

# Regionalizam i Regionalizacija Hrvatske

---

**Pavlic, Dominik**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2022**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:709682>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-08-14**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU  
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE  
PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE

DOMINIK PAVLIC

**REGIONALIZAM I REGIONALIZACIJA HRVATSKE**

ZAVRŠNI RAD

Mentor: dr. sc. Iva Lopižić

Zagreb, rujan 2021.

## Izjava o izvornosti

Ja, Dominik Pavlic pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Pavlic', written in a cursive style.

(potpis

studenta)

## SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. REGIONALIZAM I REGIONALIZACIJA .....	2
2.1. Regionalizam i regionalna samouprava .....	2
2.2. Regionalizacija i regionalni razvoj .....	6
2.3. Faze razvoja regionalizma u europskim zemljama .....	7
2.4. Temeljni dokumenti regionalne politike EU i razvoj ideje regionalizma u različitim dokumentima .....	8
3. ŽUPANIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	14
3.1.1. Teritorijalna podjela Republike Hrvatske od 1850 do danas .....	14
3.1.2. Uloga županija u Republici Hrvatskoj od 1993. do 2000. ....	17
3.1.2. Izmjena Ustava i uloga županija u Republici hrvatskoj od 2000 .....	21
3.1.3. Ukidanje ureda državne uprave i dodjeljivanje javnih poslova .....	23
3.2. Kritike postojećeg sustava Republike Hrvatske .....	26
3.3. Prijedlozi za regionalizaciju Hrvatske .....	27
4. REGIONALIZACIJA SLOVENIJE .....	31
4.1. Upravno-teritorijalna podijela Slovenije .....	32
4.2. Neuspjela regionalizacija .....	34
5. ZAKLJUČAK .....	35
6. LITERATURA .....	37

## 1. UVOD

Regionalni stupanj predstavlja, u suvremeno doba, najvažniji stupanj upravljanja i vođenja javnim poslovima.

Za potrebe ovog rada prikupljeno je desetak izvora uglavnom iz sfere upravne znanosti, što stranih, što domaćih autora.

U ovom se radu analiziraju regionalizam i regionalizacija kao temeljni pojmovi te važnost njihove implementacije i primjene u Republici Hrvatskoj i europskim državama. Pisat ćemo o fazama razvoja regionalizma u različitim europskim državama te njihovim posebnostima i specifičnostima. Pritom ćemo spomenuti važne dokumente Europske Unije koji podupiru i normativno definiraju regionalni stupanj vlasti te propisuju ovlasti i zadatke srednjeg stupnja vlasti. Pisat će se o regionalizaciji Republike Hrvatske i njezinim fazama kroz povijest, osobito od devedesetih godina 20 st. do danas.

Osobit naglasak u radu bit će na ulozi županija kao oblika srednjeg stupnja vlasti i glavnog nositelja regionalizacije u Republici Hrvatskoj. Kroz začetke Hrvatske regionalne samouprave donošenjem prvog ZLPRS, preko ustavnih izmjena 2000. g do ukidanja ureda državne uprave u županijama i dodjeljivanje istima javnih poslova. Uz navedeno bitno je napomenuti da se govori i o kritikama postojećeg teritorijalnog ustrojstva Republike Hrvatske te prijedloga za regionalizaciju Hrvatske kao odgovor na navedene kritike. Pri kraju rada govori se o regionalizaciji susjedne Slovenije koja sadrži mnoge specifičnosti i sama je prolazila kroz mnoge probleme. Osobito u pokušajima formiranja pokrajina kao jedinica srednjeg stupnja vlasti. Problemi, konačno, dovode do neuspjelog pokušaja regionalizacije Republike Slovenije.

Bez obzira što velik dio rada zauzima mjesto Regionalizacije Hrvatske, cilj ovog rada je shvaćanje nužnosti za regionalnim stupnjem vlasti u svim državama Europe pa i svijeta kao jedinstvenom obliku ostvarivanja prava na regionalnu autonomiju.

## 2. REGIONALIZAM I REGIONALIZACIJA

### 2.1. Regionalizam i regionalna samouprava

Regionalizam označava istinski ideološki pravac koji je fundamentalna nit vodilja osnaživanja regionalne razine vlasti koja je snažna alternativa središnjoj državnoj vlasti. Regionalizam je postupak koji je vazda pokrenut od dolje (*bottom-up*) i predstavlja želju napora da regionalne jedinice posjeduju što je neophodno jači nadzor nad cijelim socijalnim, gospodarskim, političkim i drugim zbivanjima na vlastitom teritoriju.

Izraz regionalizma sadrži, prvo, bitnu političku karakteristiku u kojoj je iskazana želja osnaživanja političkog dosega regionalnih jedinica u konstrukciji diobe državne vladavine. Na takav način, koncept regionalizma najizrazitije se primjećuje u egzistenciji autonomnih regionalnih političkih organizacija. Prvenstveno, to su regionalna zastupnička i izvršna tijela sačinjena od izravno odabranih predstavnika stanovnika. Putem njih stanovnici postižu vlastitu mogućnost na osnivanje teritorijalne samouprave i to doprinosi ostvarenju pravila razdiobe vlasti po horizontalnom, tj. prostornom kriteriju. Ovakva koncepcija kreće od hipoteze da je cjelokupna vlast razdijeljena između određenih stupnjeva vlasti i da su ti stupnjevi međusobno povezani u vođenju javnih zadataka. To uključuje egzistenciju zastupničkih organa stanovnika koji se biraju na regionalnom stupnju, sposobnost obavljanja velikog spektra javnih poslova u samoupravnom djelokrugu, sposobnost formiranja autonomnih upravnih organa za izvršavanje tih funkcija, svojstvene resurse za pokrivanje troškova, itd. U kratkim crtama, to implicira osiguranje autonomnog napretka političkih ideja na slabijem stupnju od državnog, a različitog dosega od lokalnog. (Đulabić, 2007, str. 75)

Regionalizam kao svjetonazorski pravac usko je povezan uz koncept regionalne samouprave koji je u neku ruku normativni izražaj tog svjetonazorskog pravca. Regionalna samouprava uključuje egzistenciju javnih tijela s snažnim elementom autonomnosti tik ispod razine centralne državne vlasti. Pravo na regionalnu samoupravu podrazumijeva mogućnost i dužnost regija da vode bitnu tj. veliku količinu javnih poslova (*substantiell share of public affairs*) od regionalne važnosti uz autonomnu odgovornost za njihovo vođenje i na boljitak stanovništva. Prigodom razdiobe zadataka između mnogih stupnjeva vlasti treba se držati pravila supsidijarnosti koje nalaže prijedlog za pronalaženjem najprimjerenijeg stupnja vršenja javnih poslova koji je istovremeno najbliži stanovnicima.

Zbog provedbe navedenih političkih aspiracija regionalne jedinice pokušavaju se kvalificirati za što snažniju autonomnost u čitavom sistemu državne vlasti. Ta se samostalnost velikim

segmentom manifestira u postojanju financijske samostalnosti, tj. lokalne jedinice moraju imati vlastite prihode.

Državna kontrola nad regionalnom samoupravom mora biti limitirana jedino na kontrolu ustavnosti i zakonitosti njihovih autonomnih nadležnosti uz osiguravanje komplementarnog stupnja autonomije njihove djelatnosti. Također, regionalne samoupravne jedinice pokušavaju postići totalnu regulaciju većine javnih poslova koji se realiziraju na regionalnom stupnju kako bi se spriječila pojava dvostrukog upravnog kolosijeka. To se pokušava realizirati prijedlogom za ustupanjem regionalnim jedinicama administrativnog kadra i monetarnih resursa dekoncentriranih podružnica centralnih državnih tijela. Usto, naglašava se apel da realizacija državnih zakona, *de facto*, ostane u jurisdikciji regija. Centralni organi samo ostvaruju nadzor nad njihovim izvršavanjem. Također, djelatnosti koje sadrže istaknutu regionalnu karakteristiku moraju biti u djelokrugu regionalnih vlasti, a svaka inicijativa koja utječe na status regionalne samouprave, osobito u pitanjima financijskih i zakonodavnih ovlasti, mora biti donesena uz privolu regija na koje se takva konstatacija odnosi.

Mogućnost ostvarivanja regionalne samouprave veoma je bitno pravo u demokratskim političkim sustavima jer sadrži mogućnost smanjivanja političkog sukoba u okviru formiranih političkih sistema. Ostvarivanje prava na prije navedeni stupanj autonomije političkim strujama koje su izražaj specifičnog identiteta dovodi do uspostavljanja jasne ravnoteže i demokratizacije cjelovitog političkog sistema.

Jasno je da regionalizam kao politički pravac i regionalna samouprava kao njegov legitimni i politički izražaj prvobitno definiraju političke projekte i stalan kontroverzan politički sukob za vlast između regija i centralne vlasti. Zato su te dileme izrazito politički-interesno prožete te su pokretač stalnih političkih pompa gotovo u svim državama. Demokratski doseg određene države očituje se u konstataciji koliko je ona sposobna razgraditi političke sukobe bez konfrontacija i tjelesnog nasilja, ratova i terorizma. Iz navedenog se može zaključiti da se suživot centralne vlasti i regija mora graditi na vezama savezništva, obostrane suradnje i nadopunjavanja, a ne na stanju subordinacije regija i superiornosti države. (Đulabić, 2007, str. 76)

Zbog jasnijeg shvaćanja podnacionalnog stupnja vođenja javnim poslovima nužno je najprvo odrediti značenja nekoliko fundamentalnih pojmova. Izraz regija, uzimajući u obzir specifična obilježja određenih regionalnih jedinica, za nužde proučavanja i definiranja izraza regija

možemo definirati sljedeće oblike regionalnih jedinica: upravne, administrativne, planske, razvojne, političke, statističke, kulturne, etničke, povijesne, ekonomske i funkcionalne. Imajući na umu činjenicu da je regija koncept koja u svojem postojanju istovremeno sadrži različita obilježja, neka od prije navedenih obilježja iz kojih je napravljena navedena podijela uzajamno se isprepliću. Zbog te činjenice u stvarnom životu nije moguće naići na sterilan oblik regije. (Đulabić, 2007, str. 55)

Unutar modernih promjena socijalnog razvitka kao što su globalizacija, ulasci država u članstvo EU, industrijalizacija te prelazak nekadašnjih komunističkih država u demokratske republike, za regionalizaciju je sačuvano važno i posebno mjesto. Status regionalnog (srednjeg) stupnja vlasti prolazio je interesantan kontinuitet u različitim europskim državama. Od početka 1980-ih stari kontinent je prožet trendom decentralizacije javnih zadataka, te osobito prihvaćanjem srednjeg stupnja vlasti. Vizija regionalizma značajno je preoblikovala teritorijalne administrativne sisteme brojnih država, toliko da je suvremenu državu teško zamisliti bez srednjeg, tj. regionalnog stupnja vlasti. Od navedenog se izdvajaju, najčešće, vrlo male zemlje (kneževine i kraljevine) u kojima uvođenje srednjeg stupnja vlasti nema nikakvo svishodno uporište (npr. San Marino, Monaco, Lichtenstein, Andora itd.). (Đulabić, 2011, str. 36)

Do prihvaćanja vizije regionalizma u Europi dolazi u dva navrata. Prvi, zahvaća Europu tokom 1960-ih i 1970-ih te je stavljajući naglasak na posebnu regionalnu pripadnost želio oformiti regiju kao specijalan stupanj teritorijalne autonomije. Specifično govorno područje, tradicija, baština, prošlost i ostale specifične karakteristike određene sredine doveli su do želje za snažnijom samostalnošću regionalnih jedinica naspram birokratske centralne vlasti. Kasnije, drugim valom, u zadnja dva desetljeća 20. st. isticanje regionalne pripadnosti djelomično je nadomješteno naglašavanjem gospodarskih procesa i aktivnosti kao temeljne vizije regionalizma. Navedeni trend dovodi do razvitka ideje o regionalnom stupnju koja se, tvrdi Đulabić, po (Keating, 1998) „počinje sve više isticati kao nužna pretpostavka gospodarskog i društvenog razvoja“. Spomenuti trend je bio komplementaran s razvitkom regionalne politike Europske Unije koja se također snažno razvija i pokušava implementirati 1980-ih godina prošlog stoljeća. Spomenutu politiku regionalne su jedinice voljno prihvatile jer su shvatile da na taj način dobivaju mogućnost za osnaživanje svojeg statusa na najvišem europskom stupnju. Nakupljanjem navedenih ideja regionalnih jedinica one dobivaju novu hrabrost te počinju koncipirati stari kontinent kao “Europu regija”, a navedena ideja svoj klimaks na stupnju EU uspostavlja potpisivanjem Ugovora iz Maastrichta i formiranjem



Odbora regija, kao savjetodavnog organa u kojem su na stupnju EU zastupljeni interesi, konačno, njihove vlastite srednje razine vlasti. (Đulabić, 2011, str. 36-37)

Imajući na umu spomenuto, nažalost, ideju regionalizma u Europi, danas nije moguće sagledavati kao kompaktnu i jedinstvenu pojavu jer još ponegdje egzistiraju i funkcioniraju mnoge administrativne prakse i organiziranja vlasti najvišim pravnim aktom - Ustavom, koji je često iznad akata EU. Ipak, moderno doba (od 2000.g. nadalje) najpogodniji je period regionalne autonomije koja je bitno usmjerila mnoge trendove ka reorganiziranju javnog vođenja poslovima u mnogim europskim državama. Regionalizacija i autonomija regija definirana je važnim dokumentima Europske Unije, tj. nacrtima dokumenata koji, iako što se tiče implementacije u zemljama koje regionalizam provode imaju različit stupanj primjene, ipak funkcioniraju kao čimbenik izjednačavanja i napretka država, posebice u kontekstu nekoliko važnih pitanja bitnih za njih, ali i za EU. Jasno je kako se regionalan stupanj vlasti afirmirao kao bitan segment demokratskih država i nezaobilazna odrednica u vođenju regionalnom politikom. (Đulabić, 2007, str. 37)

U postkomunističkim državama i državama u razvoju status regionalne autonomije duži period je bio zanemarivan, a trend demokratizacije navedenih država uz prihvaćanje kvaliteta lokalne autonomije kao ljudske stečevine dovodi do formiranja srednje razine vlasti i daljnjeg razvoja demokratičnosti. Pridruživanje zemalja u tranziciji Europskoj uniji i mogućnost istih za korištenje strukturnih fondova također su imali vrlo snažan učinak na trend regionalizacije zemalja u tranziciji. Trend regionalizacije postsocijalističkih zemalja nije nimalo ujednačen, nego se radi o kompleksnom mehanizmu. No, učinak pristupanja i preparacije za sudjelovanje u regionalnoj politici EU usmjerene na jačanje srednjeg, tj. regionalnog stupnja vlasti velik je i bitan element u tranzicijskim zemljama.

Možemo uočiti nekoliko razvojnih procesa regionalnog stupnja vlasti u Europi koji izlaze na vidjelo promatrajući važna iskustva samog uređenja srednje, regionalne razine vlasti, u različitim europskim zemljama. Očito je da mnoge države Europe istovremeno obilježavaju mnogo trendova kada se govori o srednjem stupnju vlasti. Paralelno s temeljnim procesima koji teže decentralizaciji i osnaživanju demokratskih mogućnosti i političkog legitimiteta postojanja autonomnih jedinica te složenog procesa ka teritorijalnoj reorganizaciji države i okretanju autonomnih upravnih jedinica u smjeru demokratičnosti, u određenim je europskim državama moguće razlučiti različite i posebne tendencije svojstvene regionalnom stupnju vlasti. Tako se prvenstveno može govoriti o pokušajima ka unifikaciji i standardizaciji uređenja srednjeg stupnja vlasti, važnoj misiji i poziciji regija kao pokretača društvenog

napretka vlastitog teritorija, podizanje regionalne svijesti i korištenju jedinica kao instrumenata na svim razinama javnog upravljanja te željama i volji za vanjskom, međunacionalnom kooperacijom i kooperacijom između samih regija. (Đulabić, 2011, str. 38)

## 2.2. Regionalizacija i regionalni razvoj

Izraz regionalizacija se razlikuje od izraza regionalizam. Regionalizam velikim segmentom obuhvaća političke mehanizme kroz kojeg se regije putem političkih sukoba pokušavaju afirmirati i ostvariti veći samostalnost u nekoj državi, regionalizacija je, međutim, plod nešto drugačijih trendova i projekata. Regionalizacija označava trendove uspostavljanja regija koji su pokrenuti s nacionalnog, državnog stupnja. Središnja vlast pokušava razdijeliti čitav teritorij na regionalne dijelove i ugraditi regionalni sistem vođenja s manjim ili većim stupnjem samostalnosti.

Vedran Đulabić (2007, str. 78) iznosi mišljenja G. Marcou koji definira regionalizaciju kao postupak kojim se „generiraju mogućnosti za samostalno djelovanje s svrhom razvitka karakterističnog područja kroz osnaživanje njegovog gospodarskog kapaciteta, i gdje je to moguće, lokalnog i regionalnog subjektiviteta te kroz jačanje njegovih mogućnosti“.

Marcou (prema Đulabić, 2007, str. 78) također tvrdi da je „primjerenije umjesto koncepta regije definirati koncept regionalizacije zbog toga jer egzistiraju razni zakonodavni okviri preko kojih snažno prisutan trend ka regionalizaciji funkcionira bez formiranja regija koja jamče političku zastupljenost“. Nadalje, Marcou (prema Đulabić, 2007, str. 78) navodi „par oblika regionalizacije koje možemo prepoznati u mnogim zemljama u Europskoj Uniji, iako je takvu podijelu lako moguće podvrgnuti kritici jer neovisno o kojem se obliku regionalizacije radi, finalni je ishod svake regionalizacije oformljavanje neke vrste regije“. Međutim postoje razni oblici regija poput političke, administrativne, planske, funkcionalne, statističke, itd.

Marcou (prema Đulabić, 2007, str. 79) zaključuje prema da je to jasno „vidljivo u zemljama u tranziciji u kojima je trend regionalizacije dvostruko uvjetovan. S jedne strane, regionalizacija se definira kao zalaganje prema demokratskom suficitu i demokratskim mogućnostima određene države. S druge strane, na trend regionalizacije se gleda u obliku dugoročnog plana pristupanja Europskoj Uniji.

Regionalna politika je bitan element javne politike EU koja troši cca. jednu trećinu njezina proračuna. Neophodnost regionalne politike sve jače stimulira formiranje i osnaživanje tog koncepta i regionalan stupanj teritorijalne podjele. Tomu doprinosi i konstatacija da se u

brojnim zemljama u tranziciji sve jače raspoznaje fenomen povećanja regionalnih razlika. Glavni gradovi tranzicijskih država po gospodarsko-monetarynim mogućnostima i razini razvitka uvelike odskoču od ostalih dijelova zemlje. Navedena zbivanja zahtijevaju vođenje aktivne regionalne politike, ali i egzistenciju primjerenih regionalnih institucionalnih organa koje moratu biti temelj vođenju regionalne politike“. (Marcou, 2002:13) prema (Đulabić, 2007, str. 79)

### **2.3. Faze razvoja regionalizma u europskim zemljama**

Status i zadaća slabijih stupnjeva vlasti od državnog, posebice srednjeg stupnja, u određenim državama determinirani su cjelovitim i kompleksnim ustavnopravnim uređenjem određene države te specifičnim ideološkim, povijesnim, društvenim i ostalim značajkama koje regije identificiraju i distanciraju od ostalih država. Zbog navedenog, Europske zemlje značajno međusobno odskoču u karakteristikama specifičnih za vlastito uređenje i položaj u cjelokupnom sustavu vlasti koje imaju jedinice na nižim razinama. Gledajući status, svrhu i važnost lokalne i regionalne autonomije u određenim državama, europske se države mogu svrstati u određene skupine: (i) federalne, (ii) regionalizirane unitarne, (iii) decentralizirane unitarne te (iv) centralizirane unitarne države.

Kao federalne države prve skupine mogu se odrediti Austrija, Njemačka i Belgija. One su države koje su ustavno i teritorijalno oformljene na principima federalizma u kojima dolazi do izražaja vrlo snažan i jedinstven status subnacionalnog stupnja vlasti.

Drugu skupinu obilježavaju države koje su još dan danas zadržale unitarno uređenje, ali sa snažnom i poželjnom razinom autonomije nižih stupnjeva vlasti, kao što su Italija i Španjolska. U ovim državama dolazi do dviju suprotstavljenih struja, premda je fundamentalna vodilja formiranja državne vlasti kod navedenih država još uvijek unitarna konstrukcija, regijama je dana značajno velika razina samostalnosti i autonomije.

U skupinu snažno decentraliziranih država s unitarnom konstrukcijom moguće je uvrstiti Nizozemsku, Švedsku, Dansku i Finsku. U tim je državama razmjerno usavršen lokalni stupanj samoupravnih organa, dok je regionalan stupanj nastao u vremenima snaženja politike EU kao prilagođavanje na prihvaćanje financijske pomoći i programa EU tijekom njihovog pridruživanja i implementacije istih. Specifično je da se srednji stupanj vlasti u tim državama često oslanja ponajprije na već egzistirajućim lokalnim konstrukcijama i njihovoj suradnji i umrežavanju.

Finalno, države koje se mogu uzeti za primjer ostalima u pogledu decentralizacije, tj. one koje imaju najsnažniji stupanj decentralizacije lokalnih jedinica unutar EU su Irska i Grčka. Međutim, ovdje se radi o državama bez snažnog regionalnog stupnja vođenja poslova u kojima se regionalne jedinice u mehanizmima natjecanja snažnih političkih aktera centralne vlasti ne afirmiraju kao bitan protuteg istoj.

Isto tako, određene države po svojim karakteristikama ne pripadaju direktno u ni jednu navedenu skupinu, već poprimaju određene oblike iz dviju ili više skupina. Takvi su specifični slučajevi Francuske i Velike Britanije. Radi formiranja određenih regija i njihova ojačavanja te radi kontinuiteta nekad pokrenutog trenda decentralizacije Francusku sve jače definiraju obilježja regionalizirane države, dok se Velika Britanija polako preoblikuje od centralizirane države prema državi s specifičnim stupnjem regionalizirane države. U Velikoj Britaniji to se ostvaruje kroz trendove devolucije i formiranja zakonodavnih tijela u Škotskoj, Wallesu i Sjevernoj Irskoj, te njihovoj većoj želji za samostalnošću. Isto tako, Italija, iako još uvijek ima osobine regionalizirane centralističke države, započinje zanimljiv i poseban put unutarnjeg reorganiziranja i plovi ka još ne cjelovito određenoj formi federalnog uređenja. Sve spomenuto ukazuje kako navedene skupine zemalja nisu upotpunosti izolirane i jasno odvojive i kako, također, među državama koje su uvrštene u istu skupinu također postoje bitne razlike i specifična obilježja. Te razlike, isto tako, dolaze do izražaja u organizaciji tijela centralnih vlasti ali i u spektru nižih stupnjeva upravljanja javnim poslovima i ostalim pitanjima od regionalnog karaktera (Đulabić, 2006).

#### **2.4. Temeljni dokumenti regionalne politike EU i razvoj ideje regionalizma u različitim dokumentima**

Posljednih dvadesetak godina prošlog stoljeća u brojnim je državama snažno vidljivo jačanje srednjeg (regionalnog) stupnja vlasti i njegovo prihvaćanje kao najvažnijeg stupnja kada se govori o izgradnji sistema vođenja javnim poslovima. Određene države sa snažnim centralnim aparatom obilježene su snažnim trendovima decentralizacije te su shvatile snagu i prihvatile važnost srednje razine vlasti. Navedeno prihvaćenje važnosti ogleda se u prihvaćanju formiranja regija kao glavnih teritorijalnih jedinica ključnih za gospodarski rast njihovog vlastitog, ali i cijelog državnog područja. Regionalna tijela i njeni protagonisti postaju neizostavan temelj u formiranju državnih javnih politika, a njihov je utjecaj i politička aktivnost na državnoj i međudržavnoj razini ojačana. Zbog navedenog status regija se afirmira kao bitan i moćan akter u cjelovitom sistemu državne organizacije u državama starog

kontinenta. Isto tako, u zemljama u razvoju sve je snažnije iskazana želja implementiranja i osnaživanja srednjeg stupnja vlasti. Također, procesi na najvišoj razini (razini EU) bitno utječu na prihvaćanje i pravnu potporu srednjeg stupnja vlasti.

Ti su trendovi omogućili izgledno razgraničenje tema i zadataka lokalne i regionalne samouprave i njihov svojstveni, odvojeni od državne centralne vlasti, status, novi status u teorijskim raspravama, ali i u političkoj praksi suvremenih demokratskih država.

Sve navedeno urodilo je izglasavanjem mnogo bitnih dokumenata koji su uvelike etablirali lokalni te regionalni stupanj upravljanja, tj. vođenja poslova. Navedeni su dokumenti izglasani u vremenu od 1980. do 2000. Trend njihova donošenja je startao 1985. donošenjem i prihvaćanjem Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja je oživjela kao internacionalno usvojeni demokratski i legitimni pravni okvir izgradnje i implementacije lokalne samouprave. Neki međunarodni dokumenti su u potpunosti prihvaćeni, dok drugi još postoje u obliku nacrti i koncepata i iziskuju postizanje dogovora i adekvatnu suglasnost prije finalnog izglasavanja. Najprije, moramo navesti najbitnije dokumente: Povelja Zajednice o regionalizaciji iz 1988., Deklaracija o regionalizmu u Europi iz 1996., Nacrt europske povelje o regionalnoj samoupravi iz 1996. i najnovije odredbe Ustavnog ugovora Europe iz 2004. koje se dodiruju tema regija, regionalne politike i pravila supsidijarnosti. (Đulabić, 2006)

Europska unija je 1994. utemeljila i u formalni postupak usvajanja pravnih dokumenata angažirala Odbor regija. Pozamašnim financiranjem i regionalnom politikom EU podržava trend regionalizacije, pošto se velike i snažne regije iskazuju pogodnijima u apsorpciji subvencija iz strukturnih fondova EU-a. Odbor regija dobiva mnogo snažniju funkciju Lisabonskim ugovorom koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009. te je tako postao zaštitnik postulata supsidijarnosti unutar institucionalne konstrukcije Europske unije. (Đulabić, 2018, str. 25)

Lisabonski ugovor iz 2007. godine u Protokolu 2. detaljnije govori o postulatima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Snažne ugovorne strane voljne su razviti kriterije za implementaciju postulata supsidijarnosti i proporcionalnosti kako je to određeno člankom 5. Ugovora o Europskoj uniji te su voljne uvesti sistem kontrole nad implementacijom tih postulata. U članku 1. Protokola 2. se navodi da svaka organizacija jamči permanentno

pridržavanje postulata supsidijarnosti i proporcionalnosti kako je to određeno člankom 5. Ugovora o Europskoj uniji. (Đulabić, 2018, str. 130)

Status regionalne samouprave pronašao je svoje mjesto i u Lisabonskom ugovoru EU-a koji je regionalnom pitanju posvetio nekoliko odredaba i koji je dodatno učvrstio funkciju Odbora regija.

Nekoliko je novina koje uvelike proklamiraju regionalni stupanj vlasti:

(a) Odbor je prvi put imao opciju da pred Europskim sudom pravde inicira postupak za zaštitu svojih institucionalnih ovlasti (čl. 263/3., bivši čl. 230.);

(b) bitno je i što je Odbor dobio i opciju iniciranja postupka za poništenje zakonodavnog akta EU-a (uredba, direktiva, odluka, preporuka, mišljenja – čl. 288/1., bivši čl. 249.) za koji ocjenjuje da nije u skladu s postulatom supsidijarnosti (čl. 8/2. Protokola br. 2 o implementaciji postulata supsidijarnosti i proporcionalnosti). Tako je Odbor i realno postao specifičnim čuvarom postulata supsidijarnosti na stupnju institucija EU-a;

(c) novost je to i što se predstavnike Odbora regija bira na razdoblje od pet godina (čl. 305/3., bivši čl. 263.);

(d) Europski parlament je, uz Komisiju i Vijeće, stekao opciju savjetovanja Odbora, što do tad nije bila praksa, kad je to planirano ugovorima EU-a i svaki put kad to ocjenjuje nužnim, a osobito u temama prekogranične suradnje;

(e) princip teritorijalne jedinstvenosti, uz ekonomsku i društvenu, priznat je kao jedan od važnih prioriteta EU-a (čl. 3., bivši čl. 2.);

(f) isključivo se poziva na regionalnu i lokalnu samoupravu kao na važan element osnovne političke i ustavne konstrukcije zemalja članica, što čini neizostavan dio njihova nacionalnog identiteta (čl. 4/2.);

(g) pri provedbi postulata supsidijarnosti, regionalna i lokalna razina stavljaju se uz bok državnom stupnju vlasti u zemljama članicama (čl. 5/3., bivši čl. 5.);

(h) usvojen je specijalan Protokol br. 2 o implementaciji postulata supsidijarnosti i proporcionalnosti koji treba jamčiti njihovu pravovaljanu implementaciju na cjelovitom području Unije;

(i) priznata je specifična uloga određenih kategorija europskih regija (regije s predstavničkim tijelima koje imaju zakonodavne ovlasti) u postupku europskog odlučivanja, posebno kad je riječ o procesu praćenja implementacije postulata supsidijarnosti (čl. 6/1. Protokola br. 2). (Đulabić, 2010, str. 160)

Koncept i zamisao regionalizma prošla je razvojni pravac vlastitog razvitka u teoriji i zbilji određenih organizacija koje su usvajale dokumente u kojima je taj koncept bio značajnije i pobliže određen i determiniran.

Možemo govoriti o veoma specifičnim i raznovrsnim dokumentima, što se tiče njihovih donositelja, pravne obveznosti, razine izrade za koju su namijenjeni i drugim bitnim obilježjima. Općenito gledajući, koncept regionalizma najizraženiji i najjasniji je u dokumentima koje su izglasale institucije koje zagovaraju regionalne stavove i ciljeve. Bez premca, regionalizam ponajbolje promiče Deklaracija o regionalizmu u Europi i nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi. U navedenim dokumentima iskazano je nekoliko fundamentalnih postulata koji su temelj organiziranja regionalne samouprave u demokratskim zemljama starog kontinenta. Ta dva dokumenta bliska su po svojem karakteru i značenju te postulatima koji su implementirani u njihove članke koji se tiču organizacijskih rješenja, financijske samostalnosti, prava na legalnu sigurnost regija, međuregionalne i međunacionalne kooperacije, zastupljenosti regija na najvišim razinama i ostalim pitanjima od regionalnog karaktera. Iako, njihova je moć reducirana jer je ipak riječ o dokumentima bez pravno obvezujuće snage i prisile implementiranja.

Deklaracija o regionalizmu veoma je perspektivan programski dokument čija je moć najprije političke, pa zatim legalne naravi. Ona ponajprije reflektira konstantne pokušaje regija, formiranih u vrlo snažan i visoko pozicioniran institucionalni oblik, da osnaže vlastiti status u nativnim zemljama ali i cijeloj Europskoj uniji.

Nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi je prijedložni dokument koji se još uvijek treba adekvatno uskladiti u krugu Vijeća Europe. Prije njegove punopravne obveznosti potrebno je formirati finalni napis, provesti potpisivanje i prihvaćanje dovoljnog broja država članica. Nužna je jaka politička želja i snažni naponi kako bi navedeni dokument postao legitiman i primjenjiv zakon koji određuje realne i nužne demokratske i pravne kriterije za formiranje srednjeg stupnja vlasti kojih se moraju pridržavati sve zemlje članice Vijeća Europe.

Od svih navedenih dokumenata ponajviše pozornosti definitivno zavrijeđuju Ustavni ugovor za Europu i nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi. Kada stupe na snagu, postali bi najvažnija pravni osnova organizacije i razvitka koncepta regionalizma u Europskoj uniji.

Možemo reći da se koncept regionalizma na starom kontinentu neprestano razvijao kroz posljednjih dvadesetak godina. U pravcu njegova razvoja izglasano je nekoliko bitnih dokumenata koji pravno opravdavaju i podupiru koncept regionalizma. No, bez obzira na to, izgleda se da je taj koncept, danas, na čekanju.

Velika je stvar što se kroz par posebnih dokumenata polako profilirao blok javnih poslova koji su svojstveni regijama i povjereni njima na obavljanje u određenim državama. Svi oni načelno određuju kategorije zadataka koje regije mogu izvršavati. To su zadaci svojstvene i prenesene nadležnosti te implementacije kruga javnih poslova regija. U tom kontekstu osobito je bitna Povelja Zajednice o regionalizaciji i Deklaracija o regionalizmu u Europi.

Isto tako, navedeni pravni akti uređuju inicijalni blok zadataka koje bi morale vršiti regije u krugu vlastite autentične, tj. autonomne nadležnosti. Među kojima je osobito izražena zadaća ekonomskog razvitka, te regije, na taj način, postaju ravnomjerni suradnici centralne državne vlasti u organiziranju i planiranju cjelokupne strateško-razvojne politike. (Đulabić, 2006)

St. 2. čl. 20. Hrvatskog ZLPRS ističe da će se odgovarajućim zakonima kojima se reguliraju određene navedene djelatnosti utvrditi poslovi čije je obavljanje županija obvezana organizirati te poslovi koje županija može obavljati. Sukladno tome, mnogi su resorni propisi o kojima ovisi implementacija sadašnjih poslova koji su jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave dani u nadležnost na temelju Ustava i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. (Đulabić, 2011, str. 51.)

Kad je riječ o regionalnoj nadležnosti čl. 3. Deklaracije o regionalizmu u Europi osobito naglašava kako bi implementacija nacionalnog zakonodavstva u načelu morala biti u samoupravnom ili prenesenom djelokrugu regije (st. 2), regije moraju imati nadležnosti u pogledu svih poslova s primarno regionalnom komponentom (st. 3), nužno je jamčiti sprječavanje tzv. dvostrukog upravnog kolosijeka, tj. okolnosti u kojima na istom teritorijalnom stupnju egzistiraju upravne strukture centralne države i samoupravnih jedinica



(st. 4), poštivanje individualnog pristupa regijama i vršenju poslova koji su im dani u djelokrug (st. 5), itd.

Kao suplement navedenom čl. 3. navode se poslovi koji su u brojnim zemljama preneseni u samoupravni djelokrug regija. Riječ je o sljedećim poslovima:

- a) Regionalna ekonomska politika
- b) Regionalno prostorno planiranje, graditeljstvo i stambena politika
- c) Telekomunikacijska i prometna infrastruktura
- d) Energija i okoliš
- e) Poljoprivreda i ribarstvo
- f) Obrazovanje na svim razinama, sveučilišta i istraživanje
- g) Kultura i mediji
- h) Javno zdravstvo
- i) Turizam, razvodna i sport
- j) Policija i javni red.

Preporuka 240 (2008) trajnog Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe utvrđuje razlike između četiri skupine poslova koji ulaze u nadležnost regionalnih jedinica. To su poslovi koji ulaze u isključivu nadležnost, poslovi u pogledu kojih je nadležnost razdijeljena između različitih stupnjeva, poslovi koji su delegirani regijama i, na kraju, poslovi u pogledu kojih regije imaju samo izvršne ovlasti. Preporuka također utvrđuje popis poslova za koje je ustaljeno ugraditi u isključivu nadležnost regionalnim jedinicama.

Čl. 29. Preporuke 240 (2008) navodi sljedeće poslove koji bi trebali biti sastavni dio regionalnoga samoupravnog djelokruga:

- a) Promoviranje regionalne kulture te zaštita i promocija regionalnoga kulturnog naslijeđa, uključujući regionalne jezike
- b) Regionalni gospodarski razvitak, u partnerstvu s gospodarskim subjektima s područja regije
- c) Obrazovanje i stručno usavršavanje i njegova prilagodba razvojnim zahtjevima regije
- d) Socijalna politika (social welfare) i javno zdravstvo i promocija društvene kohezije na području regije
- e) Uravnoteženi razvoj regionalnog područja
- f) Zaštita i unapređenje prirodnih resursa i bioraznolikosti, uz poštovanje načela održivog razvoja. (Đulabić, 2011)

Klauzule navedenih pravnih dokumenata također se mogu koristiti kao polazna točka postsocijalističkim državama pri implementaciji srednjeg stupnja vlasti u njihove teritorijalne sustave kao i pri njihovoj pravnoj izgradnji. Ti dokumenti uspostavljaju fundacije ujednačavanja i kreiranja specifičnih sistema regionalne autonomije u čitavoj Europskoj uniji.

Ipak, za jasniji razvitak i implementaciju koncepta regionalizma u određenim državama nužno je i usvajanje nekoliko osnovnih postulata na kojima se koncept regionalizma gradi. Navedeni su postulati također naglašeni u par spomenutih dokumenta koji su tijekom proteklih 20-ak godina osmišljeni u sferi međunarodnih institucija i regionalnih udruženja. Prihvatanjem tih postulata znatno bi se konsolidirao status regija u državnim političkim i administrativno-pravnim sistemima te omogućio bitan značaj regija na mehanizme europskog donošenja odluka. To bi uvelike ponukalo propagiranje već egzistirajuće doktrine i ideje prema kojoj je regionalan stupanj organiziranja državne vlasti nužan element u kreiranju javnih politika na najvišem stupnju (Đulabić, 2006).

### **3. ŽUPANIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

#### **3.1.1. Teritorijalna podjela Republike Hrvatske od 1850. do danas**

Za shvaćanje modernog teritorijalnog ustrojstva Hrvatske bitno je razumijeti povijesne temelje iz kojih je on proizašao. Osobitu pozornost zavređuje promatranje tijekom izmjena u današnjem teritorijalnom ustrojstvu Hrvatske, smatrajući to dužim periodom od polovice 20. st., kada ustvari taj ciklus počinje. Nužno je poštovati i tradiciju, ako se ona povijesno profilirala, stvarno održala i uvrstila u karakteristike regionalnog identiteta, a kroz to i u cjelokupnu regionalnu organizaciju Hrvatske.

Sustav Hrvatske teritorijalne organizacije bio formiran i proširivan u vremenu od godine 1850. do 1881. Za spomenutu formiranu teritorijalnu organizaciju administracije može se reći da je bila čvrsta u navedenim vremenima, pa sve do početka dvadesetih godina 20. st. Bili su formirane i djelovale su županije, kotari i općine. Poslije demilitarizacije Vojne krajine, bilo je u Hrvatskoj i Slavoniji devet županija, u Dalmaciji i četiri okruga, a Istra je bila posebna politička jedinica razdvojena od Hrvatske.

Formiranje države SHS 1918. godine onkončalno je pozitivne trendove teritorijalne organizacije Hrvatske, jer su se za novonastalu državu iziskivale specifične solucije, i to na bazi uvjeta funkcioniranja prijašnje srpske države. Suglasnošću su oformljene oblasti 1922. godine. Na prostoru Hrvatske, Slavonije i Dalmacije to su bile: Zagrebačka, Osječka,

Primorsko-krajiška, Srijemska, Splitska i Dubrovačka oblast. Godine 1929. Za vrijeme šestosiječanjske diktature i njezina političkog karaktera postepeno su narušeni temelji za specifičnu hijerarhijski razvedenu političku organizaciju hrvatskoga teritorija. Političkim dogovorom iz 1939. godine i formiranjem Banovine Hrvatske u teritorijalnoj se strukturi Hrvatske praktički ništa nije izmjenilo. Uz Zagreb, i Split je bio određen kao drugorazredni politički centar Hrvatske, a za formiranje određenih tijela određene su *ad hoc* solucije o središtima i teritorijalnoj podijeli njihovog djelokruga. Na isti su način bile oformljene i neka druga tijela vlasti i službe, pa to dokazuje specifičan ali nedostojan pravac misli o regionalnoj podijeli Hrvatske.

U Vrijeme Drugog svjetskoga rata, kada je riječ o teritorijalnoj podijeli Hrvatske, ona je bilo povijesno zasićena i uvjetovana, a stvarno nije mi mogla funkcionirati zbog razvijanja i proširivanja antifašističkog svjetonazora i njegove improvizirane teritorijalne podijele. Nezavisna Država Hrvatska je godine 1941. bila razdijeljena na 22 glomazne župe, a pokušavalo se oživjeti, odnosno izgraditi povijesno naslijeđe. Godine 1943. poslije kapitulacije Italije i bježanja talijanskih okupacijskih snaga iz Hrvatske, izvorni je sustav djelomično izmjenjen, ali samo *de facto*, jer je istovremeno bio snažno smanjen doseg nadležnosti ondašnjih centralnih snaga u Zagrebu.

Poslije kraja Drugoga svjetskoga rata, godine 1945., u Hrvatskoj počine trend postupnog obnavljanja nekadašnje teritorijalne podjele, ali sada zasnovanim na vrlo dručkijim političkim idealima. U brzom periodu donesene su improvizirane izmjene, i to na bazi saznanja ratnog (NOB) teritorijalnog organiziranja. 1947. godine izglasan je normativ po kojem je teritorij nekadašnje Narodne Republike Hrvatske bio upravno-politički razdijeljen na 81 kotar, 18 gradova i 2278 centara Mjesnih narodnih odbora. Sljedeći period, sve do kraha komunističkog samoupravnog sistema godine 1990., protkan je konstantnim izmjenama, i to segmentom same biti sustava političko-teritorijalnog sustava države, a često su to bile velike, pa i važne izmjene teritorijalnog sustava Hrvatske.

Trend dimaće sveopće socijalne transformacije, koja je uslijedila razgranao se i na legitimno odcjepljenje Hrvatske, te je započeo prvim mnogostranačkim izborima sredinom 1990.g. Trijumf političke bitke za mnogostranačje sam je po sebi olakšao aktiviranje akcije za postepenu zakonodavnu izmjenu političkog sustava pa i reorganizaciju teritorijalne organizacije Hrvatske.

Ubrzo nakon prvih izbora na kojima je inicijalno prevladavajući politički svjetonazor izgubio stvaran ideološki utjecaj, trebalo je iz budućeg mnogostranačkog političkog okružja i njegovog svjetonazora primjetiti signale o političko-ekonomskom reorganiziranju koje je uslijedilo. Formiranje tijela vlasti, uključivši tu i teritorijalnu reorganizaciju administracije i samouprave i položaj grada Zagreba, neko su vrijeme ostala neodgovorena pitanja, s tim da su implementirane, i to improviziranim načinima, prije svega provedene najnužnije promjene.

Najviši i temeljni akt Republike Hrvatske - Ustav donijet je već koncem 1990. godine (NN, br. 56, 22. 12. 1990.) Iako je Hrvatska tad još *de facto* bila u SFRJ, sve su ustavne norme bile zamišljene za primjenu u neovisnoj državi. No, svi detalji državne organizacije u navedenom Ustavu ne mogu se utvrditi, pa su tako i nagovještaji o političko-teritorijalnoj reorganizaciji Hrvatske i o statusu grada Zagreba ostale na razini deklarativnosti.

Prvi konkretni potezi u teritorijalnoj organizaciji Hrvatske početkom 1991.godine, bili su mnogostruko determinirani. Kompetentno i profesionalno ispitivanje poteškoća o unutarnjoj političkoj organiziranosti Republike Hrvatske cjelovito je zaobiđeno, pa se tu samo može govoriti o isključivim političkim ambicijama. Tome su snažno doprinjela i ratna zbivanja u Hrvatskoj, tako da je županijska organizacija sagledavana kao hendikep manjeg stupnja važnosti, o kojem se stvarno razmatralo tek individualno ili u malim grupacijama.

Najvišim pravnim aktom Republike Hrvatske nije određeno da stanovnici u svakom predjelu države trebaju imati jednak opseg lokalnih usluga jednake kakvoće. Naprotiv, reorganizacijom 1991./1992., u praksi je primjenjena politipska organizacija lokalne samouprave, koja vidno diferencira male seoske lokalitete, općine, od jačih, štanovništvom brojnijih i većih industrijskih formacija, gradova.

Uz to, novinom ZLPRS uvedena je nova skupina velikih gradova, u kojima obitava više od 35 tisuća stanovnika, kojima je nadležnost nadograđena svojevrsnim zadacima koje za prostale dijelove države u samoupravnoj nadležnosti obavljaju županije. Stoga se i normativno i *de facto*, preko istih otvorenih programskih rješenja, stanovnici stavljaju u nejednak status, zavisno o tome obitavaju li na mjestima malih jedinica sa manjim mogućnostima ili velikih jedinica s velikim mogućnostima.

Razdioba Republike Hrvatske na 20 županija i Grad Zagreb koncem 1992.g. bila je ishod mnogih političkih dogovora, pa i političkog pragmatizma. Na takvome je temelju bilo nemoguće krenuti, odnosno nastaviti, trend političke i ekonomske regionalizacije Hrvatske. Razdioba se nedovoljno temeljila na stvarnoj regionalnoj podijeli Hrvatske, a radilo se

nerijetko o razdijeljenim političko-teritorijalnim jedinicama, sa često nerealnim podijelama, koje nisu mogle biti temelj bilo kakvoj stvarnoj decentralizaciji Hrvatske države.

Stavljajući na stranu Grad Zagreb kao zasebnu lokalnu samoupravnu sredinu sa položajem i grada i županije preostali dio Hrvatske podijeljen je na 20 županija. Županije su samostalne u formiranju, utvrđivanju unutrašnjeg ustroja i angažiranju službenika u svojim administrativnim organima (administrativnim odjelima, službama i drugim tijelima). (Žuljić, 2001)

### **3.1.2. Uloga županija u Republici Hrvatskoj od 1993. do 2000.**

Uz konstrukcije lokalnih jedinica i županija, ubrzo poslije formiranja nove teritorijalne organizacije 1993., brojne su državne službe u svojoj teritorijalnoj organizaciji krenule oslikavati razdiobu na županije, formirajući područne jedinice čija se nadležnost podudarala s njihovim prostorom. Na nižem stupnju ustrojene su ispostave često u centrima nekadašnjih općina naslijeđenih iz vremena Jugoslavije. Dioba područnih jedinica po županijskim crtama razgraničenja nije uspjela pridonijeti većoj učinkovitosti, već je formirala barijere razumnom strukturiranju državnih službi.

Reformu provedenu devedesetih godina XX. stoljeća kojima je formiran “sustav lokalne samouprave i uprave” može se smatrati kao jednu od tri komponente u procesu izgradnje institucionalne strukture neovisne 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, 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 ZSD U ). Na kraju su uslijedile i promjene na lokalnoj razini.

Krucijalni segment sustava kontrole nad cijelim sistemom uveden je prvenstveno na stupnju županija. Na tom je stupnju, naime oštrim normativnim i izvršnim upletajima ne samo kreiran pregršt alata centralizacije, snaženja upliva i kontrole centralne vlasti nad nižim stupnjevima nego i obavljen sveopći manevar etatizacije, proširivanja područja nadležnosti državne administracije i smanjivanja područja samostalnog rada samoupravnih organa. Mehanizmi etatizacije i centralizacije zbivali su se usporedno, naslanjajući se jedan na drugoga.

Ogroman udio zadataka koji su se do konca 1992. obavljali u općinama prisvojila je država i za njihovo vršenje utemeljila županijske urede, tj. ispostave tijela centralne državne administracije. Ostali lokalni zadaci podijeljeni su između jedinica prve razine (općine i gradovi) i županija kao jedinica druge razine. Čak i kontrola po žalbi protiv pojedinačnih

propisa koje jedinice prve razine donose u nadležnosti svoje autonomne djelatnosti vrše administrativni organi županija. Značajan udio tada lokalnih službenika prenijet je u državnu administrativnu upravu, većinom u županijske urede. Prijašnje su općine podijeljene u izdašnjiji broj sitnijih jedinica, tako da je broj lokalnih jedinica *de facto* povećan za 500 posto. Sve je to, dakako, označavao i jasno smanjenje gospodarsko-financijskog, specijalističkog, intelektualnog i tehničkog dosega lokalnih jedinica, a taj je doseg jedan od ključnih komponenata autonomije. (v. i Ivanišević, 1999).

Također, distancirajući se od dotad neobaveznih zajednica općina, županije su zasnovane zakonom. Njihova zastupnička tijela dobila su svojstveni politički legitimitet. Umjesto limitiranja uloge zajednica općina s slabijih stupnjeva kroz tzv. delegatski sistem i “ideologiju komunalne suverenosti” općina (Pusić, 1990) (prema Koprić, 2001) samostalnost županija uvelike je smanjena „od gore“, najprije središnje imenovanim dužnosnicima, županima i podžupanima, ali i drugim mehanizmima.

Uz funkciju župana, za start je isto interesantno podrobnije proučiti funkcioniranje tzv. administrativne kontrole kojoj su lokalne samoupravne jedinice (općine i gradovi) podložne u kontekstu prenesene nadležnosti, tj. u kontekstu izvršavanja povjerenih im zadataka državne uprave. Tu kontrola, uz tijela centralne državne administracije, vršili su i županijski uredi.

Moramo specijalno spomenuti, da su, kao bitna kontrolna tijela, i sami županijski uredi bili podvrgnuti administrativnoj kontroli tijela centralne državne administracije. Zacrtana autonomija županijskih ureda bila je od samog početka snažno limitirana u radnom, financijskom, materijalnom i osobnom kontekstu s pojavom dugoročnog smanjenja.

Na temelju navedenih promišljanja zaključuje se da je formiranja županija kao jedinica druge (srednjeg) razine u domicilni sistem lokalne samouprave tijekom reforme 1992/93. imalo vrlo specifičnu zadaću da posluži kao mehanizam uništavanja položaja i snage tadašnjih općina te kao potporanj težnjama centralizacije države. Organi centralne državne administracije mogli su u izvršavanju prenesenih zadataka državne administracije davati naloge općinskom načelniku odnosno gradonačelniku, a ako oni često ne bi postupili po navednim nalogima, tijelo centralne administracije mjerodavan za zadatke opće administracije imao je mogućnost razriješiti ih s položaja, na koji su ih postavili lokalni zastupnički organi.

Normativna definicija županije kao “jedinice lokalne uprave i samouprave” upućuje na argument da ju je naš zakonodavac sagledao prvenstveno kao administrativnu jedinicu, jedinicu administrativne uprave na lokalnom stupnju, u kontekstu francuskih učenja i

metodologije centralizirane države. Srodno francuskoj teoriji, površina hrvatskih županija poklapala se s mjesnim djelokrugom županijskih ureda, kao (*de facto*) neovisnih organa lokalne državne administracije. Uz to, sa županijama se površinski podudaraju još i područne administrativne jedinice nekolicine bitnih ministarstava te tzv. državnih administrativnih organizacija.

Županu su, bile dane dvije ustvari nepovezane funkcije, funkcija lokalnog dužnosnika i funkcija državnog dužnosnika. U realnom je obavljanju poslova funkcija zastupnika državne vlasti uvelike nadjačavala ulogu lokalnog autonomnog zastupnika te se župan organizacijski i realno ispostavio kao svojevrsan državni mentor u županiji. Drugačije rečeno, župan je bio ključna točka s koje je centralna država čuvala pod kontrolom cijeli “sustav lokalne samouprave i uprave”.

Drugostupanjsko obilježje županije kao autonomne i samouprane jedinice uviđa se još iz par indikatora. Uz snažno razgranate konstrukcije županijskih ureda i njihovih podružnica, egzistirala je relativno mala županijska organizacija za vršenje poslova iz samoupravnog djelokruga županije. Tada se omjer broja državnih službenika i namještenika u županijskim uredima kao organima državne administracije i omjer broja lokalnih službenika u administrativnim odjelima, službama i drugim administrativnim organima županija kretao u omjeru od pet naprema 1 sve do 2018. godine.

Također, županijama je u autonomnu nadležnost normativom bilo povjereno još manje funkcija nego općinama i gradovima. Između ostalog, već po prvom normativnom modelu ZLSU-a županije su u svojem autonomnom krugu morale imati većino samo koordinacijsku funkciju prema općinama i gradovima. Prvobitni, relativno uzak volumen funkcija za koje je bilo definitivno da ih županije vrše u svojoj autonomnoj nadležnosti kasnije se još dodatno smanjio, a uvećao se broj funkcija za koje je bilo nemoguće sa točnošću definirati jesu li ih županije morale vršiti u samoupravnoj ili prenesenoj nadležnosti, sa svim trajnim i negativnim efektima koje vuku određene verzije odgovora. Mnoštvo tih zadataka bilo je obavezno za županije, tako da su one ostvarile vrlo malen dio samostalnih odluka. Također, za mnoge zadatke županija je morala nabaviti preliminarna odobrenja, *de facto* prijedloge ili mišljenja drugih, često središnjih državnih tijela.

Preko županijskih ureda te u još većem obujmu preko župana dolazi je do iznimno snažne kohezije sistema državne administracije i “sistema lokalne samouprave i uprave”.

Dakle, određivanje županija kao jedinica lokalne uprave i samouprave dokazalo je stajalište centralne države da županije postanu primarno jedinice državne uprave na lokalnoj razini, a tek u drugom redu i vrlo limitirajuće i jedinice samouprave i samostalnosti druge razine. Uz to, njihova je samoupravna funkcija, prema prvobitnoj ideji zakonodavca, bila snažno limitirana i usredotočena većinom na suradnju lokalnih samoupravnih jedinica s fundamentalnog stupnja (općine i gradovi).

Također, kao što je spomenuto, teritorijalne ispostave tijela centralne državne administracije formirane su najprije u tradicionalnim područjima, obrani, unutarnjim poslovima i financijama, ali i u nekim područjima javnih službi, kao što su katastar, briga o braniteljima iz Domovinskog rata, javni radovi, obnova i graditeljstvo, poljoprivreda i šumarstvo, kultura, itd. Iako formiranje ispostava ima opravdanja samo onda kad se želi ojačati učinkovitost određene službe, u par resora njihovo se formiranje nerijetko nije vodilo nalogom za učinkovitošću i stedljivošću, nego zbližavanjem, pa i usklađivanjem sa županijskom površinskom konstrukcijom. Na ovaj način su uredi za obranu, policijske uprave, područni uredi Porezne uprave, područni uredi Državne geodetske uprave, itd. osnovani da se područje njihove djelatnosti u potpunosti podudaraju s područjem određenih županija.

Iz izloženih tvrdnji možemo shvatiti da za provedbu zadataka iz svojeg samoupravnog djelokruga, za provedbu razvojnih i drugih programa važnih za njezine žitelje, županije većinom nemaju dostatnog, adekvatnog, školovanog, kompetitivnog kadra. Velik dio njihovih zaposlenika zaokupljeni se internim administrativnim pozicijama i poslušivanjem lokalnih političkih tijela (skupština, župana i poglavarstva), a ne profesionalnim bavljenjem javnim problemima te kreiranjem i implementacijom razvojnih koncepata. Također, može se reći da su u vremenu između 1992 i 2001. županije služile kao centri nakupljanja državne uprave usmjerene na klasične administrativne i kontrolne funkcije u županijskim uredima i područnim jedinicama tijela centralne državne administracije.

Što se zadataka tiče, promatrajući usporedno, regionalnim se jedinicama često daju zadaci na rješavanje koji imaju širok opseg djelovanja, traže znanje i kompetentnost, vrlo skupe instrumente, suradnju na širokom teritoriju, ili prelaze sposobnosti većine lokalnih samoupravnih jedinica prve razine, najčešće u resorima kao što su zdravlje, društvena sigurnost, srednje, specijalizirano ili visoko obrazovanje, znanost, javni promet, pokretanje gospodarskog razvoja, poticanje zapošljavanja, itd. (Koprić, 2000, str. 403).



### 3.1.2. Izmjena Ustava i uloga županija u Republici hrvatskoj od 2000.

Izmjenama našeg Ustava iz 2000. godine stanovnicama je garantirano pravo na lokalnu i na područnu (regionalnu) samoupravu, a kao regionalne jedinice određene su doista županije. Kao bitan element temeljnih potpora njihove autonomije županijama su zajamčeni poslovi od područne (regionalne) važnosti. Treba također spomenuti da nedavno nakon navedenih promjena Ustava još nema ni indicija razmatranja hrvatskih političara na vlasti o revidiranju županijske teritorijalne konstrukcije. Ipak, unatoč tome čini se da je novom ustavnom i zakonskom regulativom ipak kreiran dobar temelj za začetak razvitka županija, kao u modernoj Europi standardnih regionalnih jedinica.

Normativnom o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave iz 2001. županijski su uredi prestali egzistirati kao barem *de facto* autonomni organi državne administracije. Na mjesto mnogih raznih županijskih ureda tim je normativom za sve županije najavljen samo jedan ured državne administracije. Prethodni županijski uredi otpočeli su s djelatnostima kao unutrašnje ustrojstvene jedinice ureda državne administracije, do izglasavanja specijalne uredbe Vlade Republike Hrvatske kojom će se odrediti unutrašnja organizacija ureda državne uprave u županijama. Ured državne uprave preuzima i nadležnosti i zadaće koje su u aspektu administrativne kontrole imali županijski uredi.

Izmjenama Ustava iz 2000. određene su dobre osnove za razvitak županija kao regionalnih samoupravnih jedinica. Taj pravac podržava i kasnija normativna djelatnost.

Ipak, tek je jak hitac ekonomske recesije krajem 2000-ih i početkom 2010-ih doveo do prvih izmjena u organizaciji dekoncentrirane državne uprave, koja je sama po sebi jako napredna, jer su administrativne usluge u velikom omjeru ostavljene u državnoj upravi, rascjepkana i konfuzna, s stvarno vertikalnim crtama naredbi i odgovornosti, koje međutim loše djeluju.

Odprilike u isto vrijeme, 2010., počele su prve ozbiljne znanstveno-stručne diskusije o mogućoj novoj teritorijalnoj organizaciji sustava lokalne i regionalne samouprave. Ideja o regionalizaciji te potrebi smanjenja broja fundamentalnih lokalnih jedinica dobila je relativno veliku socijalnu potporu, uz nekoliko većinom klijentelističkih političkih pokušaja (Koprić, 2014a).

Iako su pristigle opaske iz Vijeća Europe na institucionalni koncept županija, izmjene Ustava 2000-e i novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. doveli su do ponešto drukčijeg institucionalnog formiranja modela lokalne samouprave, osobito županija,

no izmjena u teritorijalnoj organizaciji je izostalo, osim, apsurdno, novog formiranja općina te redefinicije segmenta postojećih općina kao gradova.

Tromost državnih tijela, nepotizam i mnoštvo različitih interesa za buduće jedinice, politička nebeloventnost prostorne reforme, sve su to bili uzroci zašto se na fundamentalnoj mjesnoj razini umjesto dijaloga o prostornoj reorganizaciji, reforma žustro odvijala u obrnutom pravcu, pravcu formiranja još snažnijih diferencijacija između mjesnih jedinica. Politipska je koncepcija ojačana predstavljanjem koncepta velikog grada u manjoj reorganizaciji sustava 2005., gdje se veliki grad koncipiralo kao onaj koji sadrži preko 35.000 stanovnika.

Izmjenama Ustava iz 2000. stanovnicima se garantira pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, Kao jedinice područne (regionalne) samouprave Ustav utvrđuje županije.

Županijama se garantira da će u autonomoj nadležnosti smijeti vršiti sve zadatke od regionalne važnosti, a posebno zadatke u resorima obrazovanja, zdravstva, prostornog i urbanističkog planiranja, ekonomskog razvoja, prometa i prometne infrastrukture te planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. Dano je i pravo da se „snažnijim“ gradovima povjere nadležnosti županije. Na taj način županije prestaju biti jedinicama lokalne državne administracije i postaju primarno jedinice regionalne samouprave.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. određuje županiju kao formaciju čiji teritorij predstavlja geografsku, historijsku, prometnu, ekonomsku, socijalnu i autonomnu kompoziciju koja se formira za vršenje zadataka od regionalne važnosti. Na teritoriju županije po navedenom bi se morale zajamčiti sve službe nužne lokalnom stanovništvu, bez obzira na to vrše li ih jedinice lokalne samouprave na svojoj površini ili same županije.

U utvrđivanju zadataka od regionalne važnosti ZLRS se odlučio za tzv. tehniku opće klauzule. Prema navedenoj tehnici zastupnički organ određene županije može i bez specijalnog prijedloga državnog zastupničkog tijela određeni zadatak evaluirati kao zadatkom od regionalne važnosti, krenući od svojstvene evaluacije situacije, želja i razvojnih prilika određene županije.

Suvremeni hrvatski zakonodavac istodobno je drastično modificirao instituciju župana. Župan je prvenstveno lokalni dužnosnik koji izvršava izvršne zadatke u autonomnoj nadležnosti županije. Župan, stoga, nije istovremeno i državni dužnosnik, tako je isključena bilo kakva vjerojatnost stvarnog upliva tijela centralne vlasti na izbor ili razrješenje župana, a time i

glavna poveznica između sistema centralne vlasti i njene administracije sa sistemom lokalne i regionalne autonomije.

Opcija da županije vrše i neke zadatke državne uprave u prenesenoj nadležnosti, kao i opcija da se u smislu vršenja tih zadataka županu daju nalozi planirana je i novijim zakonom. Iako, odgovornosti u pogledu neposlušnosti tih naloga više nije županovo smjenjivanje, već samo oduzimanje nadležnosti vršenja prenijetih poslova državne uprave, što je u skladu s ustaljenim standardima.

Neke od mnogih i bitnih zadataka koje je imao župan kao zastupnik državne vlasti na površini županije, po noveli ZSDU-u iz 2001. dobiva predstojnik ureda državne uprave u županiji.

Prema načelima decentralizacije, i sama je konstrukcija županijskih ureda u velikoj mjeri smanjena.

Možemo utvrditi da su izmjene Ustava iz 2000. godine, garantiranjem i određivanjem prava na područnu (regionalnu) samoupravu u županijama, proizvele premise da se kroz suvremeno zakonodavstvo i njegovu implementaciju ojača funkcija županija kao autonomnih zajednica te da se one dokažu kao povijesno i kulturološki oformljene regionalne jedinice s neovisnim političkim legitimitetom svojih političkih aktera te sa širokim autonomnim krugom zadataka. U suglasju s navedenim ustavnim konceptom, konceptom supsidijarnosti, županije bi morale reprezentirati poželjan temelj osobito žiteljima manjih i slabijih općina, pa i određenih malih gradova. Izmjene, pak, u sistemu državne administracije morale bi označavati snažno slabljenje vertikalnih spona u sistemu, kao i racionalizaciju sistema državne administracije na teritoriju županija (Koprić, 2001).

### **3.1.3. Ukidanje ureda državne uprave i dodjeljivanje javnih poslova županijama**

Novi Zakon o sustavu državne uprave bitno se razlikuje od dotadašnjeg normativnog uređenja vršenja poslova i zadataka državne uprave na teritoriju koje se baziralo na konceptu dekoncentrirane državne uprave, predviđajući i predlažući ukidanje ureda državne uprave uz povjeravanje njihovih poslova i zadataka županijama. U prijelaznim i završnim odredbama noveliranog ZSDU-a predviđa se da će uredi državne uprave u županijama nastaviti s djelovanjem do stupanja na snagu specijalnih zakona kojima će se određeni poslovi iz nadležnosti ureda državne uprave povjeriti na obavljanje županijama. Vremenski rokovi za donošenje navedenih zakona nisu određeni, no Vlada je zaključkom od 18. srpnja 2019. odredila zadaću tijelima državne uprave da do 10. rujna 2019. unesu u regulativu sve zakone

koje je nužno izmijeniti kako bi se zadatci s ureda državne uprave uspjeli prenesti na županije. Međutim, to ne obuhvaća poslove i zadatke upravne i inspekcijske kontrole te poslove kontrole nad zakonitosti općih akata, koji će se prenjeti središnjim tijelima državne uprave.

Ministarstvo uprave najprvo je navodilo da se radi o izmjeni 75 zakona, 9 uredbi i 46 pravilnika, dok je Vlada na svojoj sjednici 12. rujna 2019. u zakonsku proceduru dala napromjenu 61 zakona. Zakoni su ušli u saborsku proceduru izglasavanja istoga dana te su doneseni po žurnom postupku već početkom listopada 2019., s datumom stupanja na snagu 1. siječnja 2020. (Lopižić, Manojlović, 2019, str. 845)

Novi ZSDU pravno određuje i normativni status predstojnika, službenika i namještenika ureda, definirajući kako nastavljaju vršiti poslove i zadatke koje trenutno obavljaju te imaju pravo na plaću prema dosadašnjim rješenjima o radu do donošenja rješenja o rasporedu na odgovarajuća radna mjesta u upravnim tijelima županija.

Novi ZSDU također sadrži specijalnu cjelinu koja govori o povjeravanju poslova državne uprave jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima. Prema tim odredbama, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu se povjeriti samo poslovi neposredne provedbe zakona te ostali upravni i stručni poslovi. Može se previdjeti da će se za vršenje zadataka upravne i inspekcijske kontrole koju obavljaju uredi državne uprave formirati posebne područne jedinice, što će još povećati broj područnih jedinica i ojačati fragmentaciju sustava. Novi ZSDU utvrđuje i da je odgovornost za obavljanje prenesenih poslova na nositeljima izvršne vlasti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, držeći se pritom rješenja ZSDU-a iz 2011. (Lopižić, Manojlović, 2019, str. 845/846)

Stavove koji opravdavaju i argumentiraju ukidanje ureda državne uprave navodi Vlada u Konačnom prijedlogu ZSDU-a te su oni tematski isti stavovima na temelju kojih su planovi prognozirali jačanje ureda državne uprave. Vlada kao argument i motiv ukidanja ureda državne uprave ističe okolnost da uredi, iako tada obvezujućim ZSDU-om formirani kao prvostupanjska tijela državne uprave, vrše tek mali dio upravnih stvari, dok su većina upravnih stvari te praktički svi inspekcijski poslovi i dalje u prvostupanjskoj nadležnosti središnjih tijela državne uprave. U spomenutom Prijedlogu se navodi kako u brojim okolnostima i u drugom stupnju rješava isto središnje tijelo državne uprave, što je nepovoljno s gledišta pravne sigurnosti i zaštite stanovnika. Kao koncept organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju uzima se Grad Zagreb, čija upravna tijela obavljaju poslove državne uprave u povjerenom djelokrugu te se navodi da se takav model u praksi pokazao kao

“održiv i učinkovit”. Vlada u Konačnom prijedlogu ZSDU-a ne navodi razvidno koji su prioriteti koji se moraju postići ukidanjem ureda državne uprave. Iako, interpretacijom obrazloženja ZSDU-a, kao temeljni prioriteti koje Vlada želi ostvariti ukidanjem ureda državne uprave mogu se navesti racionalizacija sustava državne uprave kroz smanjenje broja tijela državne uprave i broja državnih službenika te decentralizacija kroz prijenos poslova u preneseni djelokrug županija. (Lopižić, Manojlović, 2019, str. 850/851)

Bitni protagonisti u ukidanju ureda državne uprave su podijeljeni su u tri skupine: a) službenici – predstojnici i voditelji službi ureda državne uprave kao (rukovodeći) državni službenici koji vode/obavljaju poslove i zadatke u uredima državne uprave čije ukidanje se predviđa te pročelnici županijskih upravnih tijela kao lokalni službenici u čiju nadležnost će zadatci ureda državne uprave biti preneseni, b) politički akteri – zastupnici u saboru koji su sam zakon izglasali te župani kao izravno birani predstavnici županija na koje se poslovi i zadatci ureda državne uprave prenose te c) šira javnost, s jedinstvenim pogledom na stručnu javnost. (Lopižić, Manojlović, 2019, str. 837)

Protagonisti se slažu da će ovom izmjenom osnažiti institucionalni status županija. Imajući na umu takva mišljenja i prognoze svih navedenih protagonista te činjenicu da promjena nije planirana ni u jednom strateškom dokumentu, jasno je da je jedini motiv promjene alibi za postojanje županija. Jačanje statusa županija mora se sagledati iz stajališta da ova reorganizacija označava upravnu, a ne političku decentralizaciju, što i navodi mnogo navedenih protagonista. Tako se potiče i ojačava princip jačanja izvršne vlasti u jedinicama područne (regionalne) samouprave, čije su osnovne izgrađene donošenjem tzv. *lex šerifa*.

Navedeni institucionalni sistem omogućuje izvršnim čelnicima da utječu na rješavanje u pojedinačnim upravnim stvarima, što je kao veliki propust iskazan kod ispitanika iz redova voditelja službi ureda, oporbenih zastupnika i stručne javnosti (Lopižić, Manojlović, 2019, str. 861)

Ovom reformom jedino se zasigurno postiže zaštita županija kao drugostupanjskih samoupravnih jedinica i očvršćivanje trenutnog teritorijalnog ustrojstva Hrvatske, koji je na meti stalnih kritika i osuda stručnih krugova jer on tvori rascjepkanu lokalnu samoupravu slabih kapaciteta, što ne može ojačati političku kulturu decentralizacije. Reforma će uz rast broja zaposlenih u županijskoj upravi dovesti i do jačanja organizacijskog aparata županija, zbog čega će biti još teže provesti reorganizaciju teritorijalnog sustava. Uz to, radi velikih razlika u mogućnostima i drugim značajkama, vrlo je vjerovatno je da se poslovi ureda

državne uprave neće obavljati na jedinstven i jednako efikasan način u svim hrvatskim županijama. (Lopižić, Manojlović, 2019, str. 862/863)

### **3.2. Kritike postojećeg sustava Republike Hrvatske**

Tijekom prvobitne površinske podijele županija učinjeno je mnogo manjkavosti. Zakonodavno tijelo se tijekom posebnog utvrđivanja konstrukcije i površine županija nije držalo čak ni onih standarda koje je samo sebi odredilo u sustavnom normativnom aktu, u ZLSU-u, Županije su, štoviše, morale biti definirane tako da izražavaju odraz “povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika i da predstavlja(ju) prirodnu samoupravnu cjelinu u okviru Republike Hrvatske” (čl. 5. st. 2).

Najprije, dvije su županije, Dubrovačko-neretvanska i Zagrebačka, bile razdijeljena u dva segmenta, što govori da nisu reprezentirale geografsku samoupravnu kompoziciju. Nije jasno kakvi su povijesni, infrastrukturni ili ekonomski čimbenici doveli do formiranja Ličko-senjske županije koja pokriva čak i dijelić otoka Paga. Nameće se upit kakvim se argumentima zakonodavac vodio kad je oformio Splitsko-dalmatinsku županiju 550 % puta veću od Ličko-senjske po količini žitelja. Zbog čega je Slavonija podijeljena u više sitnijih županija, za razliku od Dalmacije. Kako je moguće da se Međimurska županija oformi u tako kratkom roku, odmah poslije dolaska lokalnog stranačkog predstavništva onda vladajuće Hrvatske demokratske zajednice iz Međimurja predsjedniku Republike. Može li Koprivničko-križevačka županija djelovati kao autonomna jedinica ako se uzme u vid suparnništvo drevnih Križevaca i sadašnju jaču financijsku moć i vitalnost Koprivnice.

Teško se odhrvati utisku da su u određivanju regionalne konstrukcije u kojoj su neravnopravnosti i nekonzistencije jasno vidljive, glavnu rolu imale plitke političke ambicije, a ne čimbenici koji su ustaljeni pri formiranju regionalnih jedinica ili oni određeni ZLSU-om. Tijekom formiranja županijske konstrukcije tradicijske se hrvatske regije, Slavonija, središnja Hrvatska, Dalmacija, Primorje i Istra, većinom nisu poštivale (Ivanišević, 1999: 590). Izgleda da su one, međutim, bile u vidu zakonodavca, ali samo zato da bi se u njima identificirali birači tada oporbenih struja (Istra, Primorje), tj. da bi se navedene birače nastojalo eliminirati uvrštavanjem u glomazniju i jaču županiju u kojoj oni neće reprezentirati glavninu (Dalmacija).

I cjeloukupni broj županija veći je od broja koji bi za Hrvatsku bio razuman, tako da su neke povijesne regije suviše razdijeljene, županije na navedenim teritorijima gospodarski tonu, a cijela županijska površinska konstrukcija vrlo je nebalansirana i previše različita.

Može se reći da se tijekom oblikovanja županija i formiranja njihove površine zakonodavno tijelo nije držalo čak ni sebi svojstvenih elemenata određenih u sustavnom zakonu, ZLSU-u, nego se formiranje županijske površinske konstrukcije ustupilo aktualnoj političkoj struji. To je razlog zbog kojeg velika količina županija, trenutno, nije “izražaj povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika”, tj. ne čini “prirodnu samoupravnu cjelinu u okviru Republike Hrvatske”. (Koprić, 2001)

Županije ne djeluju kao regionalne jedinice, već kao nadodatak malim i prosječno velikim jedinicama lokalne samouprave, tj. kao dodatne jedinice lokalne samouprave sekundarnog nivoa (zbog toga rapidno upošljavaju svoje administrativno osoblje). U prosjeku su skromne, pri donjem limitu NUTS III jedinica (175.000 stanovnika; NUTS III su jedinice sa 150.000-800.000 stanovnika), s također velikim diferencijacijama u stupnju razvijenosti i mogućnostima za razvoj. Grad Zagreb ima ovlasti i grada i županije, ali vrši i zadatke državne uprave koje za druga državna okružja obavljaju državni administrativni organi. (Koprić, 2015)

Izgleda da većina današnjih hrvatskih županija nisu sposobne reagirati mnogim zahtjevima niti su sposobne zajamčiti efikasno vršenje standardnih regionalnih zadataka. Njihova razdjeljenost, snažne diferencije u površini i različite gospodarske mogućnosti također stvaraju nekadašnja suparništva i antagonizme, umjesto da grade regionalni identitet i zdravo natjecanje u uspostavljanju razvitka i kakvoće života te da zajednički inspiriraju žitelje povijesnih regija na partnerski trud u razvitku i trendove internacionalne kooperacije i kohezije. (Koprić, 2001)

### **3.3. Prijedlozi za regionalizaciju Hrvatske**

Suvremena administrativno-prostorna podijela Republike Hrvatske prvo mora poštovati želju za osiguranjem integriranog lokalnog vođenja koje omogućava učinkovitost, kakvoću i razvojni smjer. Ona, uz to, mora pružiti podršku centralnoj državnoj vlasti da – na jednak način – učinkovitije iskoristi vlastite rukovodeće, organizacijske i ostale mogućnosti za otklanjanje kompleksnih poteškoća u vremenima depresije te mogućnost da se upušta u sve snažnija internacionalna natjecanja, u Europskoj Zajednici. Uz to, treba uzeti u obzir da je središnje-lokalno odnose moguće modelirati uz *win-win*, *win-lose* odnosno *lose-lose* rasplet, kao i da implementacija ideje integriranog lokalnog vođenja poboljšava izgleda za *win-win* rasplet. (Koprić, 2001, 13)

Uslijed formiranja suvremene jedinstvene administrativno-teritorijalne podjele treba imati na umu bitne pretpostavke racionalnosti konstrukcije lokalne samouprave te čimbenike koji

određuju teritorijalnu strukturu određene države. Radi se o programskom, organizacijsko-povijesnom, internacionalo-normativnom, teritorijalnom, socioekonomskom i evolucijskom parametru, konstrukciji središta stanovništva, gospodarsko-meontearnim i administrativnim mogućnostima, te pristupačnosti javnih usluga građana.

Suvremena administrativno-prostorna podijela mora jamčiti bolju učinkovitost, kompatibilnost i razumnost javnog upravljanja u državi, kao i mjesno upravljanje orijentirano na aplikativno osiguravanje mjesnih usluga i daljnji razvitak. Istovremeno treba imati na umu zamršenost naloga koji proistječe iz mnogih zahtjeva za evaluaciju racionalnosti prostorne podijele, naloge decentralizacije, policentričnog razvitka države i pristupačnosti javnih usluga, želju za umanjnjem izdataka, unaprijeđenje suradnje i povišenje učinkovitosti javne uprave na slabijim nivoima, te posebnosti suvremene, snažne i kompleksne prostorne podijele koju treba reorganizirati. Stoga se treba pouzdati na oportunitete koje se stvaraju:

a) formiranjem suvremene, područne razine, b) pogonskim mogućnostima lokalne samouprave, koje su trenutno u potpunosti zapušteni, c) prilikama implementacije dekoncentrirane državne administracije u današnje urede državne administracije, njezine podružnice i, u jednom obujmu, matične urede. (Koprić, 2001, 13)

Imajući u vidu proces formiranja velikih fundamentalnih mjesnih jedinica u današnjoj Europi (de Vries, Sobis, 2014: 17-18), prvobitno je nužno preispitati osnovu razinu mjesne samouprave. Trend mora uroditi formiranjem samostojećih i pogodnih mjesnih jedinica, s modernim središtima kao potpornjem za inovativne konstrukcije (usp. Toskić, Njegač, 2015). Uz 90-120 tih konstrukcija (centara), različitih obujama, važnosti i gravitacijske snage, posebne strukturne oblike valja osposobiti za otočiće, slabo nastanjena područja Ličke Županije i Gorskog kotara i populacijski inertna područja koja su bila pogođena agresijom Srbije (mjesto koja zahtijevaju specijalnu administrativnu zaštitu), kao i za gradska središta s preko 60.000 stanovnika. Tako bi se stekla solidna i pouzdana policentrična podjela mjesne samouprave Republike Hrvatske. (Koprić, 2001, 14)

Također, mora se promovirati i osnažiti lokalnu (submunicipalnu) samovlast, ne samo u pogledu sudjelovanja stanovnika u formiranju mjesnih politika, već i u pogledu oblikovanja stavki administrativnog doticaja po pravilu *one-stop-shop*, zbog omogućavanja pristupačnosti administrativnih usluga starinskom stanovništvu kojima nisu dostupne elektroničke usluge niti mogu odlaziti u daleke centre. To nije nužno provoditi u svim predjelima države, već samo u spomenutim dijelovima koja zahtijevaju specijalnu administrativnu pomoć. U tom kontekstu trebaju se upotrijebiti podružnice ureda državne uprave i sadašnji matični uredi,



koji bi se reorganizirali u administrativne centre sa kompleksnim spektrom usluga (i radili pod imenom odvojenih administrativnim ureda). Tada bi se jamčile administrativne usluge građanima koje zbog tehnološke diferencijacije (*digital divide*), starije životne dobi, povećih udaljenosti, slabe agilnosti i nemogućnosti javnog prijevoza nije u mogućnosti iskoristiti administrativne usluge na uvriježen način, pa čak ni putem elektroničke pošte. (Koprić, 2001, 14)

Dekoncentrirane se državne službe mora u radoblju od deset godina u što snažnijem obujmu implementirati u tijela mjesne i područne samouprave, koje bi tako stekle veću nadležnost, dužnost ali i priliku jedinstvenog pružanja javnih usluga i jedinstvenog mjesnog i područnog razvitka. Definitivni je prioritet da se u tu decentralizaciju „uplete“ i segment državnih javnih poduzeća, ustanova i javnih agencija. U početku, naprosto hitno, treba reducirati količinu ureda javne administracije s dvadeset na pet, sačuvati njihove podružnice, unijeti u njih ostale dekoncentrirane javne administrativne usluge, te ih opskrbiti modernom IT opremom i osigurati da rade kao komponente specifičnog administrativnog doticaja (*one-stop shops*). Premise za to su rapidan razvitak aplikacijskih elektroničkih javnih usluga, separacija ureda za dostupnost stanovnika od vanjskih ureda (*front vs. back office*), korekcije normativnog nadzora koje smanjuju birokratičnost te snažno ojačano fundamentalno obrazovanje visokih učilista te cijeloživotno obrazovanje i edukacija njihovih djelatnika. (Koprić, 2001, 14)

Prigodom određivanja političkih regija moraju se imati u vidu zemljopisne, historijske i društveno gospodarske cjeline, a ne službena razgraničenja nevjerodostojno oformljenih županija. Bitno je efikasno odrediti granice razdvajanja regija u centralnom predjelu Republike Hrvatske, u gravitacijskom krugu grada Zagreba, ne ustručavati se od solucije koja će čak i određene dijelove trenutno bliže Zagrebu premijestiti u druge regije. Krajnje je vrijeme za takav poduhvat, jer će inače gravitacijski utjecaj presnažnog Zagreba u budućnosti dovesti do neravnomjernog razvoja države.

Brojni argumenti idu u prilog za stvaranje 5 samoupravnih regija, u kojima bi zagrebačka, kao jedna od njih, bila formirana na principima velikogradske federacije. Navedeni koncept predlaže iduće regije (usp. Koprić, 2010; 2012; 2014a):

1. Zagrebačka regija koja bi uključivala područje Grada Zagreba te južni i zapadni dio današnje Zagrebačke županije (bez gradova i općina koji bi ušli u sastav Središnje Hrvatske) a imala bi oko 1.040.000 žitelja;

2. Primorsko-istarsko-gorska koja bi uključivala predjele današnje Istarske, Primorsko - goranske, Ličko-senjske i Karlovačke županije, kao i dio Sisačko-moslavačke županije (grad Glinu te općine Dvor, Gvozd i Topusko) s oko 700.000 žitelja;

3. Dalmacija koja bi uključivala današnju Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku, te Dubrovačko-neretvansku županiju, uz dodatak triju općina Ličkosenjske županije koje gravitiraju Zadru (Lovinac, Udbina, Donji Lapac) s oko 860.000 žitelja;

4. Slavonija, koju bi tvorile 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, Sirači Đulovac) s oko 855.000 žitelja;

5. Središnja Hrvatska koja bi uključivala teritorij 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, Vrboveci Ivanić grad, te općine Bedenica, Dubrava, Farkaševac, Gradec, Kloštar Ivanić, Križ, Preseka i Rakovec) s oko 835.000 žitelja.

Tako bi se postigla pretežno izbalansirana regionalna konstrukcija, uz distanciranje u Zagrebačkoj velikogradskoj te Primorsko-istarsko-gorskoj regiji. Grad Zagreb je posljednjih godina počeo privlačiti mnogo novih žitelja te zajedno s predjelima Zagrebačke županije prezentira po broju žitelja i gospodarskom potencijalu najsnažniju regiju. Zbog geografskih crta i marksacija prostora (dolina Save), cesta, pa i funkcionalnih veza, ovu je regiju vrloteško smanjiti, a da zadrži svoj spomenuti sepičični prirodni oblik.

Zagrebačku bi se regiju moralo formirati kao metropolitansku federaciju, upravljačku konstrukciju u kojoj postoje dva stupnja vođenja poslova. Na prvom, svaka jedinica, uključujući i uži centar Zagreba, odgovorna je za određeni dio javnih usluga na svojem teritoriju, o čemu odlučuje, financira i osigurava samostalno. Tako centralni grad, ali i svaka od uključenih okolnih jedinica, kao posebna i samostalna, može svojim stanovnicima pružiti onaj spektar temeljnih lokalnih usluga koji je tako određen ili koji sama smatra primjerenim. (Koprić, 2015)

## 4. REGIONALIZACIJA SLOVENIJE

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1993.g. bilo je planirano formiranje pokrajina na osnovi općinskog združavanja, s osnovnim zadatkom vršenja zadataka kompleksnijeg značaja. Zakon je uređivao proces formiranja i pravni status pokrajina, tijela rukovođenja, status i vjerojatnost izlaza određene općine iz pokrajine, zadatke pokrajine, itd. (SLSRP, 2007:6). No, navedene su solucije bitnim segmentom spriječile formiranje pokrajinskog stupnja vlasti. Već i sam koncept udruživanja općina zbog oblikovanja pokrajina praćena je neodlučnošću političkih aktera da povjere granu vlasti pokrajinskom stupnju. Tako se spriječavalo formiranje srednjeg stupnja vlasti, a u zakonodavnim diskusijama načelo se pitanje isplativosti egzistencije srednjeg stupnja vlasti u Sloveniji imajući na umu njezin relativno malen teritorij i broj žitelja. Formiranje regionalnog stupnja vlasti u Republici Sloveniji već je poduže vrijeme javno pitanje oko kojeg nema nužnog dogovora.

Premda je Slovenija primljena u Europsku zajednicu bez srednjeg stupnja vlasti, postupak primanja u EU dao je regionalizaciji svjež vjetar u leđa i otvorio vrata nove dimenzije poteškoća teritorijalne reorganizacije. Radi se o sistemu upravljanja regionalnom politikom i želji osnaživanja administrativne konstrukcije na srednjem stupnju teritorijalnog administrativnog sistema čime bi se pojednostavila implementacije tog sistema. Među najvažnijim zadacima pokrajinskog stupnja morala bi biti garancija okolnosti za stimuliranje višecentričnog i ravnomjernog razvitka Slovenije te ispunjavanje institucijske rupe koja se stvorila kao direktna posljedica izglasavanja zakona o regionalnom razvoju iz 1999.g. Nažalost, navedeni je zakon izgradio fundacije gradnje sistema vođenja regionalne politike na osnovi savezništva između centralne vlasti i općina, no bez dostatnog uzimanja u vid želja mnogih slovenskih regija. Zbog toga je na početku 2007.g. napokon u zakonodavnu proceduru dan novi prijedlog kompleta zakona koji moraju osigurati implementaciju pokrajina u slovenski sistem lokalne samouprave. Implementacijom pokrajinskog stupnja vlasti navedena bi rupa bila ispunjena, a fundamentalan zadatak tog stupnja vlasti bio bi stvarno formiranje i provedba politike regionalnog razvitka. Između zadataka od regionalne važnosti posebice se izdvajaju određivanje planova regionalnog razvitka, stimuliranje izjednačenog razvitka na teritoriju regije, ujednačavanje pokrajinske agende razvitka s težnjama državne politike te preparacija i implementacija strateških akata i mjera za njihovu provedbu (SLSRP, 2007:8). Izglasavanje specijalne norme o pokrajinama dopustile su izmjene Ustava iz 2006.g. koji pokrajinski stupanj vlasti percipira kao autonoman stupanj u sistemu lokalne samouprave, a ne kao skup općina kao što je bio slučaj do navedenih izmjena.

Utjecaj ulaska Republike Slovenije u Europsku uniju osobito se primjećuje na sistemu regionalne samouprave. On je doveo do izglasavanja nekolicine zakona putem kojih se mora omogućiti upravljanje regionalnom politikom. Iako, ne smije se zaboraviti da je Slovenija primljena u Europsku Uniju bez srednjeg stupnja vlasti, a moderni pokušaji oko prihvaćanja tog stupnja određenim su dijelom zapravo ishod percipiranja da vođenje regionalne politike neće postići zadovoljavajuće dosege ake se ne imaju u vidu regionalne želje. Može se reći da implementacija regionalnog stupnja može koristiti kao odličan mehanizam prevazilaženja rascjepkanosti teritorijalne razdjeljenosti i prakse centralizma koja je još dan danas u Sloveniji poprilično snažna. (Đulabić, 2007)

Imajući na umu stvarne želje, formiranje suvremenog sistema lokalne autonomije u Sloveniji u posljednjim godinama je unatoč razmjerno malom periodu, mnogim teškoćama i smetnjama na začetku implementiranja - uspjelo i da su se nove općine "udomaćile". Uz brojne promjene i ispravke inicijalnog normativnog konstruiranja stiglo je do ,s Europskom Unijom, komplementarnih solucija u aspektu općinskih tijela, njihovog djelokruga i suživota. Konstrukcije u kojem općine u usporedbi s centralnom vlasti imaju normativno osiguran položaj pa je opcija "upletanja" države manja nego u ostalim državama u Europi. Izgrađen je nov ambijent u kojem novoformirane općine imaju puno širi djelokrug pri određivanju lokalnih poslova od javnog značenja nego na startu svojeg formiranja, a normativima na nekim područjima još ih pojačano dobivaju. Sve to dovodi porpiličnog uravnoteženog sistema financiranja općina itd. Ipak, istovremeno se pokazuje koje probleme treba riješiti, kao npr.: prenošenje određenih državnih zadataka i djelokruga djelovanja na općine; formiranje pokrajina s komplementarnim djelokrugom i sigurnim financijski sredstvima; nadogranja sistema sufinanciranja općine. (Grafenauer, 2000)

#### **4.1. Upravno-teritorijalna podijela Slovenije**

Sve od polovice 20. st. pa do Drugog svjetskog rata na teritoriju suvremene Slovenije bilo je od 25 do 30 kotara. Dapače, i poslije formiranja buduće (socijalističke) države nakon Drugog svjetskog rata kotari su ostajali praktički. Izmjene su nastale 1955. godine kada se broj kotara smanjio na 19 i odpočeo se određivati status novoformiranih općina (njihov se broj 1955.g. smanjio sa 386 na 130) kao krucijalnih forma za implementaciju centralnih zadataka na lokalnom stupnju. Od 1965. kada su kotari postali dio prošlosti, pa sve do 1994. godine, kada su bile oformljene općine u suvremenom ustavnopravnom uređenju, broj se općina penjao i stuštao između 60 i 65. Dekoncentrirani zadaci centralne vlasti obavljali su se, možemo reći, u jednakim "jedinicama" (danas se nazivaju "administrativne jedinice") i poslije

implementiranja suvremenog sistema lokalne samouprave i oformljavanja 147 i poslije 192 općina. Od tada je vidljivo da je centralna vlast u povijesti, pa i danas, vidljivo formirala tj. dopuštala formiranje i izmjenjivanje teritorijalnog doseg općina. No to nije bio slučaj za osnivanje jedinica za izvršavanje njezinih poslova iz prenesene nadležnosti državne administracije, gdje je više poštivala principe i standarde administrativno-organizacijske razumnosti. (Grafenauer, 2000)

Dogovora oko regionalnih jedinica univerzalne svrhe u Sloveniji nije bilo i još uvijek nema, a u većini se, osobito u seoskim, brdskim i graničnim mjestima Slovenije, neprekidno javljaju razvojni problemi koje je potrebno učinkovito razriješiti, manjak regionalnih jedinica nastoji se prevazići kroz mnoge i raznolike konstrukcije regionalizacije.

Već 1971. Slovenija je prihvatila regionalnu politiku izglasavanjem specijalne norme o koordiniranom regionalnom razvitku po policentričnom konceptu, kojim je osnovano dvanaest međuopćinskih jedinica – regionalnih centara i implementirani su specijalni poticajni mehanizmi za ubrzan razvoj slabo konkurentnih komuna. Međuopćinske su jedinice bile planirane za umanjivanje diferencijacija između gradskih i seoskih jedinica i ublažavanje trenda raseljavanja u ruralnim dijelovima zemlja. 1975.g. . izglasan je prvi zakon koji je zagovarao ujednačen regionalni razvoj. Promijenjen je u nekoliko navrata. (Dubajić, 2011)

Na zimu 1990. izglasan je drugi zakon koji je potaknuo razvitak demografski poljuljanih krajeva (Dimitrovska-Andrews i Ploštajner, 2001: 28).

Slovenija je subvencionirala investicijske projekte najugroženijih krajevna sa 50% subvencija u lokalnu infrastrukturu i podupirala direktna investiranja u poduzetničke djelatnosti pružanjem privilegiranih kredita, parcijalnim oslobođenjem od naplaćivanja nameta ili osnaživanjem potencijala socijalnih službi. Za težnje funkcioniranja politike regionalnog razvoja te sistematsko sakupljanje i procjenu statističkih informacija na području cijele Slovenije oformljeno je 12 statističkih regija (sukladno područjima koja su obuhvaćala nekadašnjih dvanaest međuopćinskih zajednica).

Sukladno takvoj podijeli Slovenija je razdijeljena na NUTS I (prostor cijele Slovenije kao cjelina), NUTS II (Istočna i Zapadna Slovenija) i NUTS III razinu (dvanaest statističkih regija).

Najnovija Uredba NUTS usvojena je 2007. godine (Ur. l. 9/07)<sup>9</sup> u kojoj se SKTE temelji na podijeli NUTS do nivoa statističkih regija (NUTS III), a od četvrtog nivoa prostor Slovenije razdvaja se na administrativne jedinice (SKTE 4), općine (SKTE 5), mjesne i ruralne jedinice

te jedinice gradskih četvrti (SKTE 6), naselja (SKTE 7) i prostorni okoliš (SKTE 8), (Dubajić, 2011)

Crte razgraničenja statističkih regija ne podudaraju se u cijelosti s općinskim, što se pokušava umanjiti pomoću odredbi Uredaba koje dozvoljavaju minorne modifikacije obujma statističke regije u bilo koje vrijeme, a velike promjene njihovog obujma i broja svake tri godine (uvažavajući parametar broja žitelja koji mora ispunjavati svaka jedinica u NUTS klasifikaciji) (Vuk Dirnbek i Haček, 2008: 224–225).

## 4.2. Neuspjela regionalizacija

Konflikti u postupku regionalizacije i organiziranju regionalne politike Slovenije kriju se, izgleda, u tome što se regionalna politika zbiva preko konstrukcija koje nisu potpuno precizne i otvorene, a niti su za regionalni razvitak idealne. Pokrajine, onako kako su osmišljene u nedavnim planovima normativnih tijela i stajalištima mnogih eksperata, ne bi bile kadre označavati (političke) regije, to jest jedinice regionalne samouprave nalik regijama u europskim državama, nego primarno jedinice lokalne samouprave sekundarne razine.

Ustaljene slovenske pokrajine povlače vlastite povijesne temelje iz multikulturalnih država Habsburške Monarhije (Štajerska, Koruška, Pomurska) i bilo koja od njih bila je zastupnik specijalnog geografskog, vremenskog, ali i povijesnog, društvenog i tradicijskog obilježja. Očito je da stanovnici koji gaje privrženost navedenim teritorijima imaju potpuno ovlaštenje na pokretanje trenda za formiranjem pokrajina kao jedinica političke autonomije. Iako one ne mogu reprezentirati regionalan stupanj vlasti kakav egzistira drugim u europskim državama (Länder u Austriji, régions u Francuskoj) i biti pokretač regionalne politike (koja se velikim obujmom sufinancira resursima strukturnih fondova EU) ako se raspon žitelja svake od njih neće gibati u okviru standarda relativne veličine NUTS II stupnja (od 800 tisuća do tri milijuna stanovnika).

Regionalna se politika mora upravljati na adekvatnom administrativno-teritorijalnom stupnju regija i u nju moraju biti uvršteni svi bitni protagonisti (gdje zastupnici regionalne vlasti moraju imati važnu funkciju pokretača i usmjerivača te politike). Drugačije rečeno, utemelji li Slovenija prema današnjem stanju stvari šest ili još i više pokrajina i ako pokrajine prihvate ovlasti razvojnih regija, postoji snažna zabrinutost da one neće biti kadre egzistirati u zadaći glavnog pokretača regionalne politike, primarno jer ih Eurostat zbog nezadovoljavanja parametara minimalnog broja žitelja (800.000 stanovnika) neće moći istaknuti kao regionalne jedinice.

Uzroci radi kojih pokrajine u Sloveniji nisu formirane (usprkos mnogim sugestijama normativnih tijela o osnutku, koordinaciji, nadležnosti i financiranju pokrajinske samouprave i formalnoj privoli svih glavnih aktera o nuždi njihova formiranja) kriju se u konstantnom sukobu središnjih i regionalističkih političkih aktera koja se manifestira nedovoljnim političkim kompromisom o pitanju broja, adekvatnog teritorijalnog kruga i statusa te nadležnosti i odgovornosti pokrajina.

Ukoliko se pokrajine formiraju zbog kompetentnosti i ravnopravnosti u tržišnom natjecanju sa susjednim državama i drugim europskim regijama, lako je moguće je da takve regije neće primjereno zastupati stavove i ciljeve na svom teritoriju niti imati nužno povjerenje i poštovanje svojih žitelja. Zbog svoje snage povećane uzajamnim afinitetom, Ljubljana i Maribor, koji bi sačinjavali središnja područja navedenih regija, mogli bi gospodarske poteškoće seoskih i perifernih teritorija, umjesto da ih snize, još jače dovesti do izražaja. Slovenija nije na centralnom stupnju prihvatila plan decentralizacije i/ili regionalizacije, pa je o prioritetima formiranja pokrajina u teritorijalni sistem Slovenije moguće, nažalost, trenutno samo nagađati.

Ključne kočnice provedbi procesa decentralizacije zatajile su već ustavnim promjenama iz 2006., iako centralističke struje još uvijek ne oslabljuju. Budući da je bivša koalicijska vlada socijaldemokrata (SDS) i demokratske stranke (DS) čiji je predsjednik Borut Pahor, prema pokazateljima testiranja javnog mišljenja u prosincu 2010., imala potporu tek 28% građana (Politbarometer, 12/2010: 16), mogao bi se ponoviti fijasno savjetodavnog referenduma o formiranju pokrajina iz 2006., ako se Vladi ne dogodi da joj cijeli plan formiranja pokrajina ne uspije.

Iako teritorijalna odrednica nije ni jedini ni najbitniji čimbenik pri formiranju pokrajina, ona je do dan-danas najveći temelj kompetentnih ali i suhoparnih sukoba i rasprava. (Dubajić, 2011).

## **5. ZAKLJUČAK**

Na kraju ovog rada možemo zaključiti da je srednji (regionalan) stupanj vlasti trenutno najbolji oblik kojim građani i autonomne regionalne jedinice mogu uživati u samostalnosti i različitim oblicima autonomije (gospodarska, financijska, kulturna ...). Zbog toga što

istovremeno zadržavaju svoju političku i reprezentativnu snagu zbog svoje veličine, a s druge strane ne gube vlastiti identitet i samostalnost u sklopu snažnog državnog centralnog aparata.

Usprkos mnogim kritikama i manjkavostima Republika Hrvatska na solidnom je putu ka svojoj regionalizaciji. Pri njezinoj regionalizaciji u obzir se moraju uzimati mišljenja stručnjaka i iskustva drugih država, a ne se voditi političkim ambicijama.

Pravni dokumenti EU pridonose implementaciji i harmonizaciji regionalnog stupnja vlasti, osobito u državama članicama. Pitanje je bi li države same bile voljne provesti reforme regionalizacije, stoga EU u tom pogledu igra bitnu ulogu potičajući razvoj srednjeg stupnja vlasti.

Procesi regionalizacije tekli su različito u mnogim europskim zemljama zbog njihovih svojstvenih karakteristika (kulturološke, društvene, povijesne ...), no ideja je u svima njima vrlo slična – ojačati regionalan stupanj vlasti procesima demokratizacije i supsidijarnosti.

Osobito je zanimljiva susjedna Slovenija u kojoj su se vodile snažne polemike o novom teritorijalnom ustrojstvu sa srednjem stupnjem vlasti. Iako je prošla trnovit put, također kao i Hrvatska, dan-danas vidljivi su napori za njezinom regionalizacijom.

Konačno, regionalizam i regionalizacija Hrvatske složen je i zanimljiv proces koji traje, na ovaj ili onaj način, od kada Hrvatska postoji. Prožet je stvarnim i iskrenim željama ali i političkim oportunitetom za njihovom realizacijom. Nadajmo se da će u budućnosti Hrvatska sloвити kao izrazito decentralizirana zemlja sa snažnim regijama, te poslužiti drugim državama kao primjer efikasnog upravljanja.



## 6. LITERATURA

1. Stanko Žuljić; Izvorni znanstveni rad; Regionalno i teritorijalno ustrojstvo Hrvatske u razdoblju između godina 1945. i 2000. (2001)
2. Daria Dubajić; Pregledni znanstveni rad; Regionalizacija Slovenije – napori za uspostavom srednje razine vlasti. (2011)
3. Vedran Đulabić; Pregledni znanstveni rad; Regionalizam i regionalna samouprava – komparativni pregled temeljnih dokumenata. (2006)
4. Ivan Koprić; Teritorijalna organizacija Hrvatske prema novom uređenju. (2015)
5. Ivan Koprić; Izvorni znanstveni rad; Uloga Županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz 2000. Godine. (2001)
6. Božo Grafenauer; Pregledni znanstveni rad; Lokalna samouprava u Sloveniji – teritorijalne strukture. (2008)
7. Vedran Đulabić ; Regionalizam i regionalna politika; (2007)
8. J. Kregar; V. Đulabić; Đ. Gardašević; A. Musa; S. Ravlić; T. Rogić Lugarić; Decentralizacija. (2011)
9. I. Lopižić, R. Manojlović Toman; prethodna evaluacija ukidanja ureda državne uprave u županijama. (2019)
10. I. Koprić, V. Đulabić; Europeizacija Hrvatske lokalne samouprave. (2018)

