji, osim Krapinsko-zagorske (9 ureda), odnosno po 10 županijskih ureda u sedam priobalnih županija (Uredba o ustrojavanju županijskih ureda, NN 116/93, 23/96. i 96/97). Ukupno je bilo osnovano 175 županijskih ureda<sup>12</sup>. Pored toga, u svakoj je županiji bio osnovan i ured župana. Županijski uredi nisu djelovali samo u sjedištima županija, nego su imali svoje ispostave i u svim većim mjestima na području županija. Tako je od 1997. djelovalo ukupno 779 ispostava različitih županijskih ureda u 107 različitih mjesta. U svakom mjestu u kojem su bile osnovane djelovale su ispostave većine županijskih ureda (u prosjeku 7).

Broj službenika u županijskim uredima u jednom periodu nakon uspostavljanja tih organa najprije se povećavao, tako da ih je krajem 1996. bilo nešto preko 7.000. Nakon toga došlo je do blagog trenda opadanja, ponajprije zato što su određene službe (inspekcije, katastar) izdvojene iz strukture županijskih ureda i još čvršće centralizirane kroz tzv. državne upravne organizacije (Državni inspektorat, Državna geodetska uprava). Sredinom 2001. broj službenika županijskih ureda kretao se oko 5.400 (Koprić et al., 2001).

Nadalje, kao što je već rečeno, teritorijalne ekspoziture organa središnje državne uprave osnovane su ponajprije u klasičnim resorima, obrani, unutarnjim poslovima i financijama, ali i u nekim resorima javnih službi, kao što su katastar, briga o braniteljima iz Domovinskog rata, javni radovi, obnova i graditeljstvo, poljoprivreda i šumarstvo, kultura, itd. Premda osnivanje ekspozitura ima smisla samo onda kad se želi povećati efikasnost pojedine

<sup>12</sup> Županijski su uredi osnovani za (1) gospodarstvo, (2) prosvjetu, kulturu, informiranje, šport i tehničku kulturu, (3) rad, zdravstvo i socijalnu skrb, (4) prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša, (5) katastarske i geodetske poslove, (6) imovinskoppravne poslove, (7) statistiku, i (8) opću upravu. U Krapinsko-zagorskoj županiji osnovan je i ured za turizam, a u svim priobalnim županijama osnovani su ured za turizam te ured za pomorstvo.

službe, u nekoliko resora njihovo se osnivanje vrlo često nije rukovodilo zahtjevom za efikasnošću i ekonomičnošću, nego približavanjem, pa i izjednačavanjem sa županijskom teritorijalnom strukturom. Tako su uredi za obranu, policijske uprave, područni uredi Porezne uprave, područni uredi Državne geodetske uprave, itd. formirani tako da se područje njihove nadležnosti potpuno poklapa s područjem pojedinih županija.

Pritom se izgleda uopće nije pitalo o vrlo velikim objektivnim razlikama u veličini županija, o racionalnosti i prikladnosti takve strukture teritorijalnih ekspozitura te o šansama da pojedine državne upravne službe o čijim je ekspoziturama riječ budu efikasne i ekonomične u radu. Logika bi stvari, naime, bila upravo suprotna - svaka služba trebala bi uspostaviti takvu teritorijalnu organizaciju koja je za nju najjeftinija, najefikasnija i najracionalnija.

Broj službenika koji rade u ekspoziturama organa središnje državne uprave vrlo je velik. Područne jedinice ministarstava i državnih upravnih organizacija najmoćniji su upravni mehanizam na teritoriju države, izuzimajući naravno središnju državnu upravu<sup>13</sup>. Veličini i razvedenosti te mreže raznoraznih ekspozitura značajno je pridonijela upravo iznimno razvedena županijska struktura. Takvom zaključku u prilog govore i izjave iskusnih upravnih rukovoditelja koji smatraju da bi za pojedine službe čije se ekspoziture na srednjoj razini poklapaju sa županijskom strukturom bilo sasvim dovoljno 4 do 6, umjesto sadašnjih 20 ekspozitura.

Iz predočenih podataka proizlazi da za realizaciju poslova iz svojeg samoupravnog djelokruga, za realizaciju razvojnih i drugih projekata značajnih za vlastito stanovništvo, županije uglavnom nemaju dovoljno kvalitetnog, dobro obrazovanog, stručnog osoblja. Velik dio njihova osoblja bavi se unutarnjim upravnim funkcijama i opsluživanjem lokalnih političkih organa (skupština, župana i poglavarstva), a ne stručnom obradom javnih problema te koncipiranjem i provedbom razvojnih projekata. Također, može se konstatirati da su u periodu 1992-2001. županije poslužile kao točke gomilanja državne administracije angažirane na tipično upravnim, administrativnim i nadzornim poslovima u županijskim uredima i područnim jedinicama organa središnje državne uprave.

<sup>13</sup> Samo je porezna administracija 1998. godine u svojim ekspoziturama imala 3.600 službenika i namještenika. Ministarstvo unutarnjih poslova imalo je početkom 2000. oko 32.000 službenika i namještenika, od čega je najveći dio bio raspoređen u područne jedinice. Itd.

Što se poslova tiče, gledajući komparativno, regionalnim se jedinicama obično povjeravaju poslovi koji imaju velik akcijski radijus, zahtijevaju specijaliziranu stručnost, iznimno skupu opremu, koordinaciju na velikom području, ili nadilaze mogućnosti većine lokalnih samoupravnih jedinica prvog stupnja, najčešće u područjima kao što su zdravlje, socijalna sigurnost, srednje, specijalizirano ili visoko školstvo, znanost, javni promet, pokretanje ekonomskog razvoja, poticanje zapošljavanja, itd. (Koprić, 2000: 403).

Čini se da mnoge sadašnje hrvatske županije nisu u stanju odgovoriti takvim izazovima ni osigurati kvalitetno obavljanje uobičajenih regionalnih poslova. Njihova rascjepkanost, izrazite razlike u veličini i vrlo nejednaka ekonomska situacija<sup>14</sup> također osvježavaju stara rivalstva i animozitete, umjesto da stvaraju regionalni identitet i pozitivno međusobno nadmetanje u osiguravanju razvoja i kvalitete života te da sinergijski privlače ljude određenih povijesno utemeljenih cjelina na zajednički napor u razvoju i procesima međunarodne suradnje i povezivanja. Riječju, rascjepkanost i neravnoteža županijske strukture Hrvatske dovela je do toga da mnoge županije nemaju dovoljan ekonomsko-financijski kapacitet i druge potencijale nužne da bi se mogle afirmirati kao tipične suvremene jedinice regionalne samouprave.

Može se zaključiti da je prevelik broj županija potaknuo diferenciranje državnih upravnih organa odnosno područnih upravnih jedinica i ispostava na lokalnoj razini daleko preko mjere koja bi se mogla smatrati svrsishodnom i racionalnom. Istodobno je, bar u jednom dijelu zemlje, onemogućio afirmaciju županija kao samoupravnih jedinica drugog stupnja, regionalnu identifikaciju stanovništva i uspostavu regionalne ravnoteže unutar Hrvatske. Također, pridonio je stvaranju kompetitivne, a ne kooperativne atmosfere u zemlji - umjesto bogatstva regionalne raznolikosti potencirani su konkurentski odnosi i odnosi dominacije.

<sup>14</sup> Na primjer, prema podacima Zavoda za platni promet u 2000. godini u Hrvatskoj je bilo oko 826.000 zaposlenih fizičkih osoba kojima su se isplaćivale plaće. U prosjeku riječ je o oko 39.300 zaposlenika po županiji. Od toga je (približne brojke) 356.000 njih (42%) imalo prebivalište na području Grada Zagreba, 57.500 (7%) na području Splitsko-dalmatinske, a 55.400 (6.7%) na području Primorsko-goranske županije. Dvije su županije (Istarska i Osječko-baranjska) imale oko 40.000, a jedna (Varaždinska) preko 30.000 zaposlenika s isplaćenim plaćama. Još 4 imale su preko 20.000 takvih osoba. Čak 11 županija imalo je manje od 20.000 takvih osoba. s ekstremnim primjerima Ličko-senjske (4.000 ili 0,5%), Virovitičko-podravske (8.600 ili 1%) i Požeško-slavonske županije (9.000 ili 1,1%). Dakle, samo 5 regionalnih jedinica imalo je broj zaposlenih (kojima se isplaćuje plaća) iznad državnog prosjeka.

## VI. Županija kao regionalna samoupravna jedinica

Promjenama Ustava iz 2000. građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Kao jedinice područne (regionalne) samouprave Ustav određuje županije. Županijama se jamči da će u samoupravnom djelokrugu moći obavljati sve poslove regionalnog značenja, a osobito poslove u području školstva, zdravstva, prostornog i urbanističkog planiranja, gospodarskog razvoja, prometa i prometne infrastrukture te planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. Otvorena je i mogućnost da se većim gradovima povjere ovlasti županije. Ustav uvodi načela supsidijarnosti, solidarnosti i razmjernosti prihoda i ovlasti lokalnih i regionalnih jedinica. Županije prestaju biti jedinicama lokalne državne uprave i postaju isključivo jedinice regionalne samouprave.

Novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. (NN 33/01; dalje: ZLRS) definira županiju kao jedinicu čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu koja se osniva za obavljanje poslova regionalnog značenja. Iz takve bi se formulacije, koja naglašava cjelovitost županije kao samoupravne cjeline, moglo zaključiti da se zakonotvorac u formiranju županija opredijelio u prvom redu za kriterij komplementarnosti<sup>15</sup>. Na području županije po tome bi se trebale osigurati sve službe potrebne lokalnom stanovništvu, bez obzira na to obavljaju li ih jedinice lokalne samouprave na njezinom teritoriju ili same županije. Na području županije svatko bi trebao moći ostvariti čitav "životni krug". Izričito se spominje društvena cjelina, koju bi se moglo tumačiti kao cjelinu s kojom se stanovništvo na neki način identificira u kulturnom i uopće društvenom smislu. Prilikom formiranja županija trebalo bi uzeti u obzir da ona bude i povijesno utemeljena cjelina, ali i cjelina u prirodnom, prometnom i gospodarskom smislu.

U određivanju poslova regionalnog značenja ZLRS se opredijelio za tzv. metodu opće klauzule. Prema toj metodi predstavničko tijelo svake pojedine

<sup>15</sup> Upravna doktrina inače razlikuje četiri standardna kriterija, homogenost, gravitaciju, komplementarnost i ekonomsko-financijski kapacitet, ali se svi oni uglavnom ne mogu istodobno primijeniti i nemaju jednako značenje kod istog tipa jedinica. Komplementarnost se definira kao kriterij "po kojem cjelina proizlazi iz postojanja raznih prirodnih i društvenih faktora koji se međusobno nadopunjavaju u što potpunijem zadovoljavanju potreba ljudi koji na dotičnom području žive" (Pusić et al., 1988: 279).

županije moći će i bez posebne inicijative središnjeg zakonodavca neki posao ocijeniti poslom regionalnog značenja, polazeći od vlastite procjene okolnosti, potreba i razvojnih šansi pojedine županije. Riječ je o velikom i bitnom iskoraku u smjeru jačanja autonomije županija. No, realizaciji svih potencijala takve nove normativne situacije velika su zapreka vrlo izražene razlike u veličini i razvijenosti sadašnjih županija. Postoji realna opasnost da dođe do ubrzanog razvoja jačih regionalnih jedinica, ali i do daljnjeg zaostajanja slabijih županija, čime bi se već i sada jako naglašena neravnoteža županijskog teritorijalnog ustrojstva još više zaoštrila.

Novo hrvatsko zakonodavstvo također je radikalno preoblikovalo instituciju župana. Župan je isključivo lokalni dužnosnik koji obavlja izvršne poslove u samoupravnom djelokrugu županije. Budući da više nije istodobno i državni dužnosnik, eliminirana je bilo kakva mogućnost formalnog utjecaja organa središnje države na izbor ili razrješenje župana, a time i ključna veza između sustava državne vlasti i uprave i sustava lokalne i regionalne samouprave.

Mogućnost da županije obavljaju i neke poslove državne uprave u prenesenom djelokrugu, kao i mogućnost da se u pogledu obavljanja tih poslova (i) županu daju naredbe predviđena je i novim zakonom. Međutim, sankcija u slučaju nepridržavanja tih naredbi više nije njegovo smjenjivanje, nego samo oduzimanje ovlasti obavljanja prenijetih poslova državne uprave, što je u skladu s uobičajenim standardima.

Neke od brojnih i jakih ovlasti koje je imao župan kao predstavnik državne vlasti na teritoriju županije, po noveli ZSDU-u iz 2001. preuzima predstojnik ureda državne uprave u županiji. Budući da taj predstojnik upravlja radom ureda državne uprave, imenuje ga i razrješava Vlada na prijedlog ministra nadležnog za poslove opće uprave, ali na temelju prethodno provedenog javnog natječaja. Predstojnik može imati zamjenika kojeg imenuje i razrješava ministar nadležan za poslove opće uprave, na prijedlog predstojnika ureda, također na temelju prethodno provedenog javnog natječaja. Ako zamjenik ne bi bio imenovan, isti ministar trebao bi odrediti državnog službenika koji bi obavljao poslove zamjenika predstojnika ureda, ali najduže do šest mjeseci. Prema tome, predstojnik ureda ima svojstvo funkcionara kojeg imenuje i razrješava Vlada. Javni natječaj za njegovo imenovanje trebao bi osigurati određenu stručnu razinu i druge profesionalne kvalitete, premda je očito da



se izbor među onim kandidatima koji ispunjavaju uvjete iz javnog natječaja može provoditi po političkim kriterijima. Ostao je nejasan status njegova zamjenika, kojeg ZSDU-01. po svemu sudeći također smatra funkcionarom, premda ga imenuje i razrješava ministar kao čelnik tijela državne uprave, što baš nije u skladu s uzusima imenovanja političkih dužnosnika.

Profesionalizaciji državne uprave i daljnjoj afirmaciji autonomije županija kao samoupravnih jedinica svakako bi više pogodovalo ako bi se i predstojnika ureda državne uprave u županiji i njegova zamjenika postavljalo isključivo prema stručnim i profesionalnim kriterijima, kao državnog službenika. U tom bi se slučaju njegova pozicija učinila puno sigurnijom, jer ga Vlada odnosno ministar ne bi mogli razriješiti prema političkim kriterijima, nego samo zbog povreda službene dužnosti u postupku koji je predviđen i za ostale državne službenike. Uz važeću regulativu svaka nova vlada ima praktički odriježene ruke da dotadašnje predstojnike (i njihove zamjenike) zamijeni novima, prema političkim i drugim simpatijama. Jačanju autonomije samoupravnih jedinica značajno bi pridonijela potpuna depolitizacija položaja predstojnika ureda državne uprave, koja je zasad izostala.

Prema logici decentralizacije, i sama je struktura županijskih ureda u značajnoj mjeri reducirana. Vrijedi napomenuti da je Vlada donijela novu Uredbu o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (NN 43/01) koja je omogućila smanjenje broja unutarnjih ustrojstvenih jedinica i rukovodećih pozicija u tijelima državne uprave na središnjoj razini<sup>16</sup>. Realno je očekivati da će se s osloncem na odredbe te uredbe moći utvrditi i puno racionalnija struktura svakog pojedinog ureda državne uprave u različitim županijama. S obzirom na decentralizaciju funkcija i njihova financiranja u području školstva, socijalne skrbi i zdravstva<sup>17</sup>, dio državnih službenika i namještenika mogao bi službu nastaviti u upravnim tijelima županija ili jedinica lokalne

<sup>16</sup> V. uredbe o unutarnjem ustrojstvu ministarstava, državnih upravnih organizacija i vladinih ureda. NN 70/01.

O svojevrsnoj praksi nagrađivanja dodjeljivanjem ponekad i izmišljenih rukovodećih pozicija (kojih je zbog toga bilo sve više i više) u prijašnjem razdoblju v. Koprić, 1999a: 407-409.

<sup>17</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, svi u NN 59/01.

samouprave. Naravno, može se očekivati da dio službenika i namještenika neće moći biti raspoređen na nova radna mjesta te će im u skladu s važećim pravilima ZDSN-01. istekom roka raspolaganja prestati upravna služba.

Već iz takvih odredbi vidi se da su određene linije prenatrženog centralnog utjecaja i nadzora formalno u potpunosti prekinute i da je stvorena realna osnova za razvoj istinske samouprave. Naravno, proces decentralizacije tek je na početku. Potrebno je nastaviti s realizacijom decentralizacije poslova, ali i fiskalne decentralizacije, kako bi se vertikalno razgraničenje javnih poslova dovelo u sklad s ustavnom regulacijom. Također, potrebno je provesti nužne prilagodbe sustava državne uprave te pripremiti jednu temeljitiju reformu toga hipertrofiranog sustava, naročito u njegovim teritorijalnim ekspoziturama, koji je gotovo puno desetljeće gušio razvoj lokalne autonomije i demokracije u Hrvatskoj. Na kraju, očigledno je potrebno u što kraćem roku pripremiti i provesti uravnoteženje teritorijalne strukture hrvatskih županija da se eliminiraju rascjepkanost i ogromne razlike u veličini i ekonomskoj snazi među županijama<sup>18</sup>.

Dugoročno, međutim, potrebno je temeljito ispitati ideju regionalizma i buduću ulogu županija u teritorijalnom sustavu Hrvatske, u svjetlu relevantnih komparativnih iskustava, kao i očekivanog povezivanja u različite institucionalne aranžmane na razini Europe. Ne bi se smjelo zaboraviti na napore Vijeća Europe oko pripreme Europske povelje o regionalnoj samoupravi. Vrijedi zapaziti da je pitanje uvođenja/zadržavanja i karaktera srednje razine u organizaciji teritorijalnog sustava jedno od pitanja koje s podjednakom težinom pritišće i druge tranzicijske zemlje (v. npr. Horváth, 2000: 46 i dalje), kao i da je "problem definicije regija sama Europska zajednica riješila pragmatički, posežući za postojećim upravnim jedinicama" (Sturm, 1995: 11).

No, pored toga, pa i usprkos tome, na konceptualnoj je razini nužno do kraja razriješiti dilemu između regije čija je funkcija "ekologijska i kulturna rekonstrukcija zavičajnog teritorija" i županije koja je "element državne

<sup>18</sup> Prema prijašnjim analizama iz sredine 1980-ih pored Zagreba i makroregionalnih središta Splita, Rijeke i Osijeka kao stvarna regionalna središta spominju se samo Karlovac, Sisak, Varaždin, Brod, Pula i Zadar (Rogić, 1996: 152). Pitanje je nije li se stvarno stanje u međuvremenu izmijenilo. Koliko su se određena manja županijska središta uspjela afirmirati i razviti u periodu 1992-2001? Kakva je stvarna ekonomska snaga pojedinih mogućih regionalnih jedinica? Također, što se želi postići s pomoću regija - ravnomjerni razvitak, ubrzani razvitak, demografska ili neka druga obnova pojedinih područja i mjesta, priznavanje povijesnih i/ili geografskih činjenica, itd.?

organizacije" (Rogić, 1995:77). Potrebno je analizirati i odlučiti želi li se da županije snose "odgovornost za svoju privrednu budućnost" i/ili da postanu "mrežišta za infrastrukturne ustanove" (Sturm, 1995:11-12)? Ili, pak, glavna uloga županija treba biti u pružanju simboličkog utočišta zavičajnosti i/ili u "ekološkom obuzdavanju industrijalizma" (Rogić)?

Sve u svemu, zasad bi se moglo zaključiti da su Promjene Ustava iz 2000. godine, jamčeći i regulirajući pravo na područnu (regionalnu) samoupravu u županijama, stvorile pretpostavke da se kroz novo zakonodavstvo i njegovu buduću provedbu pojača uloga županija kao samoupravnih jedinica te da se one afirmiraju kao povijesno i kulturološki utemeljene regionalne jedinice s nezavisnim političkim legitimitetom svojih političkih organa te sa širim vlastitim krugom poslova. U skladu s novim ustavnim načelom, načelom supsidijarnosti, županije bi trebale predstavljati dobrodošli oslonac naročito stanovništvu malih i slabijih općina, pa i nekih manjih gradova. Vjerojatno najteži, ali nužni dio posla na Ustavom zacrtanom razvojnom putu mogle bi predstavljati teritorijalne korekcije županijskog ustrojstva (v. i Ivanišević, 2000: 590-591). Promjene, pak, u sustavu državne uprave trebale bi omogućiti značajno labavljenje vertikalnih veza u sustavu, kao i racionalizaciju mehanizma državne uprave na području županija.

## VII. Zaključak

U oblikovanju institucija samostalne hrvatske države pošlo se od francuskog modela. Riječ je o modelu centralističke države s vrlo jakom pozicijom izvršne vlasti podređene predsjedniku države te izravnim i izrazitim vertikalnim linijama ovisnosti u teritorijalnom upravnom sustavu od predsjednika države do razine temeljnih lokalnih jedinica.

Hrvatske županije formirane su u reformi 1992/93. Njihova je primarna funkcija bila omogućiti centralizaciju unutar samog državnog mehanizma te proširiti područje djelovanja i utjecaja države u društvu nauštrb nedržavnih i autonomnih institucija. Polazeći od nekorektne pretpostavke o "igris nultim ishodom", dizajneri sustava tzv. "lokalne samouprave i uprave" nastojali su ne samo ojačati županije nego i - možda još i više - oslabiti jedinice lokalne samouprave. Kao ključne poluge koje su osigurale centralizaciju poslužili su struktura županijskih ureda, institucija župana i upravni nadzor.

Brojni, personalno ekipirani, penetrantni i relativno solidno organizirani županijski uredi bili su objedinjeni u županiji kao jedinici državne uprave na lokalnoj razini. Župan je bio lokalni izvršni funkcionar, ali i predstavnik državne vlasti na području županije, personalno i na druge načine puno ovisniji o vladi i predsjedniku države nego o županijskoj skupštini. Vrlo dubok, intenzivan i temeljit upravni nadzor osnažio je vertikalne, gotovo hijerarhijske linije u teritorijalnom upravnom sustavu.

Mnoštvo poslova za koje su dotad bile odgovorne (prije, velike) općine preuzela je državna uprava, uključivši i županijske urede. Naravno, takvu preraspodjelu poslova pratila je i preraspodjela javnih prihoda, odgovornosti, značenja i moći. Samoupravne su institucije izgubile moć i utjecaj, lokalna je samouprava segmentirana, razjedinjena u borbi za preostale mrvice. Lokalna samouprava postala je sluškinjom središnje vlasti te proširene i ojačale državne uprave.

U svemu tome, iza fasade historičnosti županijsko je teritorijalno ustrojstvo iskorišteno i za sasvim prizemno zadovoljavanje političkih potreba. Umjesto prema korektnim pravnim i upravnotehničkim kriterijima teritorijalna struktura županija bila je prilagođena biračkom raspoloženju ili stranačkim potrebama tada vladajuće stranke. Nastale su ogromne nejednakosti među županijama, što je dovelo do vrlo izražene neravnoteže u teritorijalnom upravnom sustavu te, zajedno s drugim razlozima, gotovo u potpunosti onemogućilo da se županije afirmiraju kao inicijatori i nositelji razvoja.

Vrlo brzo nakon uvođenja županija državna uprava na županijskoj razini bila je višestruko ojačana uvođenjem niza teritorijalnih ekspozitura, područnih jedinica velikog broja ministarstava i državnih upravnih organizacija koje su se teritorijalno poklapale sa svakom pojedinom županijom. Broj državnih službenika i namještenika u tim ekspoziturama bio je iznimno velik. Tako nabujala birokracija učinila je čitav sustav još nepokretnijim i tromijim.

Čitav oslabljeni sustav lokalne samouprave postao je taocem državne uprave, koja je ionako po prirodi stvari rijetko kad dovoljno inicijativna, efikasna i kreativna. Umjesto na kreativni razvoj svojeg kraja i zavičaja lokalni su se političari usmjerili na borbu za pozicije na što višoj razini teritorijalnog upravnog sustava uz fatalističko prepuštanje "volji i pameti" viših organa. Zbog svega toga inducirao se cinizam građana i nepovjerenje u autonomne

institucije. Šteta koja je time počinjena za razvoj demokratskih političkih načela i vrijednosti te demokratskog duha i kulture možda je još veća od izgubljene koristi koju je kreativna lokalna samouprava možda mogla postići potičući ekonomski, društveni, kulturni i drugi razvoj.

Do zaustavljanja nepovoljnih trendova došlo je s Promjenom Ustava iz 2000, pokretanjem i daljnjim zakonodavnim oblikovanjem procesa decentralizacije. Redizajniranje institucije župana, racionalizacija strukture županijskih ureda, bitno proširenje samoupravnog djelokruga svih samoupravnih jedinica i niz drugih mjera trebali bi dovesti do jačanja lokalne i regionalne samouprave, ali i do stvaranja efikasnije, jeftinije i kvalitetnije državne uprave.

S druge strane, još uvijek nema naznake promjena teritorijalne strukture županija niti razgranate mreže područnih jedinica organa središnje državne uprave. I upravni nadzor ostao je vrlo intenzivan. Mjera depolitizacije institucije predstojnika novoformiranih ureda državne uprave u županijama nije dovoljna. Središnja država nije pokazala dovoljno benevolentnosti u fiskalnoj decentralizaciji. Kompromis oko definiranja županija (područne/regionalne jedinice) odraz je postojanja još uvijek različitih i nepomirljivih sukoba oko njihovog karaktera i buduće uloge u institucionalnoj strukturi države. Itd.

No, usprkos takvim kompromisima i polovičnim rješenjima jasno je opredjeljenje središnje vlasti da se kroz duže vrijeme, kroz realistični proces postupnih promjena afirmira snažan i samostalan sustav lokalne i regionalne samouprave u kojem bi županije postale točke regionalne identifikacije, faktor regionalnog razvoja i oslonac procesu regionalizacije.

Regionalizacija Hrvatske otvara perspektive stvaranja moderne europske države. Europske se regije brinu za gospodarski razvoj svojeg područja te se povezuju po liniji unapređenja svojih ekonomskih interesa, čime ujedno pridonose otvaranju tvrdâ nacionalnih suvereniteta. Regije igraju sve značajniju ulogu u procesima europske integracije, promovirajući prekograničnu suradnju, uključujući se u procese upravljanja i donošenja odluka u organima Europske unije i nadajući se ekonomskoj pomoći organa Unije, barem u slabije razvijenim zapadnoeuropskim državama te mnogim tranzicijskim zemljama koje se Uniji žele pridružiti.

Ako bi hrvatske regije slijedile taj put, mogle bi značajno pridonijeti gospodarskom razvoju Hrvatske i njezinom organskom srastanju u europske integracijske tijekove, čuvajući istodobno bitne elemente vlastitog, ali i hrvatskog identiteta. Pretpostavka je za to i dovoljna senzibilnost regionalnih političkih snaga za interese drugih regija u zemlji, kao i za zajedničke interese na razini čitave države.

## Literatura

- ENGEL, Christian (1995) Europa regija, u: Anđelko Milardović (prir.) *Regionalizam kao europski izazov*. Osijek: Pan liber.
- GISEVIUS, Wolfgang (1998) *Vodič kroz lokalnu politiku*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert
- HORVÁTH, Tamás M. (2000) Directions and Differences of Local Changes, u Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute
- IVANIŠEVIĆ, Stjepan (1999) Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 1(3): 587-598.
- IVANIŠEVIĆ, Stjepan (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, Stjepan, Ivan Koprić, Jasna Omejec, Jure Šimović (2001) Local Government in Croatia, u: Emilia Kandeeva (ed.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- KOPRIĆ, Ivan (1998) Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija, u: Eugen Pusić, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić, Milan Ramljak, Ivan Koprić, Inge Perko-Šeparović: *Hrestomatija upravne znanosti*, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- KOPRIĆ, Ivan (1999a) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- KOPRIĆ, Ivan (1999b) Administrative Structures and Competencies of Croatian Local Units. *Croatian Critical Law Review*, vol. 4 (u postupku publikacije)
- KOPRIĆ, Ivan (2000) Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa. *Hrvatska javna uprava* 2(3): 391-436.
- KOPRIĆ, Ivan, Gordana Marčetić, Helena Masarić, Dragan Medvedović (2001) Temeljni prijedlozi povodom nove regulacije statusa lokalnih službenika u Hrvatskoj (u pripremi)
- MOREAU, Jacques (1995) Revolucija 1789. godine i lokalne zajednice - kontinuitet ili prekid, u: Eugen Pusić (ur.) *Upravna znanost*. Zagreb: Naprijed
- NORTON, Alan (1994) *International Handbook of Local and Regional Government; A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot: Edward Elgar
- PAVIĆ, Željko (2000) Grad i gradski rub. *Hrvatska javna uprava* 2(4): 603-638.

- PERKO-ŠEPAROVIĆ, Inge (1998) Ekološki izazovi i državni management, u: E. Pusić, M. Ramljak, I. Koprić, J. Kregar, I. Perko-Šeparović, R. Blažević, D. Lozina, *Hrestomatija upravne znanosti*, svezak I. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- PUSIĆ, Eugen (1990) Lokalna samouprava, u: Dragan Medvedović (ur.) *Reforma lokalne samouprave*. (Savjetovanje Društva za upravne znanosti i praksu Hrvatske). Zagreb: Narodne novine et al.
- PUSIĆ, Eugen, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić, Milan Ramljak (1988) *Upravni sistemi*. Zagreb: Narodne novine
- REIGNER, Hélène (2001) Multi-level governance or co-administration? Transformation and continuity in French local government. *Policy & Politics* 29(2): 181-192.
- ROGIĆ, Ivan (1995) Hrvatska i njezine regije, u: Anđelko Milardović (prir.) *Regionalizam kao europski izazov*. Osijek: Pan liber
- ROGIĆ, Veljko (1996) Bitnost problematike regionalizacije i njezin odnos prema županijskoj organizaciji, u: Ivo Goldstein et al.: *Hrvatske županije kroz stoljeća*. Zagreb: Školska knjiga
- SOKOL, Smiljko, Branko Smerdel (1995) *Ustavno pravo*. Zagreb: Informator
- STURM, Ronald (1995) Regija, u: Anđelko Milardović (prir.) *Regionalizam kao europski izazov*. Osijek: Pan liber
- ŠMIDOVNIK, Janez (1995) *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba
- VRANJEŠ-ŠOLJAN, Božena (1996) Predgovor, u: Ivo Goldstein et al.: *Hrvatske županije kroz stoljeća*. Zagreb: Školska knjiga
- WOLLMANN, Hellmut (2001) Germany's trajectory of public sector modernisation: continuities and discontinuities. *Policy & Politics* 29(2): 151-169.

## Pravni izvori

1. Ustav Republike Hrvatske, NN 41/01 (pročišćeni tekst)
2. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN - Međunarodni ugovori 14/97.
3. Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, NN 74/94, 86/94. i 7/95.
4. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01.
5. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01. i 60/01.
6. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00. i 105/00.
7. Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 48/99, 15/00, 127/00. i 59/01.
8. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 59/01.
9. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu, NN 59/01.
10. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi, NN 59/01.

11. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu, NN 59/01.
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, NN 59/01.
13. Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, NN 43/01.
14. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu ministarstava, državnih upravnih organizacija i vladinih ureda, NN 70/01.
15. Uredba o ustrojavanju županijskih ureda, NN 116/93, 23/96. i 96/97.

## THE ROLE OF THE COUNTIES IN THE CROATIAN SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE 1990'S AND PROSPECTS OF REGIONALIZATION AFTER THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS OF 2000

### *Summary*

*The formation of the institutions of the independent Croatian state has been based on the French model. It is a model of a centralistic state with a very strong position of the executive power and direct and marked vertical lines of subordination in the territorial administrative system, from the President of the State to the level of basic local units.*

*In West European countries as well as in a number of East European countries in transition, growing processes of regionalization tend toward self-government of smaller territorial units within the state, strengthening the sense of responsibility of their population, politicians and officials for their own development. Contrary to this, the Croatian counties, established during the reform of 1992/93, enabled centralization within the state mechanism itself as well as complete etatization, i.e. widening of the scope of operation and influence of the state in the society at the expense of non-governmental and autonomous institutions. Legislative solutions with regard to the county offices, the institution of the county governor, administrative supervision, branch offices of ministries and the so-called state administrative organizations, determination of the scope of self-government within the counties, etc. have significantly contributed to such processes.*

*The territorial structure of the counties was built according to political and not administrative-technical criteria. The counties did not prove to be capable of promoting economic, cultural and social development but instead they provided fa-*



*yourable ground for the growth of bureaucracy, that is, accumulation of inefficient state administration.*

*By the Amendments to the Constitution of 2000, solid foundations were laid for the development of the counties as regional self-governing units. Such a direction has been supported by further legislative changes. Re-designing of the institution of the county governor, rationalization of the structure of the county administrative departments, substantial widening of the scope of powers of all self-governing units and a number of other measures should lead to strengthening of local and regional self-government and also to the creation of more efficient, cheaper and more adequate state administration. However, in order to achieve this goal, it is needed to take a number of other measures, from dealing with the network of branch offices of central administrative bodies to necessary corrections in respect of the number and territorial structure of the counties.*

*Key words: local and regional self-government - Croatia, county, regionalization*