

Ukidanje ureda državne uprave u Republici Hrvatskoj sa osvrtom na Krapinsko-zagorsku županiju

Halužan, Ivana

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

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:199:002445>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
Stručni diplomski studij javna uprava

Ivana Halužan

UKIDANJE UREDA DRŽAVNE UPRAVE U REPUBLICI
HRVATSKOJ SA OSVRTOM NA KRAPINSKO-ZAGORSKU
ŽUPANIJU

ZAVRŠNI RAD

Mentorica: doc. dr. sc. Iva Lopižić

Zagreb, kolovoz 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, Ivana Halužan, 2411017701 (JMBAG) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

**Ivana Halužan, v.r.
(potpis studenta)**

Sažetak

Ovaj rad temelji se na temi decentralizacije, kroz njezin pojam, vrste te decentralizacijske promjene koje su se dogodile u Republici Hrvatskoj, sa posebnim naglaskom na posljednju reformu državne uprave iz 2019. godine kojom su se ukinuli uredi državne uprave u županijama, a njihovi se poslovi povjerili županijama kao jedinicama područne (regionalne) samouprave u njihov preneseni djelokrug. Koje su se sve zakonske promjene pritom dogodile, kako je tekao sam proces ukidanja ureda te preuzimanje njihovih poslova, pismohrane, službenika, imovine te da li su ostvareni ciljevi reforme, nastojalo se prikazati na primjeru Krapinsko-zagorske županije. Provedeno je i anketno istraživanje preuzetih službenika u Krapinsko-zagorskoj županiji da bi se stekao uvid kako su oni u konačnici zadovoljni provedenom reformom te da li su ostvareni ciljevi i svrha reforme.

Ključne riječi

decentralizacija, reforme, ured državne uprave, ured državne uprave u Krapinsko-zagorskoj županiji, Krapinsko-zagorska županija

Summary

This paper is based on the topic of decentralization, through its concept, types and decentralization changes that took place in the Republic of Croatia, with a special emphasis on the last public administration reform from 2019, which abolished public administration offices in counties, and their entrusted jobs were transferred to the counties as units of regional (regional) self-government. What were the legal changes that took place at that time, how went the process of abolishing offices and taking over their jobs, archives, employees, property, and whether the objectives of the reform were achieved; these all was shown on the example of Krapina-Zagorje County. A survey was also conducted among the newly appointed civil servants in the Krapina-Zagorje County in order to gain an insight into how they are ultimately satisfied with the implemented reform and whether the goals and purpose of the reform were ultimately achieved or not.

Keywords

decentralization, reforms, state administration office, state administration office in Krapina-Zagorje County, Krapina-Zagorje County

SADRŽAJ

1. UVOD.....	7
2. DECENTRALIZACIJA.....	8
2.1. Pojam decentralizacije.....	8
2.2. Vrste decentralizacije.....	9
2.3. Decentralizacija u Republici Hrvatskoj.....	10
3. OBAVLJANJE POSLOVA DRŽAVNE UPRAVE NA TERITORIJU U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	11
3.1. Dekoncentracija i upravna decentralizacija kao modeli organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju.....	11
4. UREDI DRŽAVNE UPRAVE U ŽUPANIJAMA KAO PRIMJER DEKONCENTRIRANE DRŽAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ.....	13
4.1. Djelokrug i ustrojstvo.....	13
4.2. Ustrojstvo i djelokrug županija.....	18
5. REFORMA DRŽAVNE UPRAVE-UKIDANJE UREDA DRŽAVNE UPRAVE U ŽUPANIJAMA.....	19
5.1. Ciljevi reforme.....	19
5.2. Integracija poslova i službenika Ureda državne uprave u županijsku upravu. .20	
6. UKIDANJE UREDA DRŽAVNE UPRAVE NA PRIMJERU KRAPINSKO-ZAGORSKE ŽUPANIJE.....	23
6.1. Ustrojstvo i djelokrug Ureda državne uprave u Krapinsko-zagorskoj županiji	23
6.2. Postupak ukidanja Ureda državne uprave u Krapinsko-zagorskoj županiji-integracija poslova i službenika.....	24
7. ANKETNO ISTRAŽIVANJE.....	30
ZAKLJUČAK.....	33
POPIS LITERATURE.....	35

1. UVOD

Decentralizacija je jedan od procesa koji obilježava upravne sustave različitih zemalja diljem svijeta. U jeku konstantnih kritika od strane institucija Europske unije te stručne javnosti kako je javna uprava u Republici Hrvatskoj neracionalna, neučinkovita i neefikasna vladajući su izloženi stalnom pritisku kako je potrebno provesti sustavnu reformu državne uprave. Od osamostaljenja, u Republici Hrvatskoj je provedeno nekoliko decentralizacijskih mjera koje su se odvijale u različitim fazama i određenom vremenskom periodu. Tema ovog rada je upravo zadnja reforma državne uprave iz 2019. godine kada su izmjenom Zakona o sustavu državne uprave ukinuti uredi državne uprave u županijama kao prvostupanjska tijela državne uprave. Navedena reforma predstavlja upravnu decentralizaciju jer su se poslovi iz nadležnosti ureda državne uprave prenijeli na jedinice područne (regionalne) samouprave u njihov preneseni djelokrug. Upravo je ova vrsta decentralizacije srž ovog rada te će se uz obradu samog pojma i različitih vrsta decentralizacije prikazati kako se ona odvijala u Republici Hrvatskoj sa fokusom na zadnju reformu iz 2019. godine. Biti će prikazano ustrojstvo i djelokrug ureda državne uprave, tijekom procesa njihovog ukidanja te preuzimanje poslova i službenika od strane županija sa posebnim osvrtom na Krapinsko-zagorsku županiju kao primjerom istog. Na kraju će biti predstavljeno i anketno istraživanje koje je provedeno između preuzetih službenika bivšeg ureda kako bi se izveli zaključci da li je spomenuta reforma postigla svoje ciljeve i svrhu, da li su službenici zadovoljni novim ustrojstvom i organizacijom načina obavljanja poslova te u konačnici koje su to pozitivne, a koje negativne strane predmetne reorganizacije.

2. DECENTRALIZACIJA

2.1. Pojam decentralizacije

Kada se govori o suvremenoj javnoj upravi, pojam decentralizacije javlja se kao jedan od ključnih elemenata za razvoj političkog i upravnog sustava. Zahtjevi za rasterećenjem središnje države, odnosno spuštanje ovlasti za donošenje odluka i obavljanje poslova na niže razine, njihova financijska autonomija, uključivanje građana u procese odlučivanja, kvaliteta pružanja usluga i njihova dostupnost, veća djelotvornost i učinkovitost u obavljanju poslova idu u prilog decentralizaciji kao svojevrsnom alatu. Pa tako profesor Đulabić definira decentralizaciju kao proces kojim se javne ovlasti prenose sa širih teritorijalnih jedinica, najčešće središnje države, u samoupravni djelokrug užih jedinica teritorijalne samouprave, u pravilu na jedinice lokalne i regionalne samouprave.¹ Ovisno o vrsti decentralizacije koja se provodi, niži organi imaju manju ili veću autonomiju u organizaciji i načinu obavljanja poslova. "Decentralizacija je sredstvo vertikalne diobe vlasti i ograničenja političke moći i organizacijski model povećanja učinkovitosti javne uprave. O prvom govorimo ističući pojam lokalne samouprave, pozivajući se na tradicije zajednice i lokalnog političkog identiteta, a o drugom onda kada priznajemo činjenicu da za svaku insinuaciju postoje fizičke i teritorijalne granice djelovanja, da se poslovima javne uprave ne može upravljati iz jednog središta već na mjestu izvršenja."² Decentralizacija je postala neizostavan dio razvoja svih sustava lokalne samouprave u suvremenim državama. O decentralizaciji se govori kada se želi očajati lokalne odnosno regionalne jedinice i njihove samouprave ili kao jednom od načina pružanja usluga te implementacije javnih politika.³ Decentralizacija predstavlja i sredstvo vertikalne diobe vlasti, kojim se ograničava politička moć, kao i organizacijski model povećanja učinkovitosti javne uprave.⁴

¹ Đulabić, V., (2018.), *Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Zagreb

² Đulabić i dr., (2011.), *Decentralizacija*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
dostupno na: https://bib.irb.hr/datoteka/532254.Decentralizacija_text.pdf

³ Musa, A., (2012.), *Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati*. Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 4., str. 1197–1224

⁴ Kregar, J. i dr.,(2011.), *Decentralizacija*. Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb

Suvremeni pristup procesu decentralizacije jest profesionalan, sustavan, dinamičan i postupan, zasnovan na kombinaciji pristupa odozgo (top-down) i odozdo (bottom-up), te ekonomičan.⁵ Gledajući unatrag, primjećujemo da se decentralizacija provodi svakih nekoliko godina, gdje se određene javne ovlasti prepuštaju jedinicama teritorijalne samouprave. Na nju općenito utječe društvena i politička situacija u nekoj zemlji, ustavno uređenje, kakav položaj ima teritorijalna samouprava u strukturi vlasti, kakva je njihova veličina, koliki je broj tipova jedinica teritorijalne samouprave na istoj razini javnog upravljanja, ali i volja političkih aktera, stručnost i znanje te općenito društvene i političke okolnosti u određenoj državi.⁶

2.2. Vrste decentralizacije

Upravna doktrina poznaje različite klasifikacije decentralizacije. Decentralizaciju pronalazimo u svim segmentima javne uprave što na razini neke organizacije, što na razini nekog upravnog sustava, kao i u međusobnim odnosima državne uprave i lokalne odnosno regionalne samouprave. Može se smatrati da je decentralizacija obilježje svih organiziranih sustava ljudske suradnje. Uobičajena podjela decentralizacije jest na političku i upravnu decentralizaciju, ali možemo razlikovati i funkcionalnu (stvarnu) i fiskalnu decentralizaciju, ravnomjernu i asimetričnu, teritorijalnu (vertikalnu) i funkcionalnu (horizontalnu), vanjsku i unutarnju, kompetitivnu i ne-kompetitivnu decentralizaciju, a govori se i o ekonomskoj ili tržišnoj decentralizaciji.⁷ Politička decentralizacija označava prenošenje poslova u samoupravni djelokrug jedinica teritorijalne samouprave gdje one nadalje imaju autonomiju glede odlučivanja o organizaciji i načinu obavljanja te financiranju tih poslova kao što snose i odgovornost za njihovo obavljanje. Od strane središnje vlasti podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti. Poseban oblik političke decentralizacije jest *devolucija* koju pronalazimo u britanskom sustavu teritorijalne samouprave te koja označava prijenos ovlasti i autonomije na dijelove Ujedinjenog Kraljevstva, točnije Škotsku, Wales i Sjevernu Irsku.⁸ Upravna decentralizacija sa druge strane označava prijenos državnih upravnih poslova na lokalne samoupravne jedinice. Kada govorimo o upravnoj decentralizaciji unutar nje razlikujemo pojmove *dekoncentracije* te pojam *prenesenih poslova*. Dok je prvi svojstven francuskoj upravnoj doktrini i označava proces kojim središnja

⁵ Koprić, I., (2008.), *Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave*. Hrvatska i komparativna javna uprava, 8(1), str. 104-106

⁶ Đulabić, V., *op. cit.* u bilj. 1.

⁷ Đulabić, V., *op. cit.* u bilj. 1

⁸ Koprivic, I., (2004.), *Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Hrvatska javna uprava, 5(1), str.43

država prenosi poslove na svoje dislocirane ekspoziture na teritoriju, a koje predstavljaju prvostupanjske jedinice državne uprave, drugi pojam potječe iz germanske upravne doktrine te označava proces kojim državna vlast prenosi svoje poslove na jedinice lokalne samouprave, ali u njihov preneseni djelokrug, što podrazumijeva da te jedinice poslove obavljaju za središnju vlast te središnja vlast zadržava nadzor nad njihovim obavljanjem. Za model prenesenog djelokruga karakteristična je sužena autonomija lokalnih jedinica u smislu da ovlast reguliranja tih poslova pripada središnjim tijelima. Tri su temeljne pravne tehnike prenošenja poslova. To su zakon, upravni ugovor koji središnja vlast sklapa sa svakom lokalnom jedinicom te sporazum koji potpisuju središnja vlast te jedna ili više udruga lokalnih jedinica.⁹ U prvom slučaju je riječ o obveznom prenesenom djelokrugu, dok je u ostala dva slučaja riječ o fakultativnom prenesenom djelokrugu.

2.3. Decentralizacija u Republici Hrvatskoj

Potaknuta kritikama krajem 90-ih godina prošlog stoljeća te prigovorima Vijeća Europe glede postojećeg sustava lokalne uprave i samouprave koji nije u skladu sa načelima koja su sadržana u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, Republika Hrvatska je krenula ka reformi sustava lokalne samouprave. Decentralizacijske mjere započele su nakon provedenih parlamentarnih izbora početkom 2000. godine kada je došlo do smjene vlasti koja je potaknuta općim nezadovoljstvom prvo pokrenula ustavne reforme. Izmjenama Ustava u studenom 2000. godine¹⁰ došlo je do promjene ustrojstva vlasti, koja je ograničena Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, županije su utvrđene kao jedinice područne (regionalne) samouprave koje obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a gradovi i općine kao jedinice lokalne samouprave koji obavljaju poslove iz svog lokalnog djelokruga. U Ustav je također ugrađeno načelo supsidijarnosti kao temelj demokratskog političkog sustava na način da Ustav propisuje da se prilikom dodjeljivanja poslova (zakonom) od lokalnog i regionalnog značaja vodi računa da se poslovi moraju obavljati na onoj razini koja je najbliža građanima¹¹. Istodobno je implementirano i načelo kapaciteta lokalnih jedinica¹² u smislu da se pri određivanju djelokruga lokalnih jedinica treba voditi računa o njihovim mogućnostima da

⁹ Lopižić, I., (2021.), *Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva*. Pravni vjesnik, god. 37, br. 3-4

¹⁰ Odluka o proglašenju promjene Ustava RH, Narodne novine, br. 113/2000

¹¹ Čl. 69. Odluke o proglašenju promjene Ustava RH, Narodne novine, br. 113/2000

¹² Odluka o proglašenju promjene Ustava RH, *op.cit.* u bilj.9.

poslove prihvate te ekonomičnosti i učinkovitosti, ali i načelo solidarnosti koje se ogleda u odredbi koja propisuje da je država dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom¹³. Ustavne promjene zamijenile su upravnu decentralizaciju konceptom političke decentralizacije. Nakon Izmjena Ustava, 2001. godine uslijedile su zakonodavne promjene kojima su se uredila pitanja bitna za lokalnu i regionalnu samoupravu. Time je započela decentralizacija u četiri upravna resora: obrazovanju, socijalnoj skrbi, zdravstvu i vatrogastvu, tj. prenošenje odgovornosti za osnovno i srednje obrazovanje, zdravstvo, socijalnu skrb i vatrogastvo sa središnje države na niže razine. Međutim, zbog preslabog financijskog, ljudskog i organizacijskog kapaciteta mnoge općine i gradovi nisu mogle preuzeti navedene ovlasti. To su učinila samo 33 grada dok su ovlasti koje se Ustavom željelo dodijeliti općinama i gradovima, prenesene županijama kao privremeno rješenje.¹⁴ Nadalje, izmjenom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje u tekstu: ZLP(R)S) 2005. godine¹⁵ uvedena je kategorija velikih gradova (oni s preko 35.000 stanovnika) na koje su preneseni poslovi izdavanja građevinskih dozvola, kao i mogućnost da mogu obavljati poslove iz samoupravnog djelokruga županija, zatim briga za lokalne javne ceste, a što je odmah dodijeljeno i svim županijskim sjedištima koja imaju manje od 35.000 stanovnika. Posljednja decentralizacijska reforma koja se provela 2019. godine, bila je ukidanje ureda državne uprave u županijama kao prvostupanjskih tijela državne uprave. Navedena reforma označava upravnu decentralizaciju jer su se poslovi ureda prenijeli na jedinice područne (regionalne) samouprave u njihov preneseni djelokrug.

3. OBAVLJANJE POSLOVA DRŽAVNE UPRAVE NA TERITORIJU U REPUBLICI HRVATSKOJ

3.1. Dekoncentracija i upravna decentralizacija kao modeli organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju

¹³ Čl. 71. Odluke o proglašenju promjene Ustava RH, Narodne novine, br. 113/2000

¹⁴ Koprić, I., (2015.), *Zašto i kakva reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. HKJU – CCPA 15(4): 993–998

¹⁵ Izmjena Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje u tekstu: ZLP(R)S), Narodne novine br. 129/2005

Iz određenih razloga dio poslova državne uprave mora se obavljati na teritoriju, a njihovo obavljanje može se odvijati kroz dva organizacijska modela. To su model dekoncentrirane državne uprave te model prenesenog djelokruga.¹⁶ Pojam dekoncentracije potječe iz francuske upravne doktrine, a proizlazi iz vrijednosti da je uloga središnje države osigurati nacionalno jedinstvo te da nacionalni interesi imaju prednost spram lokalnih. Dekoncentracija je organizacijski model u kojem je uloga lokalne samouprave najviše sužena, dok se većina javnih poslova dodjeljuje državnim organima na teritoriju.¹⁷

Dekoncentrirana državna uprava obuhvaća područna upravna tijela i područne upravne jedinice koje obavljaju poslove državne uprave na određenom dijelu teritorija. Područna upravna tijela su državne uprave koja na teritoriju obavljaju poslove državne uprave za veći broj središnjih upravnih tijela, dok su područne upravne jedinice organizacijske jedinice središnjih upravnih tijela koje na teritoriju obavljaju dio poslova iz djelokruga središnjeg tijela čija su organizacijska jedinica.¹⁸ Također, središnja državna vlast u teritorijalnoj jedinici može imati i svog predstavnika, kao što je prefekt u Francuskoj.

Hrvatski model teritorijalne uprave iz 1990-ih građen je po uzoru na francuski. Dodjeljivanje državnih poslova upravnim organima na teritoriju rasterećuje središnju vlast od obavljanja određenih poslova te se ona više može orijentirati na planiranje i razvoj, dok s druge strane dovodi do efikasnijeg obavljanja poslova. Isto tako dekoncentracijom se omogućava jedinstvena primjena propisa na čitavom teritoriju, a građanima omogućava dostupnost i kvaliteta usluga. Međutim, istovremeno dekoncentracija ima negativan učinak na razvoj lokalne autonomije i lokalnih javnih politika. S druge strane, model prenesenog djelokruga, u kojem središnja vlast povjerava obavljanje poslova državne uprave jedinicama lokalne samouprave u njihov preneseni djelokrug jest rezultat procesa upravne decentralizacije. Pojam upravne decentralizacije potječe pak iz njemačke upravno pravne terminologije koja razlikuje političku i upravnu decentralizaciju. Dok politička decentralizacija označava tzv. stvarnu decentralizaciju jer se poslovi državne uprave prenose u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave te one tada mogu samostalno odlučivati o njihovoj organizaciji, a središnja vlast vrši samo nadzor ustavnosti i zakonitosti obavljanja tih poslova, upravna decentralizacija se naziva lažnom, polovičnom

¹⁶ Lopižić, I., Manojlović Toman, R., (2019.), *Prethodna evaluacija ukidanja ureda državne uprave u županijama*. Zbornik PFZ, 69, (5-6) 835-870.

¹⁷ Lopižić I., (2016.), *Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj*. HKJU-CCPA 16(3), 609–637.

¹⁸ Lopižić, I., (2018.), *Dekoncentrirane državne službe i lokalna samouprava: faktor kapaciteta*. Forum za javnu upravu, str. 33-34

decentralizacijom iz razloga što se u tom slučaju državni poslovi prenose lokalnim jedinicama u njihov preneseni djelokrug, što znači da one nemaju autonomiju niti glede odlučivanja i odgovornosti, niti glede financiranja i nadzora, već je sve to i dalje u nadležnosti središnje države. Dakle, temeljna razlika između samoupravnog i prenesenog djelokruga ogleda se u četiri temeljna elementa: regulaciji, odgovornosti, financiranju i nadzoru. Da bi se upravna decentralizacija uspješno provela potrebna je racionalna organizacija, financijski kapacitet te kvalitetno, profesionalno i stručno osoblje lokalne samouprave¹⁹, štoviše upravna decentralizacija može ojačati lokalnu samoupravu, dovesti do poboljšanja kvalitete javnih usluga te modernizirati obavljanje javnih službi.

Europske zemlje kombiniraju oba modela obavljanja poslova državne uprave na teritoriju te ne postoji nijedna zemlja koja nema dekoncentriranu državnu upravu odnosno predviđenu mogućnost da dio poslova državne uprave obavljaju i jedinice lokalne samouprave u prenesenom djelokrugu. Preneseni djelokrug jest dominantni model obavljanja poslova državne uprave jedino u Njemačkoj i Češkoj. U Njemačkoj lokalne jedinice obavljaju oko 80 % svih javnih poslova dok je Češka nakon što je 2003. ukinula okružne distrikte koji su bili prvostupanjska tijela državne uprave, njihove poslove povjerila lokalnim jedinicama u preneseni djelokrug. (Lopižić, Manojlović Toman, 2019.).

4. UREDI DRŽAVNE UPRAVE U ŽUPANIJAMA KAO PRIMJER DEKONCENTRIRANE DRŽAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ

4.1. Djelokrug i ustrojstvo

Obavljanje poslova državne uprave u Republici Hrvatskoj odvijalo se kroz dvije faze. *Prva faza* (od 1993. do 2001.) označava razdoblje u kojem su poslove državne uprave na teritoriju obavljali županijski uredi, čiji rad je koordinirao župan, koji je vršio ulogu predstavnika državne vlasti na teritoriju te ujedno bio i nositelj izvršne vlasti u jedinici lokalne samouprave i uprave. *Druga faza* (od 2001. do donošenja novog Zakona o sustavu državne uprave (dalje u tekstu: ZSDU)²⁰ započela je sa donošenjem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi²¹ (dalje u

¹⁹ Koprić, I., (2005.), *Lokalna samouprava-nacrtna skripta za studij javne uprave.*, str. 22-23

²⁰ Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019

²¹ ZLP(R)S, Narodne novine, br. 30/2001

tekstu: ZLP(R)S) te izmjenama ZSDU²². Tim zakonskim odredbama županijski su uredi integrirani u urede državne uprave u županijama, a župani su postali isključivo nositelji izvršne vlasti u županiji. U propisima je čitavo razdoblje zadržana odredba da središnja tijela državne uprave za obavljanje dijela poslova iz svojeg djelokruga na teritoriju organiziraju područne jedinice.²³ Iznimka je Grad Zagreb pošto se u njemu nisu ustrojavala prvostupanijska tijela državne uprave, nego su poslove državne uprave obavljala gradska upravna tijela u prenesenom djelokrugu.²⁴ Prema ZSDU²⁵, uredi državne uprave u županijama su prvostupanijska tijela državne uprave, ustrojena za obavljanje poslova državne uprave na području županija te obavljaju upravne i druge stručne poslove za koje su ustrojeni, a osobito: neposredno provode zakone i druge propise i osiguravaju njihovu provedbu; rješavaju u upravnim stvarima u prvom stupnju, ako to posebnim zakonom nije stavljeno u nadležnost središnjim tijelima državne uprave ili pravnim osobama koje imaju javne ovlasti te povjereno tijelima jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave; provode upravni, odnosno inspekcijski nadzor te prate stanje u svom djelokrugu te središnjim tijelima državne uprave predlažu mjere za unapređenje stanja u pojedinim upravnim područjima.

Uredi državne uprave, kao produžena ruka središnje države, bili su glavni nositelji obavljanja državnih poslova na teritoriju. Od 1993. do 2001. godine djelovalo je osam odnosno deset županijskih ureda, dok je župan imao ulogu državnog predstavnika na svom teritoriju te imao što organizacijske što nadzorne ovlasti. Ukupno je postojalo 176 županijskih ureda, a oni su novim promjenama Zakona 2001. godine počeli djelovati kao uredi državne uprave u županijama predstavljajući područne upravne organe za obavljanje poslova državne uprave u više upravnih područja, dok su župani prestali biti predstavnici državne vlasti u županijama. Kroz više od 30 godina njihovog postojanja, od 1998. do njihovog ukidanja 2020. godine, Uredi su obavljali niz poslova iz različitih upravnih područja, točnije prije njihovog ukidanja obavljali su ukupno 69 poslova²⁶ od čega najviše njih iz područja socijalne zaštite (12), unutarnjih poslova/poslova opće uprave (11), obrazovanja (8), pravosuđa (8) i kulture (7). Dok je prvotna uloga Ureda bila u službi integracije državne i lokalne vlasti, a koja se očitovala u dvojnem položaju župana koji je istovremeno bio predstavnik državne te nositelj izvršne vlasti u županiji, ta se situacija

²² Zakon o izmjenama ZSDU, Narodne novine, br. 59/2001

²³ čl. 4. ZSDU-a, Narodne novine, br. 75/1993; čl. 4. ZSDU-a, Narodne novine, br. 150/2011

²⁴ čl. 4. st. 2. Zakona o Gradu Zagrebu, Narodne novine br. 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014, 98/2019

²⁵ čl. 54. ZSDU, Narodne novine br. 150/2011

²⁶ Lopižić, I., (2020.) *Uloga ureda državne uprave u županijama u hrvatskome upravno-političkom sustavu*. HKJU-CCPA, 20(3), 549–577

promijenila početkom 2000-ih izmjenama Ustava²⁷ te zakona, odnosno u sklopu reformi koje su za cilj imale jačanje lokalne samouprave, a nakon čega je uloga Ureda postala isključivo provedbena, u službi zakonitog izvršavanja državnih propisa na teritoriju. Popis upravnih područja, zajedno sa poslovima koji su bili u djelokrugu ureda državne uprave, nalazi se niže u tablicama, a koju je prilikom svog istraživanja izradila profesorica Lopižić, navodeći da takav djelokrug ureda postoji samo u formalnim aktima, ali da je slika stvarnosti drukčija. Naime prema podacima Ministarstva uprave o broju predmeta koje su uredi rješavali u određenim upravnim područjima proizlazi da su se najviše obavljali poslovi iz područja opće uprave, što pokazuje da je njihova uloga u obavljanju drugih poslova ograničena. Radom Ureda državne uprave upravljao je predstojnik, koji je bio čelnik tog ureda. Predstojnika je imenovala i razrješavala Vlada na prijedlog ministra nadležnog za poslove opće uprave, a na temelju prethodno provedenog javnog natječaja.²⁸ Predstojnik je za obavljanje poslova ureda bio odgovoran vladi te ministru nadležnom za poslove opće uprave. Za obavljanje poslova državne uprave iz nadležnosti ureda, mogle su se osnivati ispostave u gradovima i općinama koje je odredila Vlada na prijedlog predstojnika. Ispostavom je upravljao voditelj ispostave koji je za svoj rad i rad ispostave bio odgovoran predstojniku. Unutarnje ustrojstvo ureda bilo je uređeno uredbama Vlade. Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama iz 2018.²⁹ unutarnje ustrojstvene jedinice ureda bile su službe, kojih je u nekim uredima državne uprave bilo pet, a u nekima četiri. Kroz čitavo razdoblje njihova postojanja prisutno je kontinuirano smanjivanje broja službenika i poslova te smanjenje financijskih sredstava kao posljedica istog. Naime, tokom vremena, određeni poslovi su se izdvojili iz djelokruga ureda poput područja inspekcijskog nadzora što je dovelo do novog ustrojavanja područnih jedinica središnjeg tijela državne uprave te još veće fragmentacije na teritoriju sa negativnim posljedicama u smislu otežane koordinacije, nadzora te učinkovitosti. 2007. godine dio poslova koji se tiču graditeljstva, prostornog planiranja te zaštite okoliša prenesen je na županije i velike gradove. Donošenjem novog ZSDU 2019. godine te izmjenama raznih sektorskih zakona, provedena je reforma javne uprave te su uredi državne uprave ukinuti, tj. 01. siječnja 2020. godine su prestali s radom, a poslovi iz njihove nadležnosti povjereni su na obavljanje županijama, u njihov preneseni djelokrug.

²⁷ Ustav RH, Narodne novine br. 113/2000

²⁸ čl. 55. i 56. ZSDU, Narodne novine br. 150/2011

²⁹ Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama, Narodne novine, br. 84/2018.

Tablica 1. Normativno uređenje poslova ureda državne uprave

upravno područje	poslovi u djelokrugu ureda državne uprave
unutarnji poslovi	<ul style="list-style-type: none"> - vođenje evidencija o osobnim stanjima građana - rješavanje o zahtjevu za promjenu osobnog imena - vođenje registra udruga - provođenje inspekcijskog nadzora nad radom udruga - nadzor nad općim aktima predstavničkog tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave - odlučivanje o žalbama na odluke izbornog povjerenstva za provođenje izbora za mjesne odbore - rješavanje u postupcima stambenog zbrinjavanja - davanje prijedloga za razvrstavanje otoka u skupine
poslovi u vezi s predstavničkim i izvršnim tijelom	<ul style="list-style-type: none"> - vođenje registra birača
pravosuđe	<ul style="list-style-type: none"> - pružanje primarne pravne pomoći - odlučivanje o pravu na sekundarnu pravnu pomoć - izvještavanje nadležnih tijela o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć - provođenje postupka izvlaštenja - rješavanje o pravu na privilegiranu kupnju dionica - sastavljanje smrtovnice
radni odnosi	<ul style="list-style-type: none"> - vođenje evidencija ugovora o radu - poslovi u vezi s radnim knjižicama
obrazovanje	<ul style="list-style-type: none"> - davanje odobrenja za obavljanje vrtičke djelatnosti i izvođenje predškolskih programa - donošenje odluka u vezi s upisom djece u školu - odlučivanje u vezi s organizacijom nastave - vođenje evidencije radnika u školskim ustanovama - utjecanje na rad školskog odbora - nadzor nad zakonitosti rada i općih akata školskih ustanova - vođenje registra sportskih djelatnosti - inspekcijski nadzor u području sportske djelatnosti
kultura	<ul style="list-style-type: none"> - rješavanje o ispunjavanju uvjeta za osnivanje kazališta - nadzor nad zakonitosti rada i općih akata pružatelja kazališnih usluga - rješavanje o ispunjavanju uvjeta za osnivanje knjižnice - nadzor nad zakonitosti rada knjižnica - nadzor nad zakonitosti rada pružatelja muzejskih usluga - provođenje upravnog nadzora nad radom arhiva - provođenje nadzora nad zakonitosti rada i općih akata javnih ustanova u kulturi
zdravstvo	<ul style="list-style-type: none"> - rješavanje o pravu na obvezno zdravstveno osiguranje

upravno područje	poslovi u djelokrugu ureda državne uprave
socijalna zaštita	<ul style="list-style-type: none"> - objedinjavanje izvješća o korisnicima prava socijalne skrbi - sklapanje braka - sudjelovanje u popisivanju imovine šticeenika - rješavanje o statusnim pitanjima branitelja i stradalih u Domovinskom ratu - vođenje evidencije o isplaćenju pomoći hrvatskim braniteljima - rješavanje o pravima boraca i civilnih invalida - rješavanje o statusu prognanika i povratnika - davanje odobrenja za skupljanje humanitarne pomoći - vođenje evidencija o prikupljanju humanitarne pomoći - inspekcijski nadzor nad skupljanjem humanitarne pomoći - rješavanje o zahtjevima za besplatne udžbenike
prostorno uređenje i gradnja	<ul style="list-style-type: none"> - provođenje postupka prijenosa zemljišta na jedinicu lokalne samouprave
promet	<ul style="list-style-type: none"> - izdavanje posebnih uvjeta za građenje i rekonstrukciju cesta te davanje suglasnosti na izmjene prometnih projekata - davanje odobrenja za obavljanje djelatnosti u cestovnom prometu - provođenje upravnog nadzora u vezi s pomorskim dobrom i morskim lukama - izdavanje potvrda o ostvarivanju prava na povlastice u unutarnjem putničkom prometu
primarna proizvodnja	<ul style="list-style-type: none"> - obavljanje stručnih poslova u vezi s donošenjem prostornih planova za poljoprivredno zemljište - odlučivanje o naknadi za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta - poslovi u vezi s rasplodivanjem stoke i držanjem pčela - praćenje stanja šumskogospodarskog područja - izdavanje dopuštenja za korištenje šuma - vođenje upisnika božićnih drvaca - vođenje upisnika proizvođača vina
sekundarna gospodarska djelatnost	<ul style="list-style-type: none"> - rješavanje o pravu na obavljanje obrtne djelatnosti - vođenje evidencije o obavljanju obrtne djelatnosti - rješavanje o pravu na obavljanje rudarske djelatnosti - vođenje evidencija o rudarskoj djelatnosti
tercijarna gospodarska djelatnost	<ul style="list-style-type: none"> - rješavanje o pravu na obavljanje trgovinske djelatnosti - rješavanje o pravu na obavljanje ugostiteljske djelatnosti - vođenje evidencije o pružateljima ugostiteljskih usluga - rješavanje o pravu na obavljanje turističke djelatnosti - vođenje evidencija o pružateljima turističkih usluga

Izvor: Istraživanje sektorskih zakona prikazano u Lopičić, 2017.

4.2. Ustrojstvo i djelokrug županija

Izmjenama Ustava 2000. godine županije su određene kao jedinice područne (regionalne) samouprave. Ustavom i ZLP(R)S uređen je njihov pravni položaj.³⁰ Tijela županija su županijska skupština kao predstavničko i župan kao izvršno tijelo. Ustav također propisuje poslove iz samoupravnog djelokruga županija od područnog (regionalnog) značaja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. ZLP(R)S uz poslove određene Ustavom županijama dodjeljuje i poslove održavanja javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.³¹ Nadležnost županija u navedenim upravnim područjima određena je sektorskim zakonima. Poslovi iz samoupravnog djelokruga županija obavljaju se unutar ustrojenih upravnih tijela kojima upravlja pročelnik, a kojeg na temelju provedenog javnog natječaja imenuje župan. Upravna tijela ustrojavaju se kao upravni odjeli i upravne službe. ZLP(R)S također propisuje da se za obavljanje određenih poslova iz samoupravnog djelokruga mogu osnovati upravna tijela i izvan sjedišta županije. Dvije županije koje su primijenile navedenu zakonsku odredbu su Istarska županija, čiji se upravni odjeli nalaze u šest gradova te Vukovarsko-srijemska županija, čiji se upravni odjeli nalaze u Vukovaru i Vinkovcima. Poslovi poput izdavanja građevinskih dozvola i ostalih akata vezanih uz gradnju, a koje su županije preuzele od ureda državne uprave 2007. godine, obavljaju se u lokalnim jedinicama na području županije, iako ZLP(R)S ne predviđa mogućnost da bi se poslovi županijske uprave obavljali putem osnivanja ispostava.

³⁰ čl. 129. Ustava RH, Narodne novine br. 85/2010 i čl. 3. ZLP(R)S Narodne novine br. NN 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017, 98/2019 i 144/2020

³¹ Čl. 20. ZLP(R)S

5. REFORMA DRŽAVNE UPRAVE-UKIDANJE UREDA DRŽAVNE UPRAVE U ŽUPANIJAMA

5.1. Ciljevi reforme

Tijekom čitavog razdoblja trajanja procesa pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji te nakon njenog ulaska u članstvo, Europska komisija opetovano iskazuje kritike na račun hrvatske javne uprave, u najvećoj mjeri zbog fragmentacije i neracionalnosti sustava državne uprave. Takav ustroj i organizacija dovodi do slabije koordinacije javnih politika, njihove implementacije, a posljedično i do neučinkovitosti te neefikasnosti trošenja javnih sredstava, što je u nesrazmjeru sa temeljnim načelima koja definiraju europski upravni prostor. Usprkos kritikama, državna vlast nikako nije uspijevala provesti značajnije reforme da bi se sustav dekoncentrirane državne uprave racionalizirao. Dokumenti koje su usvojili Sabor, Vlada te Ministarstvo uprave poput Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine i Strateški plan Ministarstva uprave za razdoblje 2019. – 2021. godine³², također izražavaju svjesnost glede neracionalnosti te izrazite fragmentiranosti dekoncentrirane državne uprave. Stoga je u njima predviđeno jačanje ureda državne uprave u županijama na način da bi se određene područne jedinice pripojile uredima, a time ujedno i preuzeli njihovi upravni poslovi zajedno sa poslovima inspekcijskog nadzora koje su uredima trebala prepustiti središnja tijela državne uprave. Takve mjere naišle su i na odobravanje Europske komisije, međutim dogodio se zaokret te su uredi, umjesto jačanja njihove uloge, ukinuti. Primarni razlog nađen je u činjenici da uredi obavljaju tek manji dio upravnih stvari te da je većina upravnih poslova kao i poslovi obavljanja inspekcijskog nadzora i dalje u nadležnosti središnjih tijela državne uprave. Kao model obavljanja državnih poslova na teritoriju poslužio je Grad Zagreb, a čija upravna tijela obavljaju poslove državne uprave u povjerenom djelokrugu. Vlada nije konkretizirala koji su to ciljevi ukidanja ureda državne uprave, međutim može se zaključiti da su to racionalizacija sustava državne uprave koja se očituje u ukidanju odnosno smanjenju broja državnih tijela, time i

³² Hrvatski sabor, Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, str.45, 54 – 55; Vlada Republike Hrvatske, Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine, str. 8 – 10; Ministarstvo uprave, Strateški plan Ministarstva uprave za razdoblje 2019. – 2021. godine, str. 4 – 5

državnih službenika te decentralizacija, budući da se poslovi ureda prenose jedinicama lokalne samouprave. (Lopižić, Manojlović Toman, 2019., str. 849-851).

5.2. Integracija poslova i službenika Ureda državne uprave u županijsku upravu

Ukidanje ureda državne uprave u županijama kao prvostupajskih tijela državne uprave predstavlja upravnu decentralizaciju, proces kojim državna vlast na lokalne jedinice prenosi izvršavanje poslova državne uprave, ali zadržava ovlasti regulacije i nadzora, osigurava sredstva u državnom proračunu te snosi odgovornost za njihovo obavljanje. Prenošanjem državnih poslova na županije ponovno su integrirane državna i županijska uprava kao što je to bilo tijekom 90-ih godina prošlog stoljeća, no sada u nešto drukčijem obliku. Naime, županijska upravna tijela osim poslova iz svojeg samoupravnog djelokruga obavljaju i poslove državne uprave uz odgovornost župana kao nositelja izvršne vlasti u županijama, središnjoj vlasti.

Pri uredima se obavljalo oko 200-ak poslova, a županije su preuzele sve poslove, osim provođenja upravnog i inspekcijskog nadzora, koji su ostali pod ingerencijom državne uprave. Potrebno je bilo izmijeniti 61 sektorskih zakona, što je učinjeno u listopadu 2019. godine, a prijenos poslova i službenika ureda na županije proveden je sporazumima župana i Ministarstva uprave sklopljenih na temelju odluka koje su donijele županijske skupštine. Županije su pritom primijenile različite modele integracije prenesenih poslova u županijsku upravu³³: u nekima je primijenjen **odvojeni model** u kojem upravna tijela obavljaju samo poslove samoupravnog ili prenesenog djelokruga, u nekima **integrirani model** u kojem se poslovi prenesenog i samoupravnog djelokruga obavljaju u istim upravnim odjelima, a u nekima **mješoviti model** u kojima su uz upravne odjele u kojima su spojeni preneseni i samoupravni poslovi, ustrojeni i novi upravni odjeli koji obavljaju isključivo poslove prenesenog djelokruga. Kategorizacija modela omogućuje uvid u razinu integracije u smislu organizacije državnih i županijskih poslova. Najmanja mjera integracije postoji u odvojenom modelu, ona je nešto veća u mješovitom, dok je najveća u integriranom modelu. Prema istraživanju profesorica Lopižić i Manojlović Toman, 15 županija se opredijelilo za mješoviti model, 4 za integrirani dok se samo jedna županija odlučila za odvojeni model organizacije. Što se tiče broja upravnih odjela, u nekim županijama je on porastao (3), u nekima neznatno porastao (12), dok je u nekima neznatno (2) odnosno znatno

³³ Lopižić, I., Manojlović Toman, R., (2021.), *Integracija poslova ureda državne uprave u županijsku upravu: dosadašnji rezultati*. Zbornik PFZ, 71, (3-4) 477-509

smanjen (1), a u nekima ostao isti (2). Organizacijskom promjenom županije su dobile i dislocirane urede, tj. bivše ispostave ureda državne uprave. Odvojeni model primijenjen je jedino u Zadarskoj županiji, u kojoj je ustrojen Upravni odjel za povjerene poslove državne uprave Zadarske županije. One županije koje su se odlučile za mješoviti model su u pravilu ustrojile poseban upravni odjel za obavljanje poslova opće uprave i imovinskopravne poslove, dok su ostale prenesene poslove integrirale u upravne odjele u kojima se obavljaju poslovi samoupravnog djelokruga. Iznimka je Splitsko-dalmatinska županija, koja je ustrojila tri upravna odjela za obavljanje prenesenih poslova: Upravni odjel za branitelje, civilnu zaštitu i ljudska prava, Upravni odjel za opću upravu i Upravni odjel za imovinskopravne poslove. Kako se pretežiti dio poslova ureda državne uprave odnosio na poslove opće uprave, mješoviti model je po razini organizacijske integracije bliži odvojenom modelu jer se samo manji dio ukupnih nekadašnjih poslova ureda obavlja u okviru upravnih tijela za samoupravne poslove. Upravni odjeli u kojima nisu integrirani poslovi prenesenog djelokruga u većini županija su ured župana, služba županijske skupštine, upravni odjel za financije i služba za unutarnju reviziju te upravni odjeli za poslove vezane uz izdavanje građevinskih dozvola, prostorno planiranje i zaštitu okoliša. Osim navedenih upravnih odjela Istarska i Zagrebačka županija imaju po dva odjela koji obavljaju poslove isključivo iz samoupravnog djelokruga, a to su Upravni odjel za talijansku nacionalnu zajednicu i druge etničke skupine u Istarskoj te Upravni odjel za fondove Europske unije, regionalnu i međunarodnu suradnju u Zagrebačkoj županiji. Pročelnici upravnih tijela u kojima se obavljaju preneseni poslovi u nekim su županijama pročelnici iz županija, a u nekima su to bivši predstojnici ureda i voditelji službi za poslove opće uprave odnosno imovinsko-pravne poslove. Što se tiče mjerenja razine integracije županijskih i prenesenih poslova, veća integracija je u onim županijama u kojima su pročelnici obavljali ulogu pročelnika u županijama, nego u onima u kojima su pročelnici bivši zaposlenici ureda.

Što se tiče financijskih sredstava za obavljanje prenesenih poslova, dio sredstava se osigurava u državnom proračunu. Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. određeno je kako Ministarstvo pravosuđa i uprave dodjeljuje pomoć županijama za obavljanje povjerenih poslova.³⁴ Radi se o nenamjenskim sredstvima koja se mogu iskoristiti za isplatu plaća i materijalnih troškova za obavljanje istih. Županije imaju dužnost izvještavati Ministarstvo

³⁴ Čl. 28. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu, Narodne novine, br. 62/2022 (dalje u tekstu: ZIDPRH).

pravosuđa i uprave o broju osoba koje su zaposlene na povjerenim poslovima, što je ujedno i kriterij za dodjelu sredstava te o ukupnom utrošku doznačenih sredstava.

Za obavljanje prenesenih poslova središnjoj državi odgovara župan, a obavljanje poslova u prenesenom djelokrugu nadzire se u upravnom nadzoru. Prema ZSDU-u, upravni nadzor provode središnja tijela državne uprave koja nadziru zakonitost općih akata, zakonitost i pravilnost rada te postupanja prema građanima i drugim strankama te osposobljenost službenih osoba za neposredno obavljanje poslova državne uprave.³⁵ Novim ZSDU-om odredbe koje se odnose na nadzor nad prenesenim poslovima usklađene su i s odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja propisuje da nadzor nad prenesenim poslovima može obuhvatiti i nadzor nad svrsishodnošću, uz nadzor zakonitosti i ustavnosti. Regulacija upravnog nadzora nad prenesenim poslovima prema prijašnjim zakonima o sustavu državne uprave sadržavala je odredbe koje su svojstvene hijerarhijskom nadzoru, a što je naišlo na kritike Vijeća Europe u izvještajima o stanju lokalne samouprave u Hrvatskoj.

Glede predmeta, pismohrane, ostale dokumentacije te opreme i sredstava za rad ureda državne uprave, oni su u županijsku upravu također integrirani na temelju sporazuma koji su župani sklopili s Ministarstvom uprave. Također, zaposlenicima ureda državne uprave ponuđena je mogućnost da se izjasne o sporazumnom prestanku službe i ostvare pravo na otpremninu ako su do 31. prosinca 2025. stjecali uvjete za starosnu mirovinu. Od ukupno 2485 državnih službenika koji su bili zaposleni u uredima državne uprave na dan 30. studenog 2019. godine, njih 608 prihvatilo je otpremninu koju im je Ministarstvo uprave ponudilo. Na taj način smanjio se broj službenika koji će biti preuzeti, a shodno tome postignute su i određene uštede u državnom proračunu. Na bivše zaposlenike ureda sada se primjenjuje Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi³⁶, a koji u većoj mjeri slijedi odredbe Zakona o državnim službenicima, pa je status službenika ureda prelaskom u županijsku upravu ostao više manje isti. Jedina promjena odnosi se na plaće koje su u županijama ipak veće u odnosu na plaće koje su primali u uredima mada postoji i neujednačenost platnog sustava među županijama koje imaju široku autonomiju u određivanju plaća.

³⁵ Čl. 28. st. 2. ZSDU-a

³⁶ Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 86/2008, 61/2011, 04/2018 i 112/2019

6. UKIDANJE UREDA DRŽAVNE UPRAVE NA PRIMJERU KRAPINSKO-ZAGORSKE ŽUPANIJE

6.1. Ustrojstvo i djelokrug Ureda državne uprave u Krapinsko-zagorskoj županiji

Ured državne uprave u Krapinsko-zagorskoj županiji ustrojen je 2001. godine kao prvostupanjsko tijelo državne uprave u županiji za obavljanje upravnih i drugih stručnih poslova u upravnim područjima gospodarstva, društvenih djelatnosti, opće uprave i imovinsko-pravnih poslova. Budući da su županijski uredi koji su do tada obavljali te poslove prestali postojati, u ured su integrirani poslovi i službenici koji su do tada te poslove obavljali. Sjedište ureda bilo je u sjedištu županije, u Krapini. Za obavljanje poslova iz djelokruga Ureda ustrojile su se unutarnje ustrojstvene jedinice sa sjedištem u Krapini i to Služba za gospodarstvo i imovinsko-pravne poslove, Služba za društvene djelatnosti, Služba za opću upravu te Služba za zajedničke poslove. Za obavljanje poslova iz djelokruga Ureda izvan sjedišta Ureda bilo je osnovano pet ispostava, u gradovima Donja Stubica, Klanjec, Pregrada, Zabok i Zlatar.³⁷ Na čelu Ureda bila je predstojnica, a Službama su kao unutarnjim ustrojstvenim jedinicama upravljali voditelji službi, dok su ispostavama upravljali voditelji ispostava koji su za svoj rad i za rad ispostave odgovarali predstojnici. Predstojnica Ureda državne uprave je temeljem Uredbe o unutarnjem redu Ureda državne uprave u županijama, donijela Pravilnik o unutarnjem redu Ureda državne uprave u Krapinsko-zagorskoj županiji³⁸, kojim se pobliže uređivala materija o unutarnjem ustrojstvu u službama i ispostavama Ureda, nazivi unutarnjih ustrojstvenih jedinica, njihov djelokrug te način upravljanja tim jedinicama, broj potrebnih službenika i namještenika sa opisom poslova te stručni i drugi uvjeti potrebni za obavljanje određenog radnog mjesta, ovlasti i odgovornosti službenika i namještenika u obavljanju poslova i zadaća, način planiranja poslova, odredbe o radnom vremenu, uredovnim danima te druga pitanja koja su bila značajna za rad Ureda. Unutar Službe za opću upravu bilo je ustrojeno 16 matičnih ureda sa pripadajućim matičnim područjima sukladno uredbi kojom se uređuju matična područja.³⁹ U razdoblju od 2001. do 2019. godine, dogodile su se brojne izmjene Pravilnika koje su se prilagođavale što novim zapošljavanjima, a što određenim zakonskim promjenama kao što je primjerice izdvajanje poslova iz područja

³⁷ Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama, Narodne novine, br. 84/18.) čl.38-45

³⁸ Izvršen uvid u Pravilnike o unutarnjem redu kod službenice nadležne za kadrovske poslove

³⁹ Čl. 6. Uredbe o područjima matičnih ureda, Narodne novine br.2/1998

graditeljstva, prostornog planiranja, zaštite okoliša, zatim inspekcijskih poslova (sanitarna inspekcija, vodopravna inspekcija) te poslova iz oblasti poljoprivrede, a koje su preuzela druga tijela.

6.2. Postupak ukidanja Ureda državne uprave u Krapinsko-zagorskoj županiji-integracija poslova i službenika

Donošenjem novog ZSDU, Uredi državne uprave u županijama prestali su postojati s danom 01.01.2020. godine, pa tako i Ured državne uprave u Krapinsko-zagorskoj županiji. Krapinsko-zagorskoj županiji povjereni su svi poslovi koje je ured obavljao uz iznimku provođenja poslova upravnog i inspekcijskog nadzora koje nadalje obavljaju središnja tijela državne uprave. Proces ukidanja Ureda državne uprave započeo je 2016. godine sa prvim susretom premijera Andreja Plenkovića sa županima. Tada su župani iskazali spremnost da preuzmu državne poslove, odnosno poslove koji su se obavljali u uredu državne uprave. Nakon toga započele su aktivne pripreme za realizaciju te reforme kroz brojne sastanke, upute Ministarstva uprave te konačno donošenjem novog zakonodavstva 2019. godine. Zaključkom Vlade Republike Hrvatske, od 18. srpnja 2019. godine⁴⁰, donesenog radi provedbe Nacionalnog programa reformi 2019.⁴¹, u okviru reformskog prioriteta „Unaprjeđenje javne uprave“, koji uključuje mjeru „Decentralizacija i racionalizacija“, dana su zaduženja tijelima državne uprave u pogledu usklađivanja propisa iz njihove nadležnosti sa Zakonom o sustavu državne uprave te je u saborsku proceduru upućen prijedlog izmjene 64 zakona kako bi se ti državni poslovi mogli povjeriti županijama, a koji su doneseni po hitnom postupku na sjednici Sabora održanoj dana 02. listopada 2019. godine. Temeljem istog Zaključka Ministarstvo uprave bilo je zaduženo za potpisivanje sporazuma sa županima, kojim će se, a razmjerno povjerenim poslovima državne uprave, utvrditi preuzimanje predmeta, pismohrane, ostale dokumentacije, opreme te sredstava za rad mjesno nadležnih ureda državne uprave u županijama. Sukladno uputama, Županijska skupština kao predstavničko tijelo Krapinsko-zagorske županije, morala je donijeti Odluku o sklapanju Sporazuma o preuzimanju predmeta, pismohrane, ostale dokumentacije, opreme te sredstava za rad mjesno nadležnog ureda državne uprave kojom se utvrđuje prijedlog sporazuma te ovlašćuje župan za njegovo sklapanje,

⁴⁰ Zaključak Vlade o zaduženjima tijela državne uprave radi usklađivanja sa Zakonom o sustavu državne uprave, KLASA: 022-03/19-07/292 URBROJ: 50301-25/06-19-4.

⁴¹<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2019/Travanj/153%20sjednica%20VRH/Nacionalni%20program%20reformi%202019..pdf>, pristupljeno dana 25. srpnja 2023. godine

a ista je održana dana 10. prosinca 2019. godine.⁴² Nakon što su izvršene sve predradnje odnosno ostvareni svi zakonodavni preduvjeti, dana 16. prosinca 2019. potpisani su sporazumi sa županima kojima im se povjeravaju državni poslovi te državni službenici prelaze u županijsku administraciju. Sporazum je u ime Krapinsko-zagorske županije potpisala zamjenica župana uz prisutnost predstojnice Ureda državne uprave u Krapinsko-zagorskoj županiji. U Sporazumu⁴³ je naveden popis državnih službenika i namještenika Ureda državne uprave u Krapinsko-zagorskoj županiji (dalje: Ured) koji se preuzimaju u Krapinsko-zagorsku županiju (dalje: Županija), a čiji popis je sadržan u prilogu broj 1. koji je sastavni dio sporazuma, na kojem je navedeno 55 djelatnika, u tablici su navedena njihova imena i prezimena, osobni identifikacijski brojevi, nazivi zatečenih radnih mjesta, godine života, godine staža i oznaka službenik/namještenik. Od ukupno 55 preuzetih djelatnika, 4 djelatnika su bili namještenici te 2 osobe primljene u službu na određeno vrijeme. Prethodno je 25 zaposlenika od čega 2 namještenika, podnijelo pisani zahtjev za sporazumni prestanak državne službe dana 15. prosinca 2019. To su bili službenici starije životne dobi, a koji bi do 2025. godine imali uvjete za odlazak u starosnu mirovinu te su prihvatili ponuđenu otpremninu. Pravo na otpremninu propisano je ZSDU⁴⁴ te Odlukom o visini otpremnine za državne službenike i namještenike Ureda državne uprave u županijama⁴⁵. Državnim službenicima i namještenicima isplaćene su otpremnine u iznosu od najmanje 20.000,00 kuna bruto, do najviše do 284.000,00 kuna bruto. Otpremnina im je sukladno odluci isplaćena u roku od 60 dana od dana prestanka državne službe. Od 55 preuzetih službenika i namještenika, njih 21 bilo je sa visokom stručnom spremom, 9 sa višom stručnom spremom, a 21 službenik imao je srednju stručnu spremu, dok su 4 djelatnika bili namještenici s 2 radna mjesta čistačice te 2 radna mjesta domara-vozača.

Preuzeti državni službenici, predstojnica i namještenici sukladno sporazumu, obavljali su poslove na kojima su zatečeni i primali plaću prema postojećim rješenjima do donošenja rješenja o rasporedu na radna mjesta u upravnim tijelima Županije. Radi osiguranja kontinuiteta obavljanja povjerenih poslova, Sporazumom se Županija obvezala na upućivanje prijedloga odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Županijskog skupštini na donošenje u roku koji omogućuje stupanje na snagu 01. siječnja 2020. godine. Nadalje, u prilogu 2. Sporazuma nalazi se popis

⁴²Prijedlog Odluke na <https://kzz.hr/sadrzaj/akti-zupana/2482.pdf>, pristupljeno dana 25. srpnja 2023. godine

⁴³ Izvršen uvid u Sporazum kod službenice nadležne za obavljanje kadrovskih poslova, dana 01. kolovoza 2023. godine

⁴⁴ Čl. 67 ZSDU, Narodne novine 66/2019

⁴⁵ Odluka o visini otpremnine za državne službenike i namještenike Ureda državne uprave u županijama, Narodne novine, br. 90/2019

poslovnih prostora koje je koristio Ured te se propisuje obveza Ureda na predaju odluka o vlasništvu, dodjeli na korištenje poslovnih prostora, sporazume o njihovom korištenju i načinu podmirivanja troškova, sklopljene ugovore o zakupu poslovnih prostora i druge akte kojima se uređuju imovinsko pravni odnosi između Ureda i drugih pravnih subjekata. U prilogu 3. utvrđen je popis sitnog inventara i dugotrajne imovine. U prilogu 4. nalazi se popis službenih automobila koje preuzima Županija te se uz njih preuzima i sva pripadajuća oprema. U prilogu 5. sadržan je popis 24 aplikacije koje je koristio Ured, a koje su vlasništvo Ministarstva uprave, Ministarstva hrvatskih branitelja, Ministarstva turizma, Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Ministarstva financija, Ministarstva pravosuđa, Ministarstva znanosti i obrazovanja, Financijske agencija (FIN-a) i drugih, a koje nastavlja koristiti Županija. To su primjerice registar udruga, registar zaklada, registar birača, evidencija prebivališta, državne matice, obrtni registar i slično. Nadalje, u prilogu 6. jest popis svih upravnih i neupravnih predmeta iz područja imovinskih prava, gospodarstva, društvenih djelatnosti, opće uprave te zajedničkih i ostalih poslova o čijem preuzimanju je bilo potrebno sastaviti zapisnik. Popis ugovora koje preuzima Županija, sadržan je u prilogu 7. zajedno sa popisom radnih i drugih sporova.

Sredstva za obavljanje povjerenih poslova državne uprave osiguravaju se u državnom proračunu. U uputi Ministarstva uprave uređen je način planiranja i izvršavanja sredstava u državnom proračunu te praćenje načina obavljanja povjerenih poslova te druga pitanja vezana uz financijsko upravljanje. Iznos sredstava za Županiju u razdoblju 2020. do 2022. naveden je u Prilogu 8, a iznosi 9.000.000 kuna. Sredstva za obavljanje povjerenih poslova državne uprave za 2020. godinu doznačena su Županiji sukladno Zakonu o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu.⁴⁶

Županijska skupština Krapinsko-zagorske županije na svojoj je sjednici održanoj dana 10. prosinca 2019. godine donijela Odluku o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Krapinsko-zagorske županije⁴⁷ kojom je utvrđeno da Županija ima 11 upravnih tijela, a to su: Ured župana, Upravni odjel za poslove Županijske skupštine, Upravni odjel za gospodarstvo, poljoprivredu, turizam, promet i komunalnu infrastrukturu, Upravni odjel za javnu nabavu i EU fondove, Upravni odjel za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša, Upravni odjel za zdravstvo,

⁴⁶ Čl. 23 Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, Narodne novine br. 117/2019

⁴⁷ Odluku o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Krapinsko-zagorske županije, Službeni glasnik KZZ, br. 52/2019

socijalnu politiku, branitelje, civilno društvo i mlade, Upravni odjel za obrazovanje, kulturu, šport i tehničku kulturu, Upravni odjel za financije i proračun, Upravni odjel za opće i zajedničke poslove, Upravni odjel za opću upravu i imovinsko-pravne poslove te Služba za unutarnju reviziju. Upravni odjel za opću upravu i imovinsko-pravne poslove, kao novoosnovani upravni odjel Županije obavlja samo povjerene poslove državne uprave iz područja opće uprave, osobnih stanja građana i matičarstva. U prijelaznim i završnim odredbama Odluke, propisano je da će Pravilnike o unutarnjem redu upravnih tijela (dalje u tekstu: Pravilnik)⁴⁸ donijeti župan, na prijedlog pročelnika, najkasnije u roku 60 dana od dana stupanja na snagu ove Odluke. Župan je donio Pravilnike posebno za svaki upravni odjel, a kojim je utvrđeno unutarnje ustrojstvo, nazivi i opisi radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti potrebni za raspored na radno mjesto, broj izvršitelja te druga pitanja koja su od značaja za rad pojedinog upravnog odjela. Upravnim odjelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje župan. Neki upravni odjeli imaju ustrojene odsjeke, a kojima upravljaju voditelji odsjeka. Svi preuzeti službenici i namještenici su nakon donošenja Pravilnika, rješenjima o rasporedu na radno mjesto raspoređeni sukladno stručnoj spremi te opisu poslova koje su do tada obavljali. Predstojnica Ureda imenovana je pročelnicom novoosnovanog Upravnog odjela za opću upravu i imovinsko-pravne poslove. Unutar odjela ustrojeni su još Odsjek za opću upravu te Odsjek za imovinsko-pravne poslove, kojima upravlja voditelj odsjeka. Također, ukinute su ispostave pa tako i radna mjesta voditelja ispostava, a dislocirani uredi imaju sada status izdvojenih mjesta rada, a ne više ispostava. Rješenja o rasporedu na radna mjesta preuzetim službenicima uručena su tek u svibnju 2020. godine, a što je uzrokovalo nezadovoljstvo budući da do tada nisu mogli ostvariti i pravo na plaću koju su dobivali zaposlenici Županije, ali ni pravo na naknadu za prijevoz koja je znatno veća u odnosu na naknadu za vrijeme postojanja ureda. Većina službenika obavlja i dalje iste poslove kao i do ukidanja Ureda, čak i fizički na istome mjestu rada (iste kancelarije, sjede sa istim službenicima). Što se tiče visine plaće, u razgovoru sa preuzetim službenicima, najzadovoljniji su bili službenici sa višom stručnom spremom jer su oni najviše osjetili rast plaće, koja im je veća otprilike za 250 eura (cca 2000 kuna), dok su oni sa visokom i srednjom stručnom spremom ostali približno na plaćama koje su imali u uredu. Vladalo je veliko nezadovoljstvo među rukovodećim kadrom nekadašnjeg ureda koji nisu bili zadovoljni sa rasporedom na radno mjesto te koeficijentom za obračun plaće, jer su postali „obični“ službenici. U novoustrojenim upravnim odjelima

⁴⁸ Pravilnici su objavljeni u Službenom glasniku KZŽ, ali nisu doneseni u isto vrijeme nego u određenim vremenskim intervalima

Krapinsko-zagorske županije službenici koji obavljaju poslove državne uprave za svoj rad odgovaraju voditeljima svojih odsjeka i pročelnicima te županu kao glavnom čelniku tijela. Službenici su dužni postupati prema uputama nadležnih Ministarstava čije povjerene poslove obavljaju te uputama neposredno nadređenih voditelja odsjeka odnosno pročelnika.

Plaću službenici ostvaruju temeljem Odluke o koeficijentima za obračun plaće službenika i namještenika u upravnim tijelima Krapinsko-zagorske županije⁴⁹ te Odluke o utvrđivanju osnove za obračun plaće službenika i namještenika u upravnim tijelima Krapinsko-zagorske županije⁵⁰. Sredstva za plaće osiguravaju se u proračunu Krapinsko-zagorske županije ali kao što je ranije spomenuto, sredstva se za prenesene poslove državne uprave osiguravaju i u državnom proračunu.

Krajem 2022. godine, u Krapinsko-zagorskoj županiji došlo je do promjene ustrojstva i djelokruga upravnih tijela te je Županijska skupština usvojila Odluku o izmjenama Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Krapinsko-zagorske županije⁵¹. Promjena se ogleda u ukidanju Upravnog odjela za poslove župana te Upravnog odjela za poslove Županijske skupštine i njihovog međusobnog „spajanja“ u Upravni odjel za poslove župana i Županijske skupštine. Također, ukinuti su i Upravni odjel za opću upravu i imovinsko-pravne poslove koji je obavljao isključivo povjerene poslove državne uprave te Upravni odjel za opće i zajedničke poslove te je formiran novi Upravni odjel za opću upravu, imovinsko-pravne i zajedničke poslove u kojem su ustrojene tri unutarnje ustrojstvene jedinice: Odsjek za opću upravu, Odsjek za imovinsko-pravne poslove te Odsjek za zajedničke poslove. Ovom promjenom o ustrojstvu došlo je do integracije povjerenih poslova državne uprave te onih poslova koji se obavljaju u samoupravnom djelokrugu unutar istog upravnog odjela. Sukladno Odluci, župan je donio nove Pravilnike o unutarnjem redu navedenih upravnih tijela⁵². Ovakvim promjenama u ustrojstvu, navodno su postignute određene uštede u vidu smanjenja broja pročelnika, dok su se istovremeno dizali koeficijenti nekim službenicima unutar odjela. Svi službenici novoformiranih upravnih odjela dobili su i nova rješenja o rasporedu na radna mjesta.

⁴⁹Odluka o koeficijentima za obračun plaće službenika i namještenika u upravnim tijelima Krapinsko-zagorske županije, Službeni glasnik KZZ br. 52/2019

⁵⁰Odluku donosi župan

⁵¹Odluka o izmjenama Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Krapinsko-zagorske županije, Službeni glasnik KZZ br. 38/2022

⁵²Pravilnik o unutarnjem redu Upravnog odjela za opću upravu, imovinsko-pravne i zajedničke poslove, Službeni glasnik KZZ, br. 7/23, 10/23 i 34/23 i Pravilnik o unutarnjem redu Upravnog odjela za poslove župana i Županijske skupštine, Službeni glasnik KZZ, br. 7/23 i 34/23.

7. ANKETNO ISTRAŽIVANJE

Krapinsko-zagorska županija preuzela je ukupno 55 djelatnika ukinutog Ureda državne uprave u Krapinsko-zagorskoj županiji od čega su 4 bili namještenici. Odlučila sam provesti anonimno anketno istraživanje isključivo među preuzetim službenicima bivšeg Ureda. Online anketa poslana je na njihove službene e-mail adrese. Istraživanje je provedeno na uzorku 37 službenika od ukupno njih 51 (72%). Pitanja su postavljana na način da su službenici ukratko trebali opisati svoje odgovore da bi se dobio širi uvid koje pozitivne, a koje negativne promjene je reforma polučila te na taj način izvede zaključak da li su zaista u dosadašnjem razdoblju ostvareni njezini formalni ciljevi.

Anketni upitnik sastojao se od četiri pitanja od kojih se *prvo* odnosilo na to koje su pozitivne, a koje negativne promjene preuzeti službenici doživjeli ukidanjem ureda državne uprave te preuzimanjem poslova od strane Krapinsko-zagorske županije. Iz dobivenih odgovora, većina ispitanika najpozitivnije promjene vidi u povećanju plaće te poboljšanju njihovih materijalnih prava utvrđenih Kolektivnim ugovorom. To su primjerice veća naknada za prijevoz u odnosu na prijašnju naknadu za vrijeme postojanja ureda, znatno veći iznos jubilarnih nagrada za minuli rad, pravo na naknadu za topli obrok, a koja nije postojala za vrijeme ureda. Kao pozitivnu komponentu također ističu i činjenicu da je Županija odlučila preuzeti sve djelatnike Ureda tako da nitko nije stavljen na raspolaganje Vladi. Među najistaknutijim negativnim promjenama većina službenika ističe ustrojstvo koje nije prilagođeno obavljanju preuzetih poslova jer više nema ispostava već su to izdvojena mjesta rada, povećan je opseg poslova po službeniku, nema novih zapošljavanja niti sluha za obavljanje preuzetih poslova državne uprave već su određeni problemi prepušteni stihiji. Nadalje smatraju da je u nekim situacijama još uvijek vidljiva podjela na službenike ureda državne uprave i službenika županije. Neki ispitanici su kao negativnu stranu istaknuli i to da su bili nedovoljno informirani od strane nadređenih o samom procesu ukidanja Ureda te su osjećali određeni strah u smislu da bi mogli izgubiti svoje radno mjesto odnosno da će morati raditi neke nove poslove.

Drugo pitanje odnosilo se na to što službenici misle o novom ustrojstvu, načinu organizacije obavljanja poslova te ljudskim kapacitetima u Krapinsko-zagorskoj županiji glede preuzetih poslova državne uprave. Ono što je posebno zabrinjavajuće jest da ispitanici nisu istaknuli nijedan pozitivan aspekt glede istog, odnosno svi pristigli odgovori bili su prilično negativni te obojani kritikama. Što se tiče samog ustrojstva službenici nisu zadovoljni trenutnom „podjelom“ na upravne odjele i poneke odsjeke koji su unutar njih ustrojeni jer smatraju da time nije

ostvarena racionalizacija koja bi trebala biti jedna od ciljeva ove reforme. Osim što nisu zadovoljni rasporedom na radna mjesta usporedno nisu zadovoljni ni sa dodijeljenim koeficijentima za obračun plaće. Smatraju da nema ujednačenog stava niti kriterija oko spomenutih koeficijenata te da su za poslove iste složenosti za koje je propisana ista stručna sprema propisani različiti koeficijenti iz čega proizlazi da su oni određeni subjektivno. Nadalje, službenici su izrazili mnoštvo kritika vezano uz način organizacije poslova te trenutnih ljudskih kapaciteta. Smatraju da postojeći način organizacije nije funkcionalan obzirom da neki upravni odjeli imaju nepotrebne rukovodeće službenike, dok s druge strane nije učinjeno dovoljno da se ravnomjerno rasporedi posao i optimalno optereti pojedinog službenika. Iz tog razloga među nekim službenicima postoji otpor i nezadovoljstvo glede odnosa opterećenosti radnim zadacima i plaće. Mnogi ističu da obavljaju i poslove koji im nisu u opisu radnog mjesta, a po usmenom nalogu nadređenog službenika jer ih nadređeni smatra „sposobnijim“ od nekog drugog službenika, dok s druge strane primaju istu plaću za svoj rad kao i ti drugi službenici. Neki ispitanici također su odgovorili da bi trebalo biti više referenata na pojedinim radnim mjestima sa adekvatnom stručnom spremom. Naime, službenici koji su trenutno na tim radnim mjestima nisu dovoljno stručno osposobljeni za dodatne poslove koji su im stavljeni u opis prilikom preuzimanja u Županiju, poput davanja informacija građanima, pisanje podnesaka (zahtjevi za besplatnu pravnu pomoć, zahtjevi za upis u registar udruga i drugi poslovi osobnih stanja građana) i drugih radnji koje se od njih zahtijevaju, a koje u drugim županijama rade isključivo referenti nadležni za te poslove, sa višom ili visokom stručnom spremom. U slučaju Krapinsko-zagorske županije, takve poslove rade matičari sa srednjom stručnom spremom. Također su nezadovoljni manjkom broja službenika u „centrali“ u odnosu na izdvojena mjesta rada.

Treće pitanje koje je ispitanicima bilo upućeno odnosilo se na to da li uviđaju svrhu ukidanja ureda državne uprave u smislu bolje racionalnosti, učinkovitosti te većoj kvaliteti pružanja usluga građanima. Samo dva odgovora bila su pozitivna, a ispitanici su naveli razloge poput ukidanja mnogih rukovodećih mjesta predstojnika, voditelja službi, voditelja odsjeka, pododsjeka te voditelja ispostava jer su sada oni raspoređeni na radna mjesta sa konkretnim opisom poslova. Ostali ispitanici uglavnom ne vide svrhu ukidanja ureda državne uprave te smatraju da navedena reforma nije ostvarila željeni ishod, financijska sredstva nisu racionalnije utrošena, a građani nisu dobili kvalitetniju i bržu uslugu, već je sam sustav postao inertniji. Položaj građana je ostao nepromijenjen u smislu pružanju usluga službenika Ureda i sada službenika Županije. Županija

nije poduzela nikakve mjere da se digitalizacijom omogući brže poslovanje odnosno učinkovitije pružanje usluga građanima. Svi službenici ističu da je način organizacije poslova i način rada bio organiziraniji u Uredu nego što je to sada poput funkcioniranja pisarnice te općenito uredskog poslovanja.

Četvrto pitanje glasilo je da li bi se službenici da imaju mogućnost vratili na svoje prijašnje radno mjesto u uredu državne uprave. Svi ispitanici su odgovorili da bi se vratili na prijašnje radno mjesto u uredu državne uprave pod uvjetom da imaju plaću i ostala materijalna prava kao u Županiji, a istaknuli su da su neki poslovi kao što su državne matice te vođenje popisa birača uvijek bili „u nadležnosti države“.

Iz provedenog istraživanja može se zaključiti da su službenici prilično nezadovoljni sadašnjim ustrojstvom te načinom organizacije obavljanja poslova od strane Županije. Posebno ističu probleme u vidu smanjenog broja službenika koji obavljaju preuzete poslove kao i to da većina njih nema adekvatnu stručnu spremu da bi te poslove i kvalitetno odradili. Mnogi službenici su postali preopterećeni u smislu da im se povećao opseg posla te smatraju da se nije vodilo dovoljno računa da se posao ravnomjerno raspoređi i na preostale službenike odnosno da postoji potreba i za novim zapošljavanjima. Time smatraju, građani nisu dobili niti bolju, a niti kvalitetniju uslugu. Ističu i probleme u radu pisarnice te općenito glede uredskog poslovanja navodeći da je obavljanje svih poslova u Uredu bilo jasno propisano i organizirano. Jedino pozitivno što smatraju jest povećanje plaće te nekih materijalnih prava koja su utvrđena u Kolektivnom ugovoru te ukidanju brojnih rukovodećih mjesta kojih je za vrijeme Ureda bilo mnogo. Stoga se nameće zaključak da ovom decentralizacijskom mjerom nisu ostvareni ciljevi koji su se željeli postići u smislu racionalizacije samog ustrojstva, bolje organizacije i načina rada te naposljetku veće učinkovitosti, dostupnosti i kvaliteti pružanja usluga građanima.

NAPOMENA!

Ova anketa bila je anonimna te joj je dobrovoljno pristupilo 37 preuzetih službenika. Njeni rezultati i zaključci nisu stajalište Krapinsko-zagorske županije.

ZAKLJUČAK

U ovom radu obrađena je tema decentralizacije, a posebno upravne decentralizacije kroz posljednju reformu državne uprave iz 2019. godine kada je novim Zakonom o sustavu državne uprave propisano ukidanje ureda državne uprave u županijama kao prvostupanjskih tijela državne uprave na teritoriju. Sama reforma odvila se veoma brzo, gotovo stihijski, bez prethodno utvrđenih konkretnih ciljeva i rezultata koji se njome trebaju ostvariti. U Strategijama Sabora, Vlade i nekadašnjeg Ministarstva uprave nije bilo riječi o ukidanju ureda državne uprave kao svojevrsnoj reformskoj mjeri, štoviše, u tim formalnim dokumentima predviđeno je jačanje njihove uloge. Naime, određene područne jedinice trebale su se pripojiti uredima, a time je ured trebao preuzeti i njihove upravne poslove zajedno sa poslovima inspekcijskog nadzora, a koje bi uredima prepustila središnja tijela državne uprave. Takve mjere naišle su i na odobravanje Europske komisije, ali se doslovce „preko noći“ dogodio zaokret i odlučilo se da će se uredi državne uprave ukinuti, a da će njihove poslove preuzeti županije kao jedinice područne samouprave, a isti će se prenijeti u njihov preneseni djelokrug. Tako se ponovila situacija s kraja 90-ih godina prošlog stoljeća kada su županije također obavljale državne poslove na svom teritoriju, a župan je vršio ulogu predstavnika države na svojem području te ujedno bio i nositelj izvršne vlasti u županiji. Sa tezom da je to nekada uspješno funkcioniralo ponovljena je gotovo ista situacija sa izlikom da će sustav time biti racionalniji, učinkovitiji, a da će građani dobiti bržu i kvalitetniju uslugu. No da li se to zaista dogodilo? Kroz rad se prikazao sam proces ukidanja ureda državne uprave, od izmjene temeljnog Zakona o sustavu državne i raznih sektorskih zakona koji su usvajani po hitnoj proceduri pa sve do u konačnici sklapanja pisanog Sporazuma ministra uprave sa svakim županom posebno, o preuzimanju poslova, pismohrane i službenika u županijske uprave. U radu je također prikazano kako se cjelokupni proces reorganizacije odvijao u Krapinsko-zagorskoj županiji, kao primjerom iste. Među preuzetim službenicima ureda kojih je u Krapinsko-zagorskoj županiji bilo 51 (plus 4 namještenika) provedeno je anketno istraživanje. Temeljem istog želio se steći uvid što zaista preuzeti službenici, koji su kostur svake organizacije, misle i smatraju o spomenutoj reformi te kakav je njihov stav o novom ustrojstvu te načinu organizacije obavljanja poslova. Smatram da su rezultati ankete poražavajući budući da iz ispitivanja jasno proizlazi kako provedena reorganizacija nije ispunila svoju zamišljenu svrhu. Službenici nisu zadovoljni novim ustrojstvom koje po njihovom mišljenju nije provedeno racionalno, poslovi nisu raspoređeni podjednako na sve službenike pa su mnogi preopterećeni u odnosu na druge. Premda je 25 službenika prihvatilo ponuđene otpremnine Ministarstva uprave te

podnijelo zahtjev za prestanak državne službe, novih zapošljavanja nije bilo, a njihov posao raspoređen je na preostale preuzete službenike, ali ne i na postojeće službenike Županije. Mnogi od njih nemaju adekvatnu stručnu spremu ni stručno znanje koje je potrebno za kvalitetno obavljanje poslova koji su im stavljeni u opis. Kriteriji za određivanje koeficijenata za obračun plaća nisu objektivni ni racionalni jer nisu utemeljeni prema vrsti i složenosti poslova pa dolazi do otpora i nezadovoljstva pojedinih službenika. Također, nisu utvrđeni nikakvi kriteriji što se tiče napredovanja u smislu boljeg radnog mjesta, a time posljedično i veće plaće. Rezultati istraživanja također pokazuju da su jedine pozitivne promjene koje su se dogodile ukidanje pojedinih rukovodećih mjesta te povećanje plaće u odnosu na plaću za vrijeme ureda državne uprave te poboljšanje materijalnih prava utvrđenih Kolektivnim ugovorom kao što su naknada za prijevoz, naknada za topli obrok te iznos jubilarne nagrade za minuli rad.

Zaključno smatram ako se decentralizacija želi uspješno provesti te u konačnici postići zamišljenu svrhu i konkretne rezultate neovisno o kojem se upravnom području radilo, nužno je utvrditi odgovarajući plan decentralizacije. Taj plan treba sadržavati kvalitetnu strategiju sa vizijom, ciljevima koji se žele postići te utvrđenim mjerama i načinima kako ih provesti, a u čiju bi izradu bili uključeni svi relevantni akteri. Potrebno je evaluirati učinke tijekom samog procesa te se kontinuirano prilagođavati eventualnim promijenjenim okolnostima. Potrebno bi bilo ustrojiti i tijela koja bi bila nadležna za provedbu i praćenje decentralizacije, a koja bi bila sastavljena od stručnjaka iz upravnog područja u kojem se decentralizacija provodi, ali i predstavnika civilnog društva te eventualno i predstavnika službenika koji određene poslove obavljaju.

Razvidno je da bez snažne političke volje, potpore i hrabrosti ne može biti ni kvalitetnih i učinkovitih promjena. Da li je posljednjom reformom državne uprave i ukidanjem ureda državne uprave u županijama zaista postignuta veća racionalizacija glede ustrojstva, učinkovitosti, efikasnosti i trošenja javnog novca, a u konačnici ono što je najvažnije, da li su građani kao krajnji korisnici zaista dobili bolju, bržu i kvalitetniju uslugu?

POPIS LITERATURE

1. Đulabić V. i dr., (2011.), *Decentralizacija*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo. dostupno na: https://bib.irb.hr/datoteka/532254.Decentralizacija_text.pdf
2. Đulabić, V., (2018.), *Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj*. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung
3. Koprić, I., (2004.), *Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Hrvatska javna uprava, 5(1), str.43
4. Koprić, I.,(2005.), *Lokalna samouprava-nacrt skripta za studij javne uprave*. str. 22-23
5. Koprić, I., (2008.), *Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave*. Hrvatska i komparativna javna uprava, 8(1), str. 104-106
6. Koprić, I., (2015.), *Zašto i kakva reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. HKJU – CCPA 15(4): 993–998
7. Kregar, J. i dr., (2011.),*Decentralizacija*. Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb
8. Lopižić, I., (2016.), *Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj*. HKJU-CCPA 16(3), 609–637.
9. Lopižić, I. (2018). *Dekoncentrirane državne službe i lokalna samouprava: faktor kapaciteta*. U A. Musa (ur.) 14. Forum za javnu upravu – Izazovi upravljanja: decentralizacija i dekoncentracija obavljanja javnih poslova. Zagreb, Hrvatska: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu. str. 33-34
10. Lopižić, I., Manojlović Toman, R., (2019.), *Prethodna evaluacija ukidanja ureda državne uprave u županijama*. Zbornik PFZ, 69, (5-6) 835-870
11. Lopižić, I., (2020.), *Uloga ureda državne uprave u županijama u hrvatskome upravno-političkom sustavu*. HKJU-CCPA, 20(3), 549–577
12. Lopižić, I., (2021.), *Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi:teorijska razmatranja i komparativna iskustva*. Pravni vjesnik, god. 37, br. 3-4
13. Lopižić, I., Manojlović Toman, R., (2021.), *Integracija poslova ureda državne uprave u županijsku upravu:dosadašnji rezultati*. Zbornik PFZ, 71, (3-4) 477-509
14. Musa, A., (2012.), *Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati*. Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 4., str. 1197–1224

PROPISI

1. Ustav Republike Hrvatske NN 124/00,28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
2. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine br: 75/1993, 59/2001, 150/2011
3. Zakon o sustavu državne uprave NN 66/2019
4. Zakon o lokalnoj samoupravi NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20
5. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj(regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 86/2008, 61/2011, 04/2018 i 112/2019
6. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu , Narodne novine br. 117/2019
7. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu, Narodne novine, br. 62/2022
8. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine br. 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014, 98/2019
4. Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (»Narodne novine«, br. 84/18.
7. Uredba o područjima matičnih ureda, (NN 2/1998)
8. Odluka o visini otpremnine za državne službenike i namještenike Ureda državne uprave u županijama, Narodne novine, br. 90/2019
9. Hrvatski sabor, Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, str.45, 54 – 55;
10. Vlada Republike Hrvatske, Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine, str. 8 – 10;
11. Ministarstvo uprave, Strateški plan Ministarstva uprave za razdoblje 2019. – 2021. godine, str. 4 – 5
12. Odluka o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Krapinsko-zagorske županije, Službeni glasnik KZZ, br. 52/2019, 38/22
13. Pravilnik o unutarnjem redu Upravnog odjela za opću upravu, imovinsko-pravne i zajedničke poslove, Službeni glasnik KZZ, br. 7/23, 10/23 i 34/23
14. Pravilnik o unutarnjem redu Upravnog odjela za poslove župana i Županijske skupštine, Službeni glasnik KZZ, br. 7/23 i 34/23.
15. Odluka o koeficijentima za obračun plaće službenika i namještenika u upravnim tijelima Krapinsko-zagorske županije, Službeni glasnik KZZ br. 52/2019

Napomena:

Uvid u Pravilnike o unutarnjem redu Ureda državne uprave u Krapinsko-zagorskoj županiji te uvid u Sporazum o preuzimanju predmeta, pismohrane, ostale dokumentacije, opreme te sredstava za rad mjesno nadležnih ureda državne uprave u županijama izvršen je u prisutnosti službenice nadležne za obavljanje kadrovskih poslova.

MREŽNI IZVORI

1. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2019/Travanj/153%20sjednica%20VRH/Nacionalni%20program%20reformi%202019..pdf>, pristupljeno dana 25. srpnja 2023. godine
2. <https://kzz.hr/sadrzaj/akti-zupana/2482.pdf>, pristupljeno dana 25. srpnja 2023. godine
3. <https://vlada.gov.hr/vijesti/malenica-od-1-sijecnja-poslovi-drzavne-uprave-povjeravaju-se-zupanijama/28486>, pristupljeno dana 25. srpnja 2023. godine.