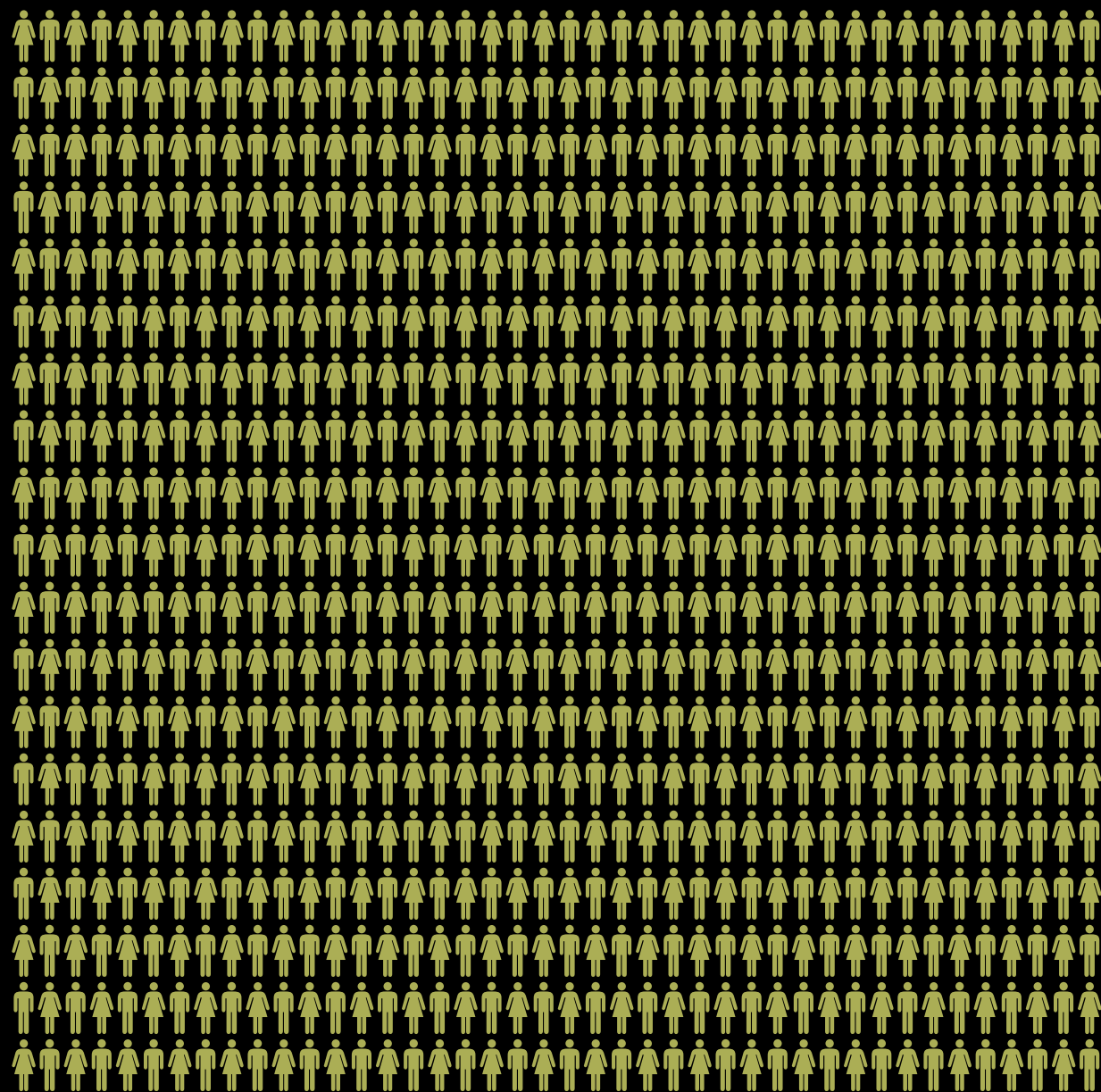


# FORUM ZA JAVNU UPRAVU

**IZAZOVI UPRAVLJANJA:  
DECENTRALIZACIJA I DEKONCENTRACIJA OBAVLJANJA JAVNIH POSLOVA**



© Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavač:

Friedrich-Ebert-Stiftung, ured za Hrvatsku, [www.fes.hr](http://www.fes.hr)  
Institut za javnu upravu, [www.iju.hr](http://www.iju.hr)

Za izdavača:

dr. sc. Max Brändle  
prof. dr. sc. Ivan Koprić

Urednica:

doc. dr. sc. Anamarija Musa

Grafička priprema:

Vesna Ibrišimović

Tisak:

P.W.U. d.o.o., Zagreb

Tiskano u 100 primjeraka.

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu  
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu  
pod brojem 000998681.

ISBN 978-953-7043-73-5

# FORUM ZA JAVNU UPRAVU

## IZAZOVI UPRAVLJANJA: DECENTRALIZACIJA I DEKONCENTRACIJA OBAVLJANJA JAVNIH POSLOVA

### Sadržaj

PREDGOVOR	5
Ivan Koprić KROZ INTEGRACIJU U DECENTRALIZACIJU: INTEGRIRANO LOKALNO JAVNO UPRAVLJANJE U HRVATSKOJ	7
Iva Lopižić DEKONCENTRIRANA DRŽAVNA UPRAVA I LOKALNA SAMOUPRAVA: FAKTOR KAPACITETA	25
Mihovil Škarica IZAZOVI UPRAVLJANJA: DECENTRALIZACIJA I DEKONCENTRACIJA OBAVLJANJA JAVNIH POSLOVA	45
Jasmina Džinić SAŽETAK FORUMA ZA JAVNU UPRAVU	51



# Predgovor

Suvremeno upravljanje suočeno je posljednjih desetljeća s pitanjem razine, modela i načina obavljanja brojnih javnih poslova. Uz horizontalnu diferencijaciju upravnog sustava, prenošenje poslova na teritorijalne stupnjeve lokalne samouprave kao i pitanje dekoncentriranog obavljanja centralnih poslova jedni su od ključnih izazova čije rješavanje daje konture upravnom sustavu. Riječ je o prvorazrednom političkom pitanju, ali i pitanju organizacije i kvalitete obavljanja javnih poslova, s naglaskom na efikasnost, ekonomičnost i odgovornost.

Decentralizacija kao proces prijenosa obavljanja javnih poslova na niže teritorijalne jedinice, uključujući i definiranje strukture i uloge lokalne samouprave, obilježava političko-upravni razvoj suvremenih država kao jedan od političkih prioriteta. Tako načelo supsidijarnosti, koje nalaže da se poslovi obavljaju na razini najbližoj građanima, a koja ih je kadra učinkovito obavljati, predstavlja temeljno načelo suvremenog upravljanja utjelovljeno u ključnim dokumentima, od Europske povelje o lokalnoj samoupravi pa do Ugovora o Europskoj uniji. Stupanj decentralizacije ukazuje na mjeru demokratičnosti država i uključivanje građana u obavljanje lokalnih javnih poslova, ali i na efikasnost pružanja usluga, ovisno o kapacitetima lokalnih jedinica koji pretpostavljaju i fiskalnu decentralizaciju.

I u Republici Hrvatskoj pitanje decentralizacije aktualno je, osobito od 2000. godine kada je proces započeo, neosmišljen i nikada završen. Otpori decentralizaciji gotovo su jednako snažni kao što je i zagovaranje decentralizacije, a argumenti započinju i završavaju na slabom kapacitetu većeg dijela postojećih lokalnih jedinica i problemu (samo)financiranja decentraliziranih funkcija. Istodobno paralelizam decentraliziranih i dekoncentriranih poslova na razini županija otvara pitanja efikasnosti i ekonomičnosti takve podjele, osobito uzevši u obzir primjer Grada Zagreba u kojem su te funkcije objedinjene sve do fuzije u kojoj prestaje biti jasno što je gradski, a što državni zadatak (i trošak). Iznimno fragmentiran sustav postavlja ozbiljne izazove koordinaciji, efikasnosti i ekonomičnosti, ali i planiranju te odgovornosti za rezultat. Stoga gotovo bezizlazni položaj u kojem se našao proces decentralizacije traži sustavni pristup, uz istodobno preispitivanje dekoncentracije obavljanja poslova.

Svrha je ovog Foruma rasvijetliti probleme decentralizacije i dekoncentracije obavljanja javnih poslova u Hrvatskoj, na temelju analize stanja i prakse te recentnih europskih i svjetskih iskustava, kao i ocrtati obrise poželjnog sustava lokanog upravljanja. Kakvo je trenutno stanje obavljanja samoupravnih i prenesenih poslova na razinama ispod državne? Koji su ključni problemi sadašnjeg stanja? Što su pokazale ekonomske analize razine te učinkovitosti i efikasnosti decentralizacije? Koje su moguće opcije u reformi teritorijalnog sustava koje bi podržale intenzivniju decentralizaciju? Je li, umjesto centralizacije, pogodnije rješenje policentrični sustav? Postoje li europska iskustava koja s obzirom na kontekst mogu predstavljati dobar model?

Na Forumu za javnu upravu, koji je pod naslovom *Izazovi upravljanja: decentralizacija i dekoncentracija javnih poslova* održan u Zagrebu 7. lipnja 2017. godine, izlagali su prof. dr. sc. Ivan Koprić (*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / predsjednik Instituta za javnu upravu*) na temu *Kroz integraciju u decentralizaciju: integrirano lokalno javno upravljanje* te Iva Lopižić (*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*) na temu *Dekoncentrirane državne službe i lokalna samouprava: faktor kapaciteta*. Kao pozvani diskutanti u raspravi koju je moderirala Nives Miošić sudjelovali su Branimir Posavec (*Ured državne uprave u Međimurskoj županiji*) te doc. dr. sc. Mihovil Škarica (*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*) te brojni drugi stručnjaci. Sažetak rasprave izradila je doc. dr. sc. Jasmina Džinić (*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*).

Urednica

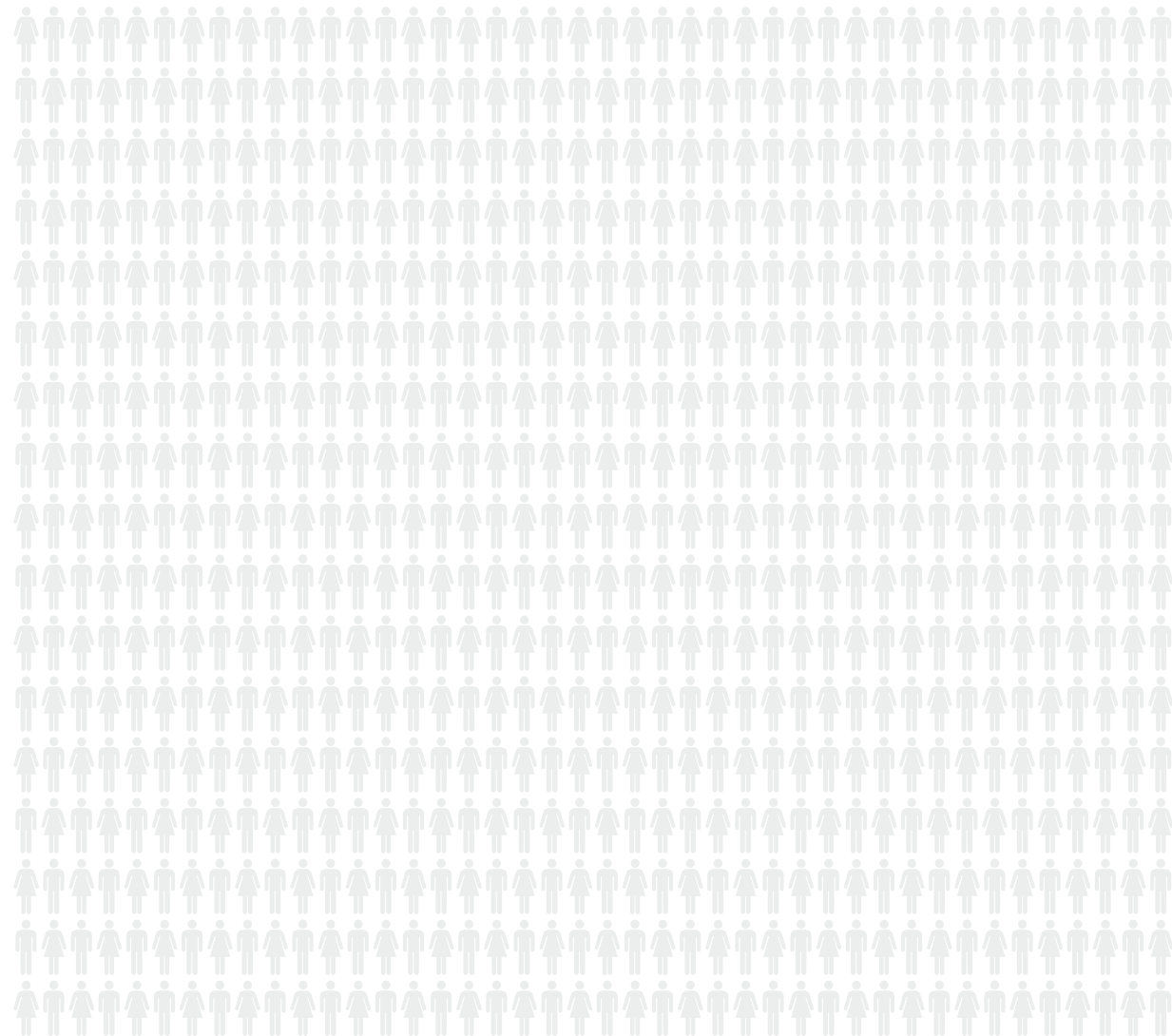


# KROZ INTEGRACIJU U DECENTRALIZACIJU: INTEGRIRANO LOKALNO JAVNO UPRAVLJANJE U HRVATSKOJ

**prof. dr. sc. Ivan Koprić**

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Institut za javnu upravu

e-mail: [ivan.kopric@pravo.hr](mailto:ivan.kopric@pravo.hr)







## Sažetak

U radu se razmatra pitanje decentralizacije u Hrvatskoj s naglaskom na snaženje lokalnog samoupravnog djelokruga i koncept integriranog lokalnog upravljanja. Trenutačna kombinacija sedam različitih varijanti odlučivanja, organiziranja i obavljanja javnih poslova na razini najbližoj građanima svojom fragmentacijom, potrebom za koordinacijom i kompleksnošću usporava i onemogućuje razvoj i pružanje usluga građanima. Bez okrupnjavanja i snaženja lokalnih jedinica nije moguć toliko nužan policentrični razvoj i integrirano lokalno upravljanje. Ujedno, integracija, povezivanje i usklađivanje, ali i drastična racionalizacija dekoncentrirane javne uprave preduvjeti su novog upravnog modela u Hrvatskoj bez kojeg nema veće dostupnosti i bolje kvalitete javnih usluga.

*Ključne riječi:*

decentralizacija, dekoncentracija, upravno-teritorijalna organizacija, integrirano lokalno samoupravljanje, hrvatska lokalna samouprava

# 1. Uvod\*

U Hrvatskoj postoji ozbiljna fragmentacija sustava javne uprave te sustava lokalne samouprave koja ultimativno traži novi model javnog upravljanja. Na to upućuje domaća znanstveno-stručna literatura, preporuke Europske komisije u sklopu europskog semestra, analize drugih važnih međunarodnih organizacija kao i strateški državni dokumenti.

O nužnosti konsolidacije teritorijalnog upravnog sustava domaća upravna znanost govori od kraja 1990-ih, pri čemu su posebno utjecajni i važni projekti *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia* i *Decentralizacija javne uprave* koji su provedeni u razdoblju od 1999. do 2002. Na to su se nastavili projekti koje su financirali USAID i Europska unija tijekom 2000-ih. Skupovi i publikacije Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u razdoblju 2010. – 2015. te skupovi, istraživanja i preporuke Instituta za javnu upravu u razdoblju 2010. – 2018. (usp. npr. Preporuke, 2014; Koprić, 2018) osigurali su stručnu podlogu reforme lokalne samouprave.

Godine 2014., kada je Republika Hrvatska prvi put službeno dobila preporuke u okviru europskog semestra (*Country Specific Recommendations – CSR*), Europska komisija upozorila je na „visoku razinu fragmentacije i preklapajuće nadležnosti“ koje trebaju biti adresirane u sklopu nacionalnih reformi (CSR6). Ocjena o fragmentaciji javnog upravljanja i potrebi konsolidacije ponavlja se svake godine (2015. u CSR4, 2016. u CSR3, 2017. u CSR4). Detaljnije je o nužnosti konsolidacije izvijestila i Svjetska banka u svojem dokumentu iz 2016. (WB, 2016). Sve skupa rezultiralo je službenim dokumentima Vlade i Hrvatskog sabora, uključujući Strategiju razvoja javne uprave u razdoblju 2015. – 2020.

Dosad, međutim, nema plana teritorijalne konsolidacije, a ni ozbiljne ideje službenih tijela Republike Hrvatske o decentralizaciji. Valja podsjetiti da bez konsolidacije teritorijalne strukture decentralizacija nije moguća. Ključ je decentralizacije u inzistiranju na primjeni koncepta integriranog lokalnog upravljanja u ojačanim i povećanim jedinicama lokalne samouprave.

---

\*Dijelovi ovog teksta preuzeti su ili se temelje na prethodnim radovima autora (Koprić, 2015; 2017; 2018).

## 2. Integrirano lokalno upravljanje u sklopu višerazinske vladavine

Nove manifestacije Mnoštvo javnih poslova koji su po svojoj prirodi usmjereni na lokalno stanovništvo i gospodarstvo može se obavljati na različite načine. Za njih se osnivaju nove ili koriste već postojeće upravne organizacije ili se na različite načine njihovo obavljanje povjerava privatnim, civilnim ili nekim drugim akterima. Neki od tih poslova povjeravaju se lokalnim samoupravnim jedinicama u njihov samoupravni djelokrug, dok drugi ostaju u odgovornosti središnje države i njezinih institucija. Tako nastaju i postoje različite varijante obavljanja javnih poslova na lokalnoj razini.

One se razlikuju po stupnju lokalne autonomije, mogućnosti da te poslove same reguliraju lokalne vlasti, prevladavajućem utjecaju središnjih odnosno lokalnih vlasti, pitanju tko i kome odgovara za obavljanje tih poslova, tko ih financira i iz kojih sredstava, tko angažira ljude (osoblje, službenike, zaposlenike) za njihovo obavljanje te kakav je tip državnog nadzora u pojedinoj od tih kategorija javnih poslova. Te su razlike prikazane u Tablici 1.

Samoupravni djelokrug lokalnih vlasti može biti određen općom klauzulom, uz koju može ići i garancija (obično utvrđena ustavom) određenog kruga javnih poslova koji se povjeravaju u odgovornost lokalnih vlasti, ili enumeracijom, zakonskim nabravanjem točno određenih poslova za koje su lokalne vlasti odgovorne. Enumeracija je danas prevladana i u zemljama, poput Velike Britanije, u kojima je nastala i dugo se održala.

Prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi (1985.) zahtijeva se primjena, u nacionalnom zakonodavstvu, opće klauzule, koja daje autonomiju lokalnim vlastima da krug lokalnih javnih poslova prilagode lokalnim okolnostima, potrebama, interesima i mogućnostima te tako prošire krug svojih poslova, uvijek pod uvjetom da to nije suprotno pravnom poretku. Sfera autonomije u odlučivanju koji će poslovi biti obavljani u pojedinim lokalnim jedinicama naziva se fakultativnim dijelom samoupravnog djelokruga. U fakultativnom djelokrugu svako lokalno predstavničko tijelo za svoju jedinicu odlučuje što smatra javnim problemima i pitanjima od lokalnog interesa, oko čega onda gradi lokalne javne politike i donosi vlastite, autonomne političke odluke (usp. Krišković, 1900/2003).

Radi sprečavanja nejednakog kruga javnih usluga stanovništvu koje živi u različitim lokalnim jedinicama, s različitim interesno-političkim usmjerenjima njihovih lokalnih vlasti i s različitim mogućnostima, središnja vlast može naložiti da sve lokalne jedinice obave određeni krug poslova, odnosno pružaju određeni krug javnih usluga za svoje stanovništvo uz jednake ili slične uvjete i podjednaku kvalitetu tih usluga. Taj se dio lokalnog samoupravnog djelokruga zove naloženi, obligatorni ili minimalni samoupravni djelokrug (šire u Koprić et al., 2014).

Središnja državna vlast odgovorna je za različite javne poslove, od kojih se neki obavljaju samo na nacionalnoj razini. No ona je uvijek odgovorna i za neke javne poslove koji se tiču ili koji se moraju obaviti u lokalnim sredinama. Ona za tu namjenu može kreirati ekspoziture, tj. područne (dislocirane, detaširane, teritorijalno dekoncentrirane) jedinice svojih tijela, najčešće tijela državne uprave (dekoncentrirana državna uprava, usp. Kuhlmann i Wollmann, 2014: 132), ali i javnih ustanova, poduzeća i agencija koje je osnovala.

Ekspoziture se mogu organizirati na jednoj ili više teritorijalnih razina, ovisno o prirodi posla odnosno službe, veličini zemlje i drugim faktorima. To mogu biti područni uredi porezne službe, policije, različitih inspekcija, katastra ili drugih upravnih službi, koji imaju jednu razinu organiziranja, ili se pak organiziraju na dvama ili čak trima stupnjevima (npr. teritorijalno dekoncentrirani uredi porezne službe i njihove ispostave). Njihov teritorijalni razmještaj u najvećoj mjeri ovisi o strukturi i karakteristikama mreže urbanih naselja, tako da se u veće gradove raspoređuju dekoncentrirani uredi, a u manje njihove ispostave.

Mnoge zemlje također osnivaju i tijela državne uprave prvog stupnja, koja obično imaju neki širi krug raznovrsnih upravnih poslova, a ponekad ih se čak koncipira kao općeupravna tijela, tijela opće nadležnosti za sve poslove državne uprave na prvom stupnju. Ta se multifunkcionalna tijela obično nazivaju upravnim okruzima, kotarima, uredima ili sličnim nazivima (ranije u nas, npr. oblast, v. Krišković, 1900/2003; usp. za Mađarsku Temesi, 2014). Ako je zemlja dovoljno velika, odnosno ako ova tijela imaju široku nadležnost ili zbog drugih razloga, i ona mogu imati svoje ispostave u nekim manjim mjestima.

Osim toga, iz različitih razloga središnja državna vlast može jedinicama lokalne samouprave prenijeti dio poslova za koje sama snosi konačnu odgovornost prema građanima, a koje treba obaviti lokalno, bez promjene njihovog pravnog karaktera kao državnih upravnih poslova. Taj se krug poslova naziva prenesenim djelokrugom lokalnih vlasti koji one organiziraju i obavljaju pored svojeg vlastitog, samoupravnog djelokruga (šire u Koprić et al., 2014; usp. Kuhlmann i Wollmann, 2014: 133-134).<sup>1</sup>

Pored svih tih varijanti središnja država osniva i druge vrste pravnih osoba s pomoću kojih obavlja javne poslove i ostvaruje druge legitimne interese. U slučajevima u kojima se ti poslovi i interesi barem jednim dijelom realiziraju u lokalnim sredinama te pravne osobe osnivaju svoje organizacijske jedinice koje su smještene i djeluju lokalno. Pritom se može razlikovati barem dvije skupine takvih pravnih osoba. Jedno su javne agencije, ustanove i druge pravne osobe neprofitne naravi, a drugo trgovačka društva (javna poduzeća) koja u načelu djeluju po pravilima privatnog prava i s namjerom ostvarenja dobiti.

Na taj način razlikuje se sedam mogućih varijanti odlučivanja, organiziranja i obavljanja javnih poslova i interesa koji se trebaju obaviti na razini najbližoj građanima, odnosno koji su važni i za lokalne sredine i građane. Po njihovim ih se karakteristikama može rasporediti na kontinuum. Idući od pola najveće prema najmanjoj lokalnoj autonomiji, riječ je o pet varijanti: a) fakultativnom samoupravnom djelokrugom jedinica lokalne samouprave, b) obligatornom samoupravnom djelokrugom jedinica lokalne samouprave, c) prenesenom djelokrugom, tj. poslovima državne uprave prenesenima na obavljanje jedinica lokalne samouprave, d) područnim upravnim tijelima (upravnim tijelima prvog stupnja) i e) područnim jedinicama tijela državne uprave.

Nakon toga slijede dvije varijante u kojima ponovno do izražaja dolazi autonomija, ali ne po teritorijalnom, nego po funkcionalnom načelu. To su f) lokalne organizacijske jedinice javnih agencija, ustanova i drugih neprofitnih pravnih osoba kojima je osnivač središnja država te g) lokalno smještene organizacijske jedinice profitnih trgovačkih društava (javnih poduzeća) kojima je osnivač i vlasnik središnja država. Najvažnije razlike među njima prikazane su u Tablici 1.

<sup>1</sup> Podjela djelokruga jedinica lokalne samouprave na samoupravni (ponekad ga se zove naravni, vlastiti) i preneseni uobičajena je u hrvatskoj upravnoj literaturi te su je ujednačeno koristile generacije hrvatskih upravnih pisaca. O razlozima takvog imenovanja v. napose kod Krišković, 1900/2003 te u Koprić, 2005. Nažalost, iz određenih se razloga danas u ponekom objavljenom tekstu ta jasna podjela zamućuje razlikovanjem povjerenih i prenesenih poslova te izvrtnjem uobičajenog značenja izraza preneseni djelokrug.

**Tablica 1. Razlike u načinu obavljanja lokalnih upravnih i drugih javnih poslova**

Karakteristike	Samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave		Preneseni djelokrug	Područna upravna tijela	Područne jedinice državne uprave	Lokalne organizacijske jedinice pravnih osoba kojima je osnivač središnja država	
	Fakultativni	Obligatorni				Agencije, ustanove i druge neprofitne pravne osobe	Javna poduzeća
Stupanj lokalne autonomije	Izrazito visok	Visok	Nizak	Izrazito nizak	Izrazito nizak	Izrazito nizak	Nepostojeći
Opća regulacija	Lokalna	Lokalna i državna	Državna	Državna	Državna	Državna i njihova autonomna	Državna (s izraženim elementima privatnog prava) i njihova autonomna
Utjecaj	Lokalni	Lokalni i slab centralni	Lokalni i centralni	Centralni i slab lokalni	Centralni	Centralni + autonomija	Autonomija i slab centralni
Odgovornost	Građanima	Građanima i vladi	Vladi	Vladi	Vladi	Parlamentu i vladi, stručna	Parlamentu i vladi, menadžerska (ugovorna)
Financiranje	Lokalni proračun	Lokalni proračun	Državni proračun	Državni proračun	Državni proračun	Državni proračun, vlastita sredstva	Vlastita sredstva
Osoblje	Lokalno	Lokalno	Lokalno	Državno	Državno	Državno, vlastito	Vlastito
Državni nadzor	Ustavnost i zakonitost (blaža formulacija)	Ustavnost i zakonitost (blaža formulacija)	Zakonitost (stroža ormulacija)	Zakonitost (stroža formulacija)	Zakonitost (stroža ormulacija) i hijerarhijski nadzor	Zakonitost (blaža formulacija)	Zakonitost blaža formulacija; svrhovitost i ekonomska uspješnost)

Izvor: autor

Različite zemlje kombiniraju pojedine od navedenih načina (usp. Kuhlmann i Wollmann, 2014: 23). Hrvatska primjenjuje sve varijante koje su moguće, što stvara vrlo složenu sliku na lokalnoj razini te pridonosi problemima koordinacije i otežava snalaženje građana i drugih subjekata kojima su javne usluge potrebne.

Općinama, gradovima i županijama Ustavom je priznato pravo na samoupravu i određene djelatnosti i područja koja su im zajamčena kao temelj njihovog samoupravnog djelokruga. U tom, samoupravnom djelokrugu ove jedinice djelomično same određuju što će raditi i financirati, odnosno kako će ostvariti bitne lokalne interese (fakultativni djelokrug), dok si je zakonodavac Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi pridržao pravo posebnim zakonima – kojima regulira te pojedine djelatnosti i područja – odrediti im obligatorni dio samoupravnog djelokruga. Hrvatski zakonodavac to i čini, možda i pretjeranom revnošću, zapadajući ponekad u situacije koje nisu sasvim jasne ni nedvojbene s gledišta ustavnih načela (usp. Škarica, 2018).

Premda je i u ranijim razdobljima postojalo dosta primjera da se odgovornost i nadležnost za javne poslove dijele između lokalnih vlasti i središnje državne vlasti, odnosno između vlasti svih razina u pojedinoj zemlji, s razvojem novih, sve složenijih javnih poslova i višedimenzijskih javnih politika ta se situacija sve češće javlja. Ranije su tipični primjeri bili prostorno planiranje, obrazovanje i školstvo, socijalna skrb i zaštita i slični, dok su noviji primjeri upravljanje krizama, strateško planiranje i poticanje ekonomskog razvoja i drugi.

Osim toga, primijećeno je da se sve teže postiže usklađeno djelovanje različitih aktera javnog upravljanja. Koherentnost javnih politika i koordinacija djelovanja sve su veći problem, koji je posebno intenzivan, vidljiv i riskantan u kriznim situacijama, ali vrlo tegoban i skup i u onima koje su dio uobičajenog života u zajednici. Usklađenost politika i upravnog djelovanja na državnoj razini te na razini Europske unije dolazi kao neka vrsta balansa konceptu vertikalne diobe vlasti, koji je u samoj prirodi lokalne samouprave i demokratskog uređenja.

U Europskoj se uniji radi analize stanja i stvaranja boljih uvjeta za usklađeno javno djelovanje razvio koncept višerazinskog upravljanja (*multi-level governance*; usp. Bevir, 2009: 134-137). Umjesto naglaska na separaciji (dobi) različitih razina, težište se premješta na suradnju među njima.<sup>2</sup> Načelo europskog višerazinskog upravljanja ističe da središnja država i lokalne samoupravne jedinice trebaju surađivati u ostvarenju općih ciljeva zajednice međusobno, ali i s tijelima EU-a i drugim zemljama članicama i onima koje to tek žele postati, imajući u vidu da njihov odnos središnje države s jedne, a lokalnih jedinica s druge strane nije jedini relevantan odnos za dobrobit zajednice, nego se obje strane moraju prilagoditi standardima dobrog europskog upravljanja. Ključni su oslonac višerazinskog upravljanja regionalne jedinice pa je zbog razvoja ovog koncepta došlo do znatnog napretka regionalizacije u Europi (usp. Đulabić, 2007; Kuhlmann i Wollmann, 2014: 125-132; Koprić, 2018a).

Dok koncept višerazinskog upravljanja odgovara na problem diobe ovlasti i poslova između više razina javnih vlasti u Europskoj uniji, ostaje problem usklađivanja i integracije unutar pojedinih lokalnih jedinica, napose gradova kao urbanih cjelina koje bi trebale biti u znatnoj mjeri i funkcionalno integrirane (usp. Pusić, 1985: 66). Naime, ne samo da one obavljaju lokalne poslove u različitim pravnim režimima nego se, kako je već rečeno, na njihovom

<sup>2</sup> Višerazinsko upravljanje može biti strukturnog tipa, s naglaskom na sve razine javne vlasti (subnacionalne razine, nacionalna te razina EU-a) ili pak koalicijskog, odnosno procesnog tipa, s kvalitativno većim stupnjem prilagodavanja institucija s različitih razina potrebama suradnje u određenom pitanju od zajedničkog interesa, čime se stvaraju međunarodne organizacije te oblici prekogranične suradnje i suradnje lokalnih jedinica (Hooghe i Marks, 2004).

području mogu nalaziti i funkcionirati, pored njihovih tijela, ustanova, agencija i poduzeća, još i područne jedinice državne uprave, ekspoziture državnih agencija, javnih ustanova i poduzeća kao i područna državna upravna tijela.

Što je više ekspozitura državnih tijela, agencija, ustanova i poduzeća, to je područje lokalne autonomije uže, a mogućnost da vijeća i načelnici, koje su izabrali građani radi vođenja lokalnih jedinica prema interesu lokalnog stanovništva, upravljaju lokalnim poslovima i resursima na objedinjen (integralan) način – uža. Integrirano vođenje urbanih i drugih lokalnih javnih politika te integrirano upravljanje javnim poslovima u pojedinoj lokalnoj jedinici važno je ne samo radi integriranog pružanja javnih usluga nego i radi mogućnosti osmišljavanja, planiranja i vođenja integriranog lokalnog razvoja.

Pored ograničavajućeg djelovanja teritorijalnih ekspozitura državne uprave, i – ponegdje i u određenim uvjetima – sličnog djelovanja širokog prenesenog djelokruga, mogu postojati još neki otežavajući faktori integriranog lokalnog upravljanja.

Ponajprije je to kapacitet same lokalne jedinice. Lokalne jedinice koje su manje i s oskudnijim kapacitetima teže će osigurati integrirano lokalno upravljanje. Valja spomenuti ljudske (obrazovano, profesionalno, vješto osoblje), organizacijske (dobro organizirana lokalna uprava, koja se ne svodi na veći broj vrlo malih upravnih jedinica koje se više bave očuvanjem organizacijske autarhije nego postizanjem vanjskih ciljeva jedinice), pa i financijske kapacitete (integrirano lokalno upravljanje traži određena dodatna sredstva). Lokalni kapacitet uvjetovan je nizom faktora, ali uz jednake ostale uvjete, bit će veći ako su jedinice veće po broju stanovnika jer se na osnovi većeg broja stanovnika u pravilu može očekivati snažnija ekonomska aktivnost.

Sljedeći otežavajući faktor, povezan s manjim lokalnim kapacitetom, jest stupnjevanje lokalnih jedinica. Stupnjevanje, odnosno stvaranje novih stupnjeva autonomnih jedinica između lokalne i državne razine, obično je potrebno da bi jedinice na nekoj široj razini, razini iznad osnovnih jedinica, preuzele na sebe skuplje, tehnički i stručno zahtjevnije javne službe, dok službe kod kojih je važnija dostupnost građanima obično ostaju na temeljnoj lokalnoj razini. Pogotovo je takav širi stupanj lokalnih jedinica potreban u zemljama s politipskom strukturom da bi se dopunio kapacitet malih ruralnih općina, kao i u zemljama s velikim brojem malih lokalnih jedinica.

Širi stupanj lokalne samouprave, istina, osigurava bolji raspon kontakta i kontrole, služi kao institucionalni oslonac formuliranja političkih stajališta o pitanjima od važnosti za širi prostor te omogućava lakšu distribuciju stručne i tehničke pomoći slabijim lokalnim jedinicama. No, stupnjevanjem se stvara razmjerno kruta nova struktura koju je kasnije teško mijenjati, a koja, uza to, može dovesti do hijerarhizacije odnosa u lokalnoj samoupravi te biti osloncem centralističkih težnji s vrha države.

Središnja vlast ponekad ograničava autonomiju lokalnih jedinica, kao i mogućnost integriranog lokalnog upravljanja, propisivanjem obveze da lokalne jedinice osnuju određene organizacije, ustanove ili upravna tijela. Time se osigurava da sve lokalne jedinice osiguraju obavljanje nekog posla za koji središnja vlast smatra da je posebno važan iz bilo kojeg razloga (npr. zakonitog trošenja iz lokalnih proračuna, promocije turizma ili protupožarne zaštite). Ako su lokalne jedinice male, to će dovesti do osamostaljenja vrlo malih lokalnih organizacija koje se počinju baviti ne samo djelatnošću radi koje su osnovane nego i nizom drugih, unutarnjih organizacijskih funkcija (zasebno računovodstvo, vlastiti opći akti, posebni rukovoditelji itd.).

Na kraju, u suvremenom javnom upravljanju sve više sudjeluju organizacije civilnog društva, samostalne (regulirane) profesije i njihove strukovne komore (geodeti, arhitekti, ljekarnici i drugi), strukovne udruge, različiti oblici samoorganiziranja građana, pa i poduzetnici, ne samo na temelju ugovora i koncesija nego ponajprije putem socijalnog poduzetništva. Neki od njih organizirani su na cijelom državnom području, a imaju i svoje teritorijalno dislocirane organizacijske dijelove i ekspoziture, dok su drugi organizirani na lokalnoj ili regionalnoj razini. Određene javne ovlasti i poslove mogu obavljati i njihovi članovi samostalno, na temelju dobivenih ovlasti i u okviru strogo reguliranih standarda struke (usp. Musa i Džinić, 2012).

Integrirano lokalno upravljanje treba prevladati mnoge organizacijske, pravne, personalne, teritorijalne i druge barijere i teškoće, što traži aktivan angažman ljudi, njihovu inovativnost i predanost dugoročnim ciljevima lokalne zajednice, upotrebu prikladne tehnologije, vrijeme i financijska sredstva. Glavni orijentiri takvog upravljanja su kvalitetno oblikovane lokalne javne politike, pružanje kvalitetnih lokalnih usluga te lokalni ekonomski, društveni i kulturni razvoj. Njime se lokalni resursi pokušavaju na što efikasniji način staviti u funkciju kvalitetnijeg života građana i dugoročne dobrobiti lokalne zajednice.

U neku ruku riječ je o konceptu koji se označava kao *governance*, koji je inkluzivan i znatno manje hijerarhičan od tradicionalnog upravljanja u javnoj upravi. On uzima u obzir potrebu za jačim lokalnim političkim vodstvom i slobodnijim strateškim odlučivanjem u javnoj upravi (usp. Peters, 2011) te uzima u obzir da se usklađivanje lokalnih političkih interesa i obavljanje lokalnih poslova obavlja ne samo u različitim aranžmanima unutar političko-upravnog sustava nego i putem tržišta te širih upravljačkih mreža sastavljenih od subjekata iz različitih sektora (javnog, privatnog, civilnog i profesionalnog), u kojima su odnosi po prirodi stvari više horizontalni te u nekoj mjeri dobrovoljni (usp. Koprić et al., 2014).

U slopu suvremenog europskog višerazinskog javnog upravljanja svaka lokalna jedinica mora naći odgovore na izazove povezanosti, usklađenosti i sudjelovanja u odnosima vertikalno, sa županijskom, državnom i europskom razinom vlasti. Pored toga, mora pronaći adekvatne forme suradnje horizontalno s drugim jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj i drugim zemljama, kao i lateralno povezivanje putem udruga lokalnih jedinica i druge oblike udruživanja u organizacije na nacionalnoj i nadnacionalnoj razini.

Integrirano lokalno upravljanje znači objedinjavanje svih lokalnih sredstava u najširem smislu kako bi se s pomoću tako objedinjenih resursa mogao postići što bolji učinak u lokalnoj zajednici. Pritom se obično misli na objedinjavanje institucionalnih sredstava, što znači organizacija i ljudi koji u njima rade u lokalnom interesu. U literaturi se taj tip upravljanja susreće pod nazivom *joined-up governance* (Bevir, 2009: 370-371; usp. Edwards et al., 2012: 38-39, 90, 92).

Teret integriranog lokalnog upravljanja u velikoj je mjeri na lokalnoj izvršnoj vlasti te je institucija lokalnog načelnika u tome neizostavna i posebno odgovorna, ali je i njezin ograničeni kapacitet temeljni faktor rizika potencijalnog neuspjeha. Za takav tip lokalnog upravljanja ključne aktivnosti su međusobno informiranje svih spomenutih aktera sa svih razina, njihovo sporazumijevanje, usklađivanje, umrežavanje, povezivanje pa gdje je moguće i spajanje. Za sve njih trebalo bi osmisliti adekvatne institucionalne varijante, odrediti efikasne procedure i postaviti mjerljive i realne ciljeve. No, u svakom slučaju valja računati na velik utrošak vremena, energije i drugih resursa koje potreba za integriranim javnim upravljanjem neizostavno nameće.



### 3. Teritorijalna fragmentacija i šanse za teritorijalno preoblikovanje

U reformi lokalne samouprave u Hrvatskoj provedenoj 1993. godine oko 100 općina koje su dotad postojale rasformiralo se u više, obično od četiri do šest novih lokalnih jedinica, od kojih je obično jedna dobila naziv grada i obuhvatila urbani centar rasformirane općine, dok su ostale jedinice, u okolici toga grada, dobile naziv općine (usp. Prilog 1). Time je Hrvatska, kao i manji broj drugih tranzicijskih zemalja, umjesto u smjeru jačanja kapaciteta lokalnih jedinica krenula u suprotnom smjeru fragmentacije teritorijalne strukture. Pritom je, primjerice, od svih zemalja nastalih na području raspale Jugoslavije Hrvatska najviše usitnila teritorijalnu organizaciju (usp. Koprić, 2018a).

Broj lokalnih jedinica je 576, i to 428 općina, 127 gradova, 20 županija i Grad Zagreb. U sustavu također postoji gotovo 4000 oblika mjesne samouprave (mjesni odbori, gradski kotarevi i četvrti). Karakteristike sustava su previše složena teritorijalna struktura samoupravnih jedinica, neuravnotežen sustav s izrazito neujednačenim krugom i kvalitetom javnih usluga za građane različitih jedinica i dijelova zemlje (usp. WB, 2016; Jambrač, 2017; Babić, 2018; Koprić i Đulabić, 2018), izrazite razlike u ekonomskoj razvijenosti, financijskom kapacitetu i troškovima jedne te iste vrste javnih usluga u različitim dijelovima zemlje, izrazita upravna neefikasnost, neefikasnost u mogućnosti apsorpcije sredstava iz fondova EU-a (usp. WB, 2016), slabi razvojni potencijali te osiguravanje centralističkog modela upravljanja zemljom.

Umjesto goleme većine malih i slabih općina i gradova javne poslove na lokalnoj razini obavlja gusta mreža dekoncentriranih ureda državne uprave i područnih jedinica tijela središnje državne uprave, javnih agencija, ustanova, poduzeća i drugih pravnih osoba kojima je osnivač Republika Hrvatska. Čak ih u njihovom samoupravnom djelokrugu supstituiraju županije jer nisu u stanju sami obaviti poslove zajamčene im Ustavom. Fragmentacija sustava javne uprave i javnog sektora na subnacionalnim razinama praćena je teškim posljedicama na demokratsku kontrolu, strateško planiranje, koordinaciju, transparentnost, nadzor, racionalnost organizacije i pružanje javnih usluga.

Županije kao drugostupanjske jedinice imaju slabe potencijale, slabije od velikih gradova. Grad Zagreb se izdvaja ne samo svojom formalnom trostrukom ulogom u sustavu javnog upravljanja nego i potpuno različitom ekonomskom, socijalnom i uslužnom situacijom. Premda određeni niz godina nema osnivanja novih jedinica, ambicije u tom smislu nisu nestale i čekaju povoljnu priliku da se realiziraju putem političkih procesa na nacionalnoj razini.

Cijela je zemlja premrežena gustom i netransparentnom šumom različitih dekoncentriranih državnih ureda, ureda javnih agencija, velikih javnih ustanova i drugih pravnih osoba kojima je osnivač Republika Hrvatska, kao i dislociranih organizacijskih jedinica trgovačkih društava u državnom vlasništvu.

Samo u državnoj upravi (bez agencija, ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba koje je osnovala Republika Hrvatska) Strategija razvoja javne uprave za razdoblje

2015. – 2020. identificirala je „ukupno 1279 područnih jedinica središnjih tijela državne uprave i njihovih ispostava (od toga 409 područnih jedinica i ispostava sa samostalnim izvršiteljima), a za obavljanje određenih poslova iz nadležnosti ureda državne uprave u županijama na području općina i gradova ustrojena je 91 ispostava te 302 matična ureda“. Pored toga još 2013. godine nađeno je „ukupno 60 područja u kojima središnja tijela državne uprave obavljaju inspekcijske poslove, od čega se polovica obavlja u područnim jedinicama središnjih tijela državne uprave“ (Hrvatski sabor, 2015).

Posebno je hipertrofirao i u krajnje se netransparentni dio sustava javne uprave pretvorio agencijski, javnosektorski i asocijacijski dio javne uprave. Dok je broj javnih agencija tipa 2 u smislu općeprihvaćene europske definicije oko 85, drugih javnih tijela koja su uključena u obavljanje javnih poslova te se financiraju iz javnih sredstava mnogo je više. U prikupljanju podataka o njima u 2012. i 2015. godini Ministarstvo uprave je obuhvatilo 176, odnosno 187 takvih organizacija, ali su izostavljene komore (25), udruge građana (oko 800) i tvrtke (oko 890) uključene u popis tijela javne vlasti koji vodi Povjerenik za informiranje Republike Hrvatske (usp. Koprić, 2017a).

Razvijeni dio Europe slijedi drukčiji razvojni put. Trend povećavanja lokalnih jedinica, uz smanjenje njihova broja, zahvatio je Europu u drugoj polovici 20. stoljeća usporedno s preuzimanjem sve većeg broja javnih službi, infrastrukturnih zadataka i drugih poslova u lokalni djelokrug (Bonnet-Pineau i Vandermotten, 2016). Riječ je o zemljama anglosaksonskog kruga, skandinavskim zemljama te nekim zemljama kontinentalne i južne Europe. Premda se često spominju primjeri Danske ili Grčke, konsolidaciju su provele i mnoge druge zemlje kao što su Švedska, Norveška, Nizozemska, Portugal, Litva, Albanija, Bugarska, Turska itd.

Zadržavanje malih lokalnih jedinica iznimka je karakteristična za Francusku i zemlje južne Europe, Švicarsku, Island te dio tranzicijskih zemalja kao što su Češka, Slovačka i Mađarska. No, i neke od njih, napose Francuska tijekom zadnjeg desetljeća intenzivno rade na konsolidaciji i povezivanju u svojem sustavu lokalne samouprave ako već ne kroz konsolidaciju, a onda kroz surogate za konsolidaciju (o njima šire u: Koprić, 2012).

Jedan od glavnih problema hrvatske lokalne samouprave vrlo je različit krug javnih usluga koje lokalne jedinice pružaju svojim građanima te njihova nedostatna i neujednačena kvaliteta. Samo su 34 grada preuzela decentralizirane funkcije u obrazovanju, zdravstvu i socijalnoj skrbi, a 17 velikih gradova i još sedam gradova u kojima je sjedište županije preuzeli su poslove izdavanja građevinskih dozvola.

Na drugoj je strani više od 500 općina i gradova koji za svoje zajednice obavljaju tek rudimentarni krug lokalnih poslova, koji je u nekima od njih na rubu banalnih pitanja održanja imena i identiteta bez ikakve mogućnosti pružanja bar minimalnih usluga. Čak ni te poslove većina njih nije kadra sama financirati, nego se razvio čitav sustav financijskog pomaganja sa središnje državne i županijske razine, koji je djelomično formalno uređen, a djelomično rukovođen političkim uvjetovanjem.

Teritorijalna konsolidacija bila je uvrštena u Program Vlade za razdoblje 2000. – 2004., ali se umjesto početka teritorijalne reorganizacije dogodilo osnivanje novih lokalnih jedinica. Osnivanje novih jedinica zaustavljeno je tek nakon što je 2006. osnovano zadnjih šest općina. Premda postoje mnogi razlozi za preoblikovanje sustava teritorijalne samouprave putem smanjenja broja temeljnih jedinica, uvođenje samoupravnih regija,

redizajn mjesne samouprave i druge mjere modernizacije sustava lokalne i regionalne samouprave, svi dosadašnji pokušaji iniciranja procesa teritorijalne transformacije bili su neuspješni.

Prijedlozi struke ostali su u svim tim vrludanjima i promjenama političkih opredjeljenja u osnovi isti. Oni se tiču formiranja samoupravnih (političkih) regija, reorganizacije temeljne, lokalne razine samouprave, uključujući i mjesnu samoupravu, ali u širem kontekstu koji uključuje i reorganizaciju dekoncentrirane državne uprave i izbornih jedinica za nacionalne parlamentarne izbore (šire u: Koprić, 2017). Pored toga, kod ozbiljne se reforme treba zahvatiti i u agencijski dio javne uprave te javni sektor koji se sastoji od trgovačkih društava u vlasništvu države. Tek tada se mogu očekivati pozitivni rezultati, koji bi izostali kod parcijalnih i slabih mjera reforme.

Tri su moguća scenarija razvoja teritorijalne organizacije Hrvatske. Početni i zasad izgledni scenarij je *inercija* i zadržavanje postojećeg stanja, kako na razini stvarnog funkcioniranja tako i na razini pravne regulacije. Premda stvarno funkcioniranje sustava znatno odstupa od ustavne i zakonske regulacije (Koprić, 2014), upravo te pravne proklamacije djeluju kao lijepa demokratska fasada i ukras. Kako kaže poslovice: izvana gladac, iznutra jadac. Takav sustav funkcionira više od 20 godina.

Drugi je scenarij *prilagodba* formalnopravne regulacije sadašnjem stanju posebno u odnosu na županije i općine, s otvaranjem mogućnosti regionalizacije. Za ostvarenje tog scenarija bilo bi potrebno županije Ustavom definirati kao jedinice lokalne samouprave koje preuzimaju lokalne poslove za sve dijelove teritorija, osim za područja srednjih i većih gradova, koji bi i dalje nastavili obavljati svoje poslove kao i dosad. U takvom sustavu na lokalnoj bi razini funkcionirale županije i gradovi, dok bi sadašnje općine, ili bar velika većina njih, nastavile funkcionirati kao oblici mjesne samouprave. Time bi se otvorio prostor i uvođenju samoupravnih regija. Takav bi model bio sličan njemačkoj organizaciji lokalne samouprave s gradovima izdvojenima iz kotara, s time da bi hrvatske regije bile neka vrsta pandana njemačkim zemljama (*Länder*).

Treći i najpoželjniji scenarij podrazumijeva *ozbiljnu* teritorijalnu reformu. U toj reformi broj jedinica lokalne samouprave smanjio bi se na mjeru urbane mreže, sa 100 do 120 gradova (usp. Toskić i Njegač, 2015), uz određene prilagodbe zbog geografskih specifičnosti (npr. otoci, usp. Marinković, 2018). Takve nove jedinice trebalo bi oblikovati tako da imaju sličan krug javnih poslova i ovlasti (monotipska organizacija). Na regionalnoj razini osnovalo bi se pet regija s osloncem na gradove koji imaju ulogu njihovih dominantnih ekonomskih središta (usp. Bačić i Aralica, 2017).

## 4. Zaključak

Hrvatska bi se trebala usmjeriti prema policentričnom razvoju zemlje i integriranom lokalnom upravljanju. Decentralizacija je nužna, i to stvarna decentralizacija političkog odlučivanja o važnim lokalnim poslovima, sa stvaranjem jačih lokalnih jedinica te regionalizacijom i decentralizacijom važnih javnih poslova na nove, samoupravne regije. Regionalni poslovi trebali bi biti regionalni razvoj i planiranje, izgradnja velikih regionalnih infrastrukturnih objekata, organiziranje, koordinacija i financiranje javnih službi (zdravstvo, obrazovanje, socijalna skrb, promet), osiguranje solidarnosti na regionalnoj razini, pomoć slabijim jedinicama, upravljanje kriznim situacijama, upravljanje javnim dobrima (šume, vode) i slični.

Ključna je dakle decentralizacija tih poslova sa središnje države na regije, a ne nekakva preraspodjela postojećih ovlasti i poslova između općina i gradova s jedne i županija s druge strane. Valja napokon shvatiti da decentralizacija nije igra u kojoj netko mora izgubiti da bi drugi dobio, nego je moguća i *win-win* igra u kojoj dobivaju svi, a posebno građani, kroz poboljšanu kvalitetu javnih usluga te gospodarski subjekti i porezni obveznici, kroz efikasniju, racionalniju i jeftiniju javnu upravu.

Nužno je u prvoj fazi ojačati urede državne uprave čiji broj treba smanjiti za 50 do 70 posto, pri čemu u njih treba integrirati inspekcije i dio goleme mase područnih jedinica središnjih tijela državne uprave čiji broj doseže gotovo 1300. U drugoj fazi valja provesti postupnu decentralizaciju državnih poslova, ovisno o odabranom modelu teritorijalne organizacije. Konačni cilj takve ozbiljne reforme treba biti objedinjavanje strateškog planiranja, oblikovanja javnih politika, organizacije javne uprave i pružanja javnih usluga na većim lokalnim područjima u okviru snažnijih jedinica lokalne i regionalne samouprave, uz omogućavanje veće samostalnosti, valorizacije uloge i dinamičnog razvoja gradova.

Integracija, povezivanje i usklađivanje, ali i drastična racionalizacija dekoncentrirane javne uprave preduvjeti su novog upravnog modela u Hrvatskoj. Bez toga nema veće dostupnosti i bolje kvalitete javnih usluga. Promjene modela javnog upravljanja su nužne, i to promjene koje su radikalne, a ne kozmetičke. Pritom radikalnost ne znači njihovu trenutačnu, brzu realizaciju, nego programirane promjene u duljem razdoblju. Za to je potrebno dobro stručno pripremiti faze decentralizacije te upravnih i teritorijalnih promjena.

## Literatura

Babić, Z. (2018) Decentralizacija socijalne skrbi i socijalne nejednakosti: slučaj Hrvatske. *Revija za socijalnu politiku* 25 (1): 25-48.

Bačić, K., Aralica, Z. (2017) Regional Competitiveness in the Context of „New Industrial Policy“ – The Case of Croatia. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci* 35 (2): 551-582.

Bevir, M. (2009) *Key Concepts in Governance*. London etc.: Sage.

Bonnet-Pineau, E., Vanderमotten, C. (2016) Territorial Divisions in Europe. *EchoGéo* 35, <http://echogeo.revues.org/14552>

Đulabić, V. (2007) *Regionalizam i regionalna samouprava*. Zagreb: Društveno veleučilište.

Edwards, M., Halligan, J., Horrigan, B., Nicoll, G. (2012). *Public Sector Governance in Australia*. Canberra: The Australian National University Press.

Hooghe, L., Marks, G. (2004). Contrasting Visions of Multi-Level Governance. U: I. Bache, M. Flinders (ur.) *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Hrvatski sabor (2015) Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. *Narodne novine* 70/2015.

Jambrač, J. (2017) Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: petnaest godina poslije. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 17 (2): 189-216.

Koprić, I. (ur.) (2018) *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu.

Koprić, I. (2018a) Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave u Europi i hrvatska lokalna samouprava. U: I. Koprić (ur.) *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu

Koprić, I. (2017) Daljnji koraci u reformi hrvatske lokalne i regionalne samouprave. U: H. Arbutina, T. Rogić Lugarić (ur.) *Spomenica prof. dr. sc. Juri Šimoviću*. Zagreb: Pravni fakultet.

Koprić, I. (2017a) Paradoksi agencijskog modela u Hrvatskoj: rupa bez dna ili centar upravne izvrsnosti? U: A. Musa (ur.) *Javne agencije – u potrazi za reformom*. 13. Forum za javnu upravu. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu.

Koprić, I. (2015) Teritorijalna organizacija Hrvatske: prema novom uređenju. U: *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske*. Zagreb: HAZU.

Koprić, I. (2014) Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14 (1): 133-148.

Koprić, I. (2012) Consolidation, fragmentation, et statuts spéciaux des collectivités territoriales en Europe. *Revue Est Europa* (2): 369–385, [https://www.est-europa.univ-pau.fr/images/archives/2012-2/ivan\\_kopric.pdf](https://www.est-europa.univ-pau.fr/images/archives/2012-2/ivan_kopric.pdf)

Koprić, I. (2005) Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska javna uprava* 5 (1): 35-79.

Koprić, I., Đulabić, V. (2018) Evaluation of Decentralisation Programme in Croatia: Expectations, Problems, and Results. U: I. Koprić, H. Wollmann, G. Marcou (eds.) *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results*. London: Palgrave Macmillan.

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet.

Krišković, V. (1900/2003) Viši nadzor nad upravom. U: V. Krišković, I. Krbek, V. Ivančević, I. Borković, D. Medvedović, *Hrestomatija upravnog prava*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.

Kuhlmann, S., Wollmann, H. (2014) *Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Marinković, V. (2018) Identifikacija prostorno-razvojnih trendova hrvatskih otoka analizom opremljenosti naselja centralnim funkcijama. *Sociologija i prostor* 56 (1): 3-34.

Musa, A., Džinić, J. (2012) *Europska regulacija profesija i komore u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu.

Peters, B. G. (2011) After Managerialism What? The Return to Political and Strategic Priorities. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 11 (3): 605-625.

Preporuke (2014) *Trideset preporuka za reformu sustava javnog upravljanja Foruma za javnu upravu*. Zagreb: Institut za javnu upravu. <http://www.iju.hr/page15/files/Preporuke.pdf>

Pusić, E. (1985) *Upravni sistemi*, svezak I. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet.

Škarica, M. (2018) Funkcionalni odnos lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj u svjetlu odredaba Europske povelje o lokalnoj samoupravi. U: I. Koprić (ur.) *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu.

Temesi, I. (2014) Territorial Public Administration. U: A. Patyi, A. Rixer (eds.) *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau: Schenk Verlag.

The World Bank (2016) *Croatia Policy Notes 2016: Restoring Macroeconomic Stability, Competitiveness and Inclusion*. Washington: The World Bank.

Toskić, A., Njegač, D. (2015) *Urbani sustav kao osnova nove upravno-teritorijalne podjele Hrvatske*. U: *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske*. Zagreb: HAZU.

**Prilog 1. Tijek teritorijalne fragmentacije u Republici Hrvatskoj od 1991. do 2013.<sup>3</sup>**

God.	Broj jedinica lokalne samouprave					
1991.	Općin					
	101 općina i Općina Grad Zagreb (osnovana 1. siječnja 1991.)					
1993.	Reforma teritorijalne organizacije 1993.					Uk.
	Gradovi		Općine		Županije	
	69 + 2 kotara		418			
1994.	Broj	Novoosnovani gradovi	Broj	Novoosnovane općine	20 + Grad Zagreb	
	69+2 kotara	–	419	Kostrena		
1995.	74+2 kotara	Sveti Ivan Zelina, Jastrebarsko, Vrbovec, Zaprešić, Velika Gorica	424	Marija Gorica, Krašić, Pokupsko, Kravarsko, Orle, Bistra, Luka, Dubravica, Bedenica, Stupnik	511	
1997.	121	Dugo Selo, Donja Stubica, Klanjec, Oroslavje, Pregrada, Glina, Hrvatska Kostajnica, Ozalj, Ivanec, Lepoglava, Ludbreg, Novi Marof, Varaždinske Toplice, Đurđevac, Čazma, Garešnica, Grubišno Polje, Bakar, Cres, Delnice, Kastav, Kraljevic, Mali Lošinj, Vrbovsko, Novalja, Orahovica, Pleternica, Lipik, Pakrac, Nin, Obrovac, Benkovac, Pag, Belišće, Donji Miholjac, Skradin, Vodice, Komiža, Stari Grad, Supetar, Vrgorac, Vrljika, Umag, Novigrad, Opuzen, Mursko Središće, Prelog	417	Jesenje, Kumrovec, Novi Golubovec, Gvozd, Majur, Topusko, Donji Kukuruzari, Hrvatska Dubica, Dvor, Ribnik, Tounj, Veliki Bukovec, Kalinovec, Kalnik, Novo Virje, Severin, Šandrovac, Velika Trnovitica, Zrinski Toplovac, Donji Lapac, Lovinac, Plitvička jezera, Udbine, Bukovlje, Dragalić, Sikirevci, Gornja Vrba, Galovac, Kukljica, Poveljana, Privlaka, Tkon, Donja Motičina, Vladislavci, Rogozica, Pirovac, Privlaka, Vodinci, Dugopolje, Lokvičići, Okrug, Prgomet, Primorski Dolac, Runovići, Sutivan, Tučepi, Zadvarje, Karojba, Kaštelir-Labinci, Dubrovačko primorje, Janjina, Lumbarda, Trpanj, Župa dubrovačka, Dekanovac, Gornji Mihaljevec, Orehovica, Strahovec, Sveta Marija, Šenkovec, Podravske Sesvete  UKINUTE / PRIPOJENE DRUGIM LOKALNIM JEDINICAMA: 21 općina	521	
1998.	122	Trilj	420	Jagodnjak, Šodolovci, Markušica, Negotslavci	559	
1999.	122	–	422	Murter i Gornja Rijeka	563	
2000.	122	–	423	Fažana	565	
2001.	122	–	424	Pribislavec	566	
2002.	122	–	425	Bilice	567	
2003.	123	Vodnjan	426	Kolan i Kamanje	568	
2006.	126	Sveta Nedjelja, Kutjevo, Otok	429	Lopar, Vrsi, Tribunj, Štitar, Funtana, Tar-Vabriga	571	
2013.	127	Popovača	428	–	576	

<sup>3</sup> Autor zahvaljuje na pomoći u pripremi Priloga 1. doc. dr. sc. Romei Manojlović, asistentici dr. sc. Ivi Lopižić te demonstratorima Katedre za upravnu znanost u akademskoj godini 2016./2017. na čelu s Maksom Kolarom.



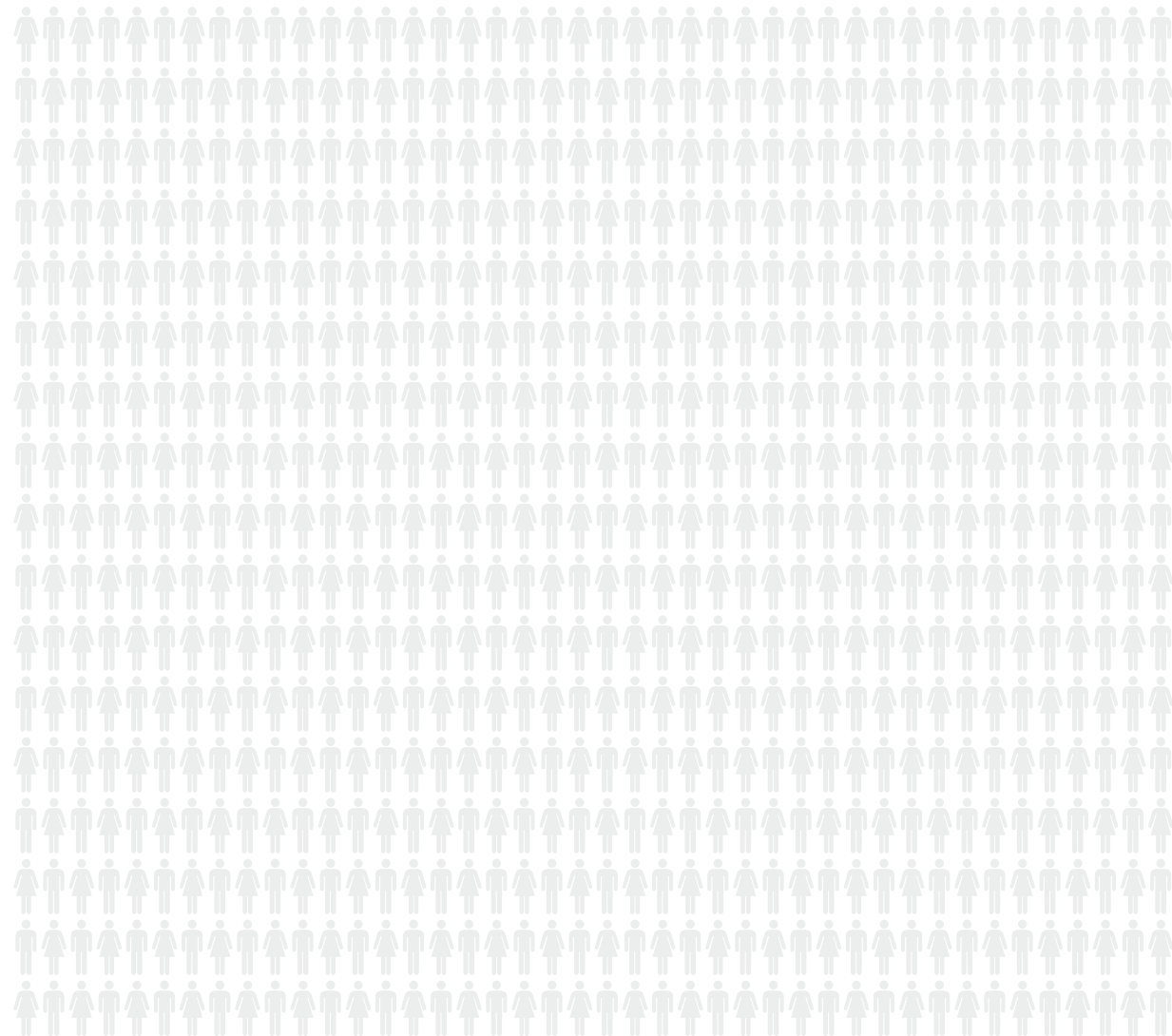


# DEKONCENTRIRANA DRŽAVNA UPRAVA I LOKALNA SAMOUPRAVA: FAKTOR KAPACITETA

**Dr. sc. Iva Lopžić**

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

e-mail: [iva.lopicic@pravo.hr](mailto:iva.lopicic@pravo.hr)





# Sažetak

U radu se prikazuje razvoj i uloga dekoncentrirane državne uprave u upravno-političkom sustavu tijekom razvoja upravljanja na teritoriju kao i modeli organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju u suvremenim europskim zemljama. Uloge dekoncentrirane državne uprave i primijenjeni organizacijski modeli promatraju se s aspekta razvoja i jačanja kapaciteta lokalne samouprave. Potom se opisuje razvoj dekoncentrirane državne uprave u Hrvatskoj i na temelju određenih pokazatelja (broj zaposlenih, financijska sredstva i djelokrug ureda državne uprave te organizacija podružnih jedinica) raspravlja o ulozi državne uprave na teritoriju Hrvatske i o njezinom utjecaju na sustav lokalne samouprave.

*Ključne riječi:*

uloge i organizacija dekoncentrirane državne uprave, upravljanje na teritoriju, uredi državne uprave u županijama, područne jedinice središnjih tijela državne uprave, lokalna samouprava

# 1. Uvod

Dekoncentrirana državna uprava komponenta je sustava državne uprave koja obuhvaća područna upravna tijela i područne upravne jedinice koje obavljaju poslove državne uprave za određeni dio državnog teritorija. Područna upravna tijela su državne uprave koja na teritoriju obavljaju poslove državne uprave za veći broj središnjih upravnih tijela, a područne upravne jedinice organizacijske su jedinice središnjih upravnih tijela koje na teritoriju obavljaju dio poslova iz djelokruga središnjeg tijela čija su organizacijska jedinica.

Pored državnih područnih upravnih tijela i jedinica, središnja državna vlast u teritorijalnoj jedinici može imati i svog predstavnika (kao što su npr. prefekt u Francuskoj i Italiji, guverner u Bugarskoj, kraljev poslanik u Nizozemskoj, vojvoda u Poljskoj i sl.). U novije vrijeme, pojmom dekoncentrirane državne uprave obuhvaćaju se i razne druge organizacijske jedinice na teritoriju: područne jedinice središnjih poluautonomnih državnih upravnih organizacija (agencija, zavoda i ostalih organizacijskih oblika državne uprave, v. Kuhlmann et al. 2011) i drugih organizacijskih oblika koji nisu pod izravnim nadzorom države, ali o njoj ovise u financijskom ili nekom drugom obliku (Ebinger, Grohs i Reiter, 2011: 555).

U radu se najprije opisuju uloge koje je dekoncentrirana državna uprava tijekom razvoja javnog upravljanja ostvarivala u upravno-političkom sustavu različitih zemalja i modeli organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju, a u svjetlu odnosa koje dekoncentrirana državna uprava uspostavlja s jedinicama lokalne samouprave kada ostvaruje određenu ulogu, odnosno kad je organizirana prema određenom modelu. Nakon toga daje se pregled razvoja dekoncentrirane državne uprave u Republici Hrvatskoj, pri čemu se odvojeno analiziraju razdoblje od 1993. kad je donesen Zakon o sustavu državne uprave do 2001. te razdoblje poslije 2001. kad su izmjenama Zakona ustrojena nova tijela državne uprave na teritoriju. Na temelju određenih pokazatelja (kretanje broja zaposlenih i financijskih sredstava ureda državne uprave u županiji, širina djelokruga ureda državne uprave u županiji i kretanje broja područnih upravnih jedinica središnjih tijela državne uprave) raspravlja se o organizaciji i ulozi dekoncentrirane državne uprave u hrvatskom sustavu upravljanja na teritoriju i o njezinom utjecaju na razvoj i jačanje sustava lokalne samouprave.

## 2. Uloge dekoncentrirane državne uprave i modeli organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju u suvremenim europskim zemljama

Nastanak i razvoj dekoncentrirane državne uprave veže se uz stvaranje modernih država kada je središnja vlast, kako bi osigurala unutarnju integraciju i zaštitila se od ostalih izvora moći te uspostavila poštovanje svog pravnog poretka, počela na teritorije slati osobe od povjerenja<sup>1</sup> i organizirati svoja upravna tijela na teritoriju koja će provoditi državne propise na teritoriju i prikupljati porezne prihode za financiranje središnje državne vlasti (Fesler, 1959). Nacionalne specifičnosti pri izgradnji državne vlasti generirale su različite europske tradicije u organizaciji državne uprave na teritoriju i dominantnu ulogu koju je dekoncentrirana državna uprava imala u sustavu državne vlasti. Daljnji organizacijski razvoj dekoncentrirane državne uprave rezultat je dvaju faktora. Prvi od njih je proces vertikalne diferencijacije državne uprave koji je potaknulo širenje područja upravne djelatnosti. Dekoncentrirana državna uprava bila je najintenzivnije prisutna na teritoriju u razdoblju poslije Drugog svjetskog rata kad je državni angažman u obavljanju javnih službi i preraspodjeli društvenog bogatstva bio najveći (Fesler, 1959; Smith, 1967). Drugi je faktor potreba za modernizacijom sustava državne uprave. Prijenos poslova državnim upravnim tijelima na teritoriju omogućio je da se središnja državna uprava rastereti za obavljanje poslova koji su joj ostali pridržani, a preneseni poslovi organiziraju na onoj teritorijalnoj razini na kojoj je njihovo obavljanje najučinkovitije (Cross, 1970: 426).

Tako su se razvile dvije uloge dekoncentrirane državne uprave: *integrativna* u kojoj je dekoncentrirana državna uprava u funkciji osiguranja jedinstvenosti teritorijalnog sustava upravljanja i *provedbena* u kojoj je dekoncentrirana državna uprava u funkciji osiguranja izvršavanja, pripremanja i zakonitog provođenja državnih propisa na teritoriju. Međutim, suvremeni društveni razvoj promijenio je položaj dekoncentrirane državne uprave u upravljanju na teritoriju. Demokratizacija društva dovela je do smanjenja državne intervencije u sustav lokalne samouprave. Različiti oblici utjecaja koje je dekoncentrirana državna uprava imala u odnosu na lokalnu samoupravu u suvremeno doba smatraju se neprimjerenim, što je dovelo do smanjenja integrativne uloge dekoncentrirane državne uprave (Marcou, 2000: 3). Nadalje, procesi decentralizacije i regionalizacije pomaknuli su odgovornost za obavljanje javnih poslova s državne uprave na lokalnu samoupravu. Dekoncentrirana državna uprava počela se s implementacije državnih propisa usmjeravati prema osiguranju koherentnosti teritorijalnih javnih politika (Bjørnå i Jenssen, 2006: 312-313), koordinaciji lokalnih samoupravnih jedinica i drugih aktera na teritoriju (privatnog i dobrovoljnog sektora) u obavljanju javnih poslova i strateškom planiranju (Marcou, 2000: 5). Provedbena uloga dekoncentrirane državne uprave počela je gubiti na važnosti, a dekoncentrirana državna uprava počela je ostvarivati *koordinativno-plansku* ulogu.

Međutim, integrativna uloga dekoncentrirane državne uprave još je i danas karakteristična za zemlje koje imaju slabije razvijen sustav lokalne samouprave ili u kojima lokalne jedinice predstavljaju opasnost za središnju državnu vlast, a provedbena

<sup>1</sup> Tipičan je primjer francuski prefekt.

uloga za zemlje čije lokalne jedinice imaju nedostatne kapacitete za obavljanje javnih poslova ili im središnja vlast ne želi prepustiti da obavljaju širi krug javnih poslova. Prevladavajuća uloga dekoncentrirane državne uprave odražava se i na sadržaj odnosa s lokalnim samoupravnim jedinicama: u zemljama čija dekoncentrirana državna uprava ima razvijenu integrativnu ulogu, državni akteri na teritoriju obavljat će intenzivan nadzor nad lokalnim jedinicama i utjecati na lokalne političke procese, u onima u kojima je razvijena provedbena uloga odnosi će se temeljiti na nadzoru zakonitosti rada lokalnih samoupravnih jedinica, a u onima u kojima prevladava koordinativno-planska uloga državna upravna tijela i jedinice razvit će odnose suradnje s lokalnim samoupravnim jedinicama.

Četiri su strukturna modela organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju: model prenesenog djelokruga, funkcionalno fragmentirani model, personalno integrirani model i model organizacijske integracije. U *modelu prenesenog djelokruga* država ne osniva svoja tijela na teritoriju, već poslove državne uprave dodjeljuje na obavljanje lokalnim samoupravnim jedinicama. U *funkcionalno fragmentiranom modelu* poslove državne uprave na teritoriju obavljaju područne upravne jedinice koje su organizacijske jedinice resornih središnjih upravnih tijela, a koje na teritoriju djeluju samostalno jedna u odnosu na drugu. U *personalno integriranom modelu* integracija područnih upravnih jedinica ostvaruje se putem državnog predstavnika na teritoriju. Središnja upravna tijela na državnog predstavnika prenose određene ovlasti i sredstva utjecaja na područne jedinice, čime se državni predstavnik interpolira u hijerarhijske veze između središnjih upravnih tijela i njihovih područnih jedinica ostvarujući određen intenzitet integracije područnih jedinica. U *modelu organizacijske integracije*, područne upravne jedinice organizacijski se spajaju u jedinstveno državno područno upravno tijelo koje u teritorijalnoj jedinici obavlja sve poslove državne uprave kada je intenzitet integracije državne uprave na teritoriju najveći.<sup>2</sup>

Od zemalja članica Europske unije, model prenesenog djelokruga primijenjen je kao dominantni organizacijski princip jedino u Češkoj i Njemačkoj. Funkcionalno fragmentirani model primijenjen je u Irskoj, Latviji, Litvi i Portugalu, a personalno integrirani model u Belgiji, Bugarskoj, Estoniji, Francuskoj, Nizozemskoj, Poljskoj i Rumunjskoj (v. Lopižić, 2017b). Ostale zemlje članice primijenile su model organizacijske integracije, najčešće kao rezultat najnovijih reformi usmjerenih na modernizaciju, simplifikaciju i poboljšanje koordinacije u dekoncentriranoj državnoj upravi, efikasnije i efektivnije teritorijalno upravljanje, unapređenje odnosa dekoncentrirane državne uprave s građanima i privatnim sektorom te jasniju raspodjelu poslova između državne uprave na teritoriju i lokalne samouprave (OECD, 2014; OECD, 2015).

Iskustva iz prakse ukazuju da primijenjeni model organizacije dekoncentrirane državne uprave može utjecati na jačanje ili slabljenje položaja lokalne samouprave u sustavu državne vlasti. U načelu, model prenesenog djelokruga i model organizacijske autonomije najpovoljnije djeluju na lokalnu autonomiju i jačanje lokalnog kapaciteta, dok funkcionalno fragmentirani model i personalno integrirani model djeluju nepovoljno na razvoj lokalne autonomije i jačanje kapaciteta lokalne samouprave. U Tablici 1. prikazani su različiti modeli organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju i njihov utjecaj na lokalnu samoupravu.

---

2 O karakteristikama modela v. opširnije u Lopižić, 2017a.

**Tablica 1. Organizacija obavljanja poslova državne uprave na teritoriju i odnos s lokalnom samoupravom**

Model	Odnos s lokalnom samoupravom	
	Pozitivne strane	Negativne strane
Model prenesenog djelokruga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• jača lokalnu autonomiju, politički sadržaj lokalne samouprave i kapacitet lokalne samouprave (Koprić, 2005)</li> <li>• poboljšava kvalitetu javnih usluga i potiče modernizaciju pružanja javnih službi (Banner, 2006)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ako lokalne jedinice nemaju širok djelokrug i jak kapacitet, može smanjiti lokalnu autonomiju i ojačati utjecaj središnje vlasti na lokalnu samoupravu (Koprić, 2005)</li> <li>• dovodi do etatizacije lokalne samouprave (Wollmann et al., 2010)</li> </ul>
Funkcionalno fragmentirani model	<ul style="list-style-type: none"> <li>• specijalizirana tehnička i upravna pomoć lokalnim samoupravnim jedinicama sa slabim kapacitetom (Smith, 1967)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sužava prostor samostalne inicijative i demokratizacijski potencijal lokalne samouprave (Tishkov, 2002; Peters i Pierre, 2003)</li> <li>• može dovesti do jačanja pozicije državne vlasti u praćenju, nadzoru i intervenciji u sustav lokalne samouprave (Koprić, 2000)</li> </ul>
Personalno integrirani model	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pridonosi stabilizaciji i integraciji lokalne samouprave u sustav državne vlasti u zemljama s krhkim institucijama (Hutchcroft, 2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• povećava utjecaj državne vlasti na procese u lokalnoj samoupravi i smanjuje lokalnu autonomiju (Lopižić, 2016)</li> </ul>
Model organizacijske integracije	<ul style="list-style-type: none"> <li>• olakšava suradnju državne uprave s lokalnom samoupravom (OECD, 2015)</li> <li>• olakšava razgraničenje javnih poslova između dekoncentrirane državne uprave i lokalne samouprave (OECD, 2015)</li> </ul>	

Izvor: : autorica

Dekoncentrirana državna uprava može ostvarivati integrativnu ulogu u pravilu jedino ako je organizirana po personalno integriranom modelu ili modelu organizacijske integracije koji se razvio iz personalno integriranog modela. Povijesno gledajući, sve zemlje u kojima je lokalna samouprava imala skučenu autonomiju i naglašenu upravnu ulogu imale su primijenjen personalno integrirani model dekoncentrirane državne uprave s

državnim predstavnicima na teritoriju, kojima su dodijelili obavljanje funkcija u lokalnom političkom sustavu i provođenje intenzivnog nadzora nad lokalnim samoupravnim jedinicama (npr. prefekti u Francuskoj, Bugarskoj, Grčkoj i Italiji, vladini predstavnici u Španjolskoj, guverneri u Portugalu). Moguće je međutim i da dekoncentrirana državna uprava organizirana po personalno integriranom modelu razvije i koordinativno-plansku ulogu, što se očituje u novim ovlastima koje državni predstavnici na teritoriju počinju dobivati u suvremenim europskim zemljama, a koje se odnose na koordinaciju ostalih aktera na teritoriju u provođenju javnih programa i strateškom planiranju (Bjørnå i Jenssen, 2006: 312-313).

Dekoncentrirana državna uprava koja je organizirana po funkcionalno fragmentiranom modelu u pravilu ima naglašenu provedbenu ulogu. Funkcionalno fragmentirani model primijenjen je u većini anglosaksonske zemlje, a u kojima područne upravne jedinice i područne jedinice poluautonomnih organizacija državne uprave imaju sve važniju ulogu u obavljanju javnih poslova na teritoriju nauštrb lokalnih samoupravnih jedinica (Wollmann, 2003: 34; Sullivan, 2003: 42).

Dekoncentrirana državna uprava organizirana po modelu organizacijske integracije može ostvarivati svaku od navedenih uloga, a prevladavajuća će uloga vjerojatno ovisiti o snazi lokalnih jedinica da obavljaju javne poslove na teritoriju. Model organizacijske integracije povijesno je svojstven germanskim zemljama, koje u pravilu imaju razvijen sustav lokalne samouprave i čije lokalne jedinice imaju širok samoupravni djelokrug (Wollmann, 2003: 29-30), a kasnije je preuzet i u drugim europskim zemljama s različitim institucionalnim tradicijama položaja lokalne samouprave u sustavu državne vlasti, primjerice u Mađarskoj sa slabo razvijenom lokalnom samoupravom i u Danskoj kao zemlji s najrazvijenijim sustavom lokalne samouprave u Europi. Provedbena uloga bit će naglašenija onda kada je sustav lokalne samouprave slabiji, a koordinativno-planska kada lokalne jedinice imaju dovoljno institucionalnog i upravnog kapaciteta da na ravnopravnoj osnovi s državnom vlasti sudjeluju u upravljanju na teritoriju. Moguće je, kao u slučaju Danske, da lokalne jedinice gotovo u potpunosti istisnu državnu upravu s teritorija, tako da se njihova uloga u konačnici svodi na provedbu državnih propisa u uskom području javnog upravljanja.



## 3. Dekoncentrirana državna uprava u Hrvatskoj

### 3.1. Razvoj dekoncentrirane državne uprave od 1993. do 2001.

Odredbama Ustava iz 1990. bilo je određeno da se za obavljanje poslova državne uprave na teritoriju mogu osnivati posebna državni upravna tijela ili da se obavljanje poslova državne uprave može povjeriti lokalnim jedinicama (čl. 130. Ustava, NN 56/90), a organizacija i funkcioniranje hrvatske dekoncentrirane državne uprave detaljnije su regulirani Zakonom o sustavu državne uprave (NN 75/93, dalje: ZSDU) donesenim u srpnju 1993. godine. Tijelima državne uprave ZSDU je odredio ministarstva, državne upravne organizacije, županijske urede i gradske urede Grada Zagreba (čl. 3. st. 1. ZSDU-a), pri čemu su županijski uredi i gradski uredi Grada Zagreba određeni kao tijela državne uprave koja obavljaju poslove državne uprave u prvom stupnju (čl. 3. st. 2. ZSDU-a). Zakon je odredio da ministarstva i državne upravne organizacije za obavljanje poslova državne uprave mogu u županijama, gradovima i općinama osnivati svoje područne jedinice, a da županijski uredi i gradski uredi Grada Zagreba mogu u gradovima i općinama osnivati svoje ispostave (čl. 4. i 5. ZSDU-a). Termin koji je hrvatski zakonodavac koristio za teritorijalnu državnu upravu jest *državna uprava u županiji, gradu, odnosno općini*, a obuhvaćala je dakle županijske urede i gradske urede Grada Zagreba i njihove ispostave u gradovima i općinama te područne jedinice ministarstava i državnih upravnih organizacija. Pored navedenih područnih upravnih tijela i jedinica, na teritoriju su djelovali i župani za koje je ZSDU izričito odredio da su predstavnici državne vlasti u županijama (čl. 50. ZSDU-a).

Pravni položaj županijskih ureda reguliran je Uredbom o ustrojavanju županijskih ureda (NN 75/93, dalje: UUŽU) koju je Vlada donijela 30. prosinca 1993. Uredbom je u svakoj županiji ustrojeno osam županijskih ureda: ured za gospodarstvo, ured za prosvjetu, kulturu, informiranje, šport i tehničku kulturu, ured za rad, zdravstvo i socijalnu skrb, ured za prostorno uređenje, ured za stambeno-komunalne poslove, ured za graditeljstvo i zaštitu okoliša, ured za katastarske i geodetske poslove, ured za imovinsko-pravne poslove, ured za statistiku i ured za opću upravu (čl. 3. st. 1. UUŽU-a). U nekim županijama su, osim ovih osam županijskih ureda, bili ustrojeni županijski uredi za turizam,<sup>3</sup> odnosno županijski uredi za pomorstvo<sup>4</sup> (čl. 4. st. 2. UUŽU-a). Na teritoriju je od njihovog osnivanja do 2001. djelovalo ukupno 176 županijskih ureda. Na čelu županijskih ureda i gradskih ureda Grada Zagreba bio je pročelnik kojeg je imenovao i razrješavao župan, odnosno gradonačelnik Grada Zagreba uz prethodno mišljenje odgovarajućeg ministra, kojima je i odgovarao za svoj rad (čl. 52. ZSDU-a). Uredbom je iskorištena mogućnost ustrojavanja ispostava županijskih ureda, a čiji se broj izmjenama Uredbe kontinuirano povećavao pa je 1993. bilo organizirano 706 ispostava, 1996. njih 717., a 1997. njih 770.

<sup>3</sup> U Istarskoj, Primorsko-goranskoj, Ličko-senjskoj, Šibenskoj, Zadarsko-kninskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Dubrovačko-neretvanskoj i Krapinsko-zagorskoj županiji (čl. UUŽU-a).

<sup>4</sup> U Istarskoj, Primorsko-goranskoj, Ličko-senjskoj, Šibenskoj, Zadarsko-kninskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji (čl. UUŽU-a).

Župana je, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi (dalje: ZLSU), birala županijska skupština većinom glasova svih članova, a izbor župana potvrđivao je predsjednik Republike na prijedlog Vlade (čl. 31. ZLSU-a). Uz poslove koje su županima u svojstvu lokalnih funkcionara dodijeljeni ZLSU-om, županima je ZSDU-om dodijeljen krug poslova koje su obavljali u svojstvu državnih predstavnika na teritoriju. Riječ je o poslovima brige o provedbi zakona i drugih propisa, nadzora nad obavljanjem poslova državne uprave koji se obavljaju u županijskim, odnosno gradskim uredima, usklađivanja rada tih ureda i provođenja neposrednog nadzora nad njihovim radom, obavljanja nadzora nad poslovima državne uprave prenesenih tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti na području županije, odnosno Grada Zagreba (čl. 50. ZSDU-a). U odnosu na područne jedinice župan nije imao ovlasti, već su one bile neposredno vertikalno povezane sa resornim središnjim upravnim organima. Župan se u radu oslanjao na ured župana koji je obavljao određene stručne poslove državne uprave za potrebe župana te opće, pomoćne i tehničke poslove za potrebe župana i županijskih ureda (čl. 3. UUŽU).

Osim ZSDU-a, županu su drugim pravnim aktima dodijeljene široke organizacijske, funkcionalne, personalne, nadzorne i koordinativne ovlasti u odnosu na županijske urede, što je trebalo pridonijeti jedinstvenosti državne djelatnosti na teritoriju. Putem institucije župana postizala se i integracija teritorijalnog sustava upravljanja u cjelini: župan je bio nositelj izvršne vlasti u županijama te predsjedao županijskim poglavarstvom kao kolegijalnim izvršnim tijelom, a u odnosu na sustav lokalne samouprave imao je i druga sredstva utjecaja (v. Koprić, 2001). U Hrvatskoj je dakle u razdoblju od 1993. do 2001. bio primijenjen personalno integrirani model dekoncentrirane državne uprave po uzoru na francusko institucionalno uređenje prije decentralizacijskih reformi iz 1982. Kako je župan imao ovlasti jedino u odnosu na županijske urede, može se reći da su županijski uredi činili „integriranu“, a područne upravne jedinice ministarstava i državnih upravnih organizacija „neintegriranu“ dekoncentriranu državnu upravu.

### **3.2. Dekoncentrirana državna uprava od 2001. do danas**

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN 59/01, dalje: ZID ZSDU) iz 2001. ukinuti su županijski uredi, a kao prvostupanijska tijela državne uprave određeni su uredi državne uprave u županiji (čl. 2. ZID ZSDU-a). Zakon je propisao da se uredi državne uprave u županiji osnivaju za obavljanje poslova državne uprave u više upravnih područja na području jedinice područne (regionalne) samouprave (čl. 13.), a da se njihovo unutarnje ustrojstvo uređuje uredbom Vlade. Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županiji donesena je u ožujku 2002. (NN 21/02, dalje: UUDUŽ) i njome je ustrojeno 20 ureda državne uprave u županiji. Zakon dalje određuje da je čelnik ureda državne uprave u županiji predstojnik kojeg imenuje i razrješuje Vlada na prijedlog ministra nadležnog za poslove opće uprave na temelju prethodno provedenog javnog natječaja, a koji je za svoj rad odgovoran Vladi i ministru nadležnom za poslove opće uprave (čl. 15. ZID ZSDU-a) i pripada kategoriji rukovodećih državnih službenika (čl. 6a ZID ZSDU-a, NN 79/07). Izmjenama ZSDU-a brisane su odredbe o županu kao predstavniku državne vlasti u županiji (čl. 5. i čl. 17. ZID ZSDU-a, NN 59/01), a župan je postao isključivo dužnosnik područne (regionalne) samouprave.

Djelokrug ureda državne uprave u županijama određen je klasifikacijom poslova po obliku djelatnosti. Zakon određuje da uredi državne uprave u županiji obavljaju upravne

i stručne poslove u upravnim područjima za koja su ustrojeni, a osobito: neposredno provode zakone i druge propise i osiguravaju njihovu primjenu, 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, prate stanje u svom djelokrugu te središnjim tijelima državne uprave predlažu mjere za unapređenje stanja u pojedinim upravnim područjima (čl. 13. ZID ZSDU-a, tako i sve sljedeće verzije Zakona). Uredima državne uprave u županiji dodijeljena je ista vrsta poslova kao i županijskim uredima, ali za širi krug upravnih područja. Organizacijske jedinice ureda državne uprave u županiji organizirane su po kriteriju srodnosti poslova, a njihov broj varirao je tijekom vremena. Čelnicima resornih ministarstava ZSDU-om nisu dodijeljene organizacijske, funkcionalne, personalne ili nadzorne ovlasti u odnosu na predstojnika ili organizacijske jedinice ureda državne uprave.

Odredbe ZSDU-a prema kojima središnja tijela državne uprave mogu osnivati svoje područne jedinice na teritoriju nisu mijenjane pa hrvatska teritorijalna državna uprava uz urede državne uprave u županijama obuhvaća i područne jedinice središnjih tijela državne uprave. Od ZID ZSDU-a iz 2003. uz ministarstva i državne upravne organizacije, središnjim tijelima državne uprave određeni su državni uredi (čl. 1. ZID ZSDU-a, NN 199/03). Kako su uredi državne uprave prvostupanjska tijela državne uprave, odredbe ZSDU-a o osnivanju područnih jedinica trebalo bi tumačiti kao organizacijsko rješenje koje se iznimno primjenjuje i to za organizaciju obavljanja poslova koji zahtijevaju specifičnu organizaciju ili primjenu specifičnih metoda rada. Predstojniku ureda državne uprave u županiji ovlasti su ZSDU-om dodijeljene isključivo u odnosu na vlastitu organizaciju (čl. 17. ZID ZSDU-a, NN 21/02, čl. 57. ZSDU-a, NN 159/11), što znači da predstojnici ureda državne uprave nemaju ovlasti u odnosu na područne jedinice, a kojima bi se ostvarivala integracija ureda državne uprave i područnih upravnih jedinica u županijama.

U Hrvatskoj je dakle u razdoblju od 2001. do danas primijenjen model organizacijske integracije s uredima državne uprave kao područnim upravnim tijelima koja obavljaju poslove državne uprave za veći broj središnjih tijela državne uprave i koja bi kao takva trebala biti temeljni nositelji obavljanja poslova državne uprave u županijama. S obzirom na navedeno, u daljnjem tekstu analizira se položaj ureda državne uprave u županiji u obavljanju poslova državne uprave na teritoriju i to uzimajući u obzir sljedeće pokazatelje: kretanje broja zaposlenih i financijska sredstva ureda državne uprave u županijama, djelokrug ureda državne uprave u županiji i organizaciju područnih upravnih jedinica ministarstava, državnih upravnih organizacija i državnih ureda.

### **3.2.1. Kretanje broja zaposlenih u uredima državne uprave u županijama**

U uredima državne uprave u županiji zaposleni su državni službenici i namještenici, a njihov status reguliran je zakonom kojim je reguliran status zaposlenih u državnoj upravi (Zakon o državnim službenicima, NN 92/05). U Tablici 2. prikazano je kretanje broja zaposlenih u uredima državne uprave izraženo apsolutnim iznosima i indeksom promjene, a prema podacima Ministarstva uprave koji su dostupni od 2006. do 2015.

**Tablica 2. Kretanje broja zaposlenih u uredima državne uprave u županiji**

Godina	Broj zaposlenih u uredima državne uprave	Apsolutna promjena	Indeks promjene
2006.	3711	–	–
2007.	3701	–10	99,7
2008.	3748	+47	101,3
2009.	3429	–319	91,5
2010.	3014	–415	87,9
2011.	2971	–43	98,6
2012.	2887	–84	97,2
2013.	2816	–71	97,5
2014.	2709	–107	96,2
2015.	2458	–251	90,7

Izvor: izračun autorice prema podacima Ministarstva uprave

Podaci upućuju na kontinuirano smanjivanje broja zaposlenih u uredima državne uprave tijekom devetogodišnjeg razdoblja, s obzirom na to da se broj zaposlenih u uredima državne uprave smanjio za 1002 djelatnika, odnosno 27 posto. Do najvećeg pada zaposlenih u uredima državne uprave izraženog i apsolutnim iznosima i indeksom promjene došlo je između 2009. i 2010. kada je dio službenika iz ureda državne uprave premješten u Agenciju za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju te novoosnovane područne jedinice Državnog zavoda za statistiku.<sup>5</sup> Blagi porast broja zaposlenih (2,35 zaposlenih po uredu) uredi državne uprave bilježe jedino u 2008. Promatra li se kretanje broja zaposlenih u uredima državne uprave u odnosu na broj zaposlenih u županijskim uredima, smanjenje broja zaposlenih u područnim upravnim tijelima tijekom razvoja dekoncentrirane državne uprave u Hrvatskoj još je intenzivnije. Naime, u županijskim je uredima u rujnu 1997. bilo 7066 službenika i namještenika (Ivanišević et al., 2001: 231), što znači da se od 1997. do 2014. broj zaposlenih u županijskim uredima, odnosno uredima državne uprave smanjio oko 35 posto.

Usporedi li se broj zaposlenih u uredima državne uprave s brojem zaposlenih u upravnim tijelima općina, gradova i županija, mogu se uočiti različita kretanja. Broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi kontinuirano raste te se povećao s 12.266 u 2006. (otkad su dostupni podaci za broj zaposlenih u uredima državne uprave u županijama) na 15.236 u 2015. godini.<sup>6</sup> Zaposleni sa srednjom stručnom spremom u uredima državne uprave činili su 2015. godine 39,2 posto, dok je zaposlenih s višom stručnom spremom bilo 13,3 posto, a s visokom stručnom spremom 47,2 posto (MU, 2016b.). Prema istraživanju Ministarstva uprave iz 2016. građani su ipak u nešto većoj mjeri zadovoljni uslugama svoje lokalne jedinice (prosječna ocjena 3) nego uslugama ureda državne uprave u županijama (prosječna ocjena 2,9), dok su komunikaciju s uredima državne uprave ocijenili jednako kvalitetnom kao i komunikaciju s lokalnom samoupravom (MU, 2016c: 13).

<sup>5</sup> Agencija je preuzela oko 250 službenika ureda državne uprave u županiji koji su radili na poslovima plaćanja novčanih poticaja i naknada u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, a u područne jedinice Državnog zavoda za statistiku premješteno je 196 službenika ureda državne uprave u županiji (<http://sdlisn.hr>).

<sup>6</sup> O kretanju broja zaposlenih u lokalnoj samoupravi v. opširnije u Marčetić i Lopičić, 2017.

### 3.2.2. Kretanje financijskih sredstava ureda državne uprave u županijama

Izvor financiranja ureda državne uprave u županiji je državni proračun. Uredima državne uprave u županiji sredstva se dodjeljuju putem proračuna Ministarstva uprave. Područna upravna tijela i područne upravne jedinice hrvatske teritorijalne državne uprave u pravilu ne mogu stjecati vlastita sredstva pa su prikazom podataka u Tablici 3. obuhvaćeni samo rashodi ureda državne uprave u županiji.<sup>7</sup>

Tablica 3. Rashodi ureda državne uprave u županiji

Godina	Rashodi ureda državne uprave u županiji (kn)	Apsolutna promjena	Indeks promjene
2006.	462.059.762,66	–	–
2007.	–	–	–
2008.	436.178.134,80	–25.881.627,86	94,4
2009.	179.639.922,90	–256.538.211,90	41,2
2010.	176.470.473,23	–3.169.449,67	98,2
2011.	345.258.358,00	168.787.884,77	195,6
2012.	325.657.784,61	–19.600.573,39	94,3
2013.	296.720.158,67	–28.937.625,94	91,1
2014.	284.074.900,00	–12.645.258,67	95,7
2015.	279.574.072,56	–4.500.827,44	98,4

Izvor: izračun autorice prema podacima Ministarstva financija

Rashodi ureda državne uprave u županiji, kao i broj zaposlenih u uredima državne uprave, kontinuirano se smanjuju. Od 2006. do 2015. rashodi ureda državne uprave smanjili su se za 182.485.690,10 kuna, odnosno za 39,5 posto. Do najvećeg smanjenja rashoda ureda državne uprave izraženog i u apsolutnim iznosima i indeksom promjene došlo je 2009. godine. U 2010. rashodi ureda su i dalje smanjeni, da bi 2011. bili povećani i kasnije se nastavili smanjivati. Ovakvo kretanje rashoda ureda državne uprave (izrazito smanjenje 2009. i 2010. te povećanje 2011.) može se objasniti općom financijskom aktivnosti države i svjetskom ekonomskom krizom. Međutim, usporedi li se kretanje financijskih sredstava ureda državne uprave s financijskom aktivnosti države, uočava se kako su rashodi ureda državne uprave smanjeni u većoj mjeri nego rashodi ukupne države (v. Lopižić, 2017b), što pokazuje da se financijski kapacitet ureda državne uprave u županijama kontinuirano smanjuje.

### 3.2.3. Djelokrug ureda državne uprave u županiji

Dok ZSDU poslove ureda državne uprave u županiji određuje klasifikacijom poslova s obzirom na vrstu djelatnosti, Uredbom o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama iz 2012. poslovi ureda državne uprave navedeni su s obzirom na sadržaj djelatnosti. Prema Uredbi, uredi državne uprave obavljaju poslove iz područja gospodarstva, društvenih djelatnosti, opće uprave, imovinsko-pravne i ostale poslove

<sup>7</sup> S druge strane, područne jedinice francuskih ministarstava svoje izvore financiranja imaju i izvan državnog proračuna, a stječu ih pružanjem stručne i tehničke pomoći lokalnim samoupravnim jedinicama i u manjoj mjeri privatnom sektoru. Štoviše, sredstva stečena naplatom usluga lokalnim samoupravnim jedinicama dugo su bila temeljni izvor dohotka francuske teritorijalne državne uprave (Knapp i Wright, 2001: 352).

(čl. 3. Uredbe). Konkretni poslovi uredima državne uprave dodijeljeni su u nadležnost sektorskim zakonima. Kako je kod dodjeljivanja poslova uredima državne uprave riječ o distribuciji poslova unutar sustava državne uprave, poslovi se dodjeljuju i podzakonskim općenormativnim aktima (uredbama, pravilnicima itd.). Radi uvida u djelokrug ureda državne uprave u županiji, u Tablici 4. prikazan je broj predmeta koje su uredi državne uprave riješili u pojedinim upravnim područjima u 2015. godini: opća uprava (osobna stanja građana, udruge, državljanstvo, popis birača, matičarstvo), gospodarstvo (rudarstvo, obrt i trgovina, ugostiteljstvo i turizam, promet, poljoprivreda i šumarstvo), imovinska stanja građana (naknada za oduzetu imovinu, izvlaštenje, obnova, stambeno zbrinjavanje), nadzor zakonitosti općih akata i besplatna pravna pomoć.

**Tablica 4. Opterećenost ureda državne uprave obavljanjem pojedine vrste poslova**

Resor	Predmeti		
	Riješeni	Neriješeni	Ukupno
Opća uprava	1.917.896	11.810	1.929.706
Gospodarstvo	199.535	41.047	240.582
Imovinska stanja građana	28.840	22.785	51.625
Društvene djelatnosti	93.067	4.045	97.112
Nadzor zakonitosti općih akata	4.112	315	4.427
<b>Ukupno</b>	<b>2.243.450</b>	<b>80.002</b>	<b>2.323.452</b>

Izvor: izračun autorice prema podacima Ministarstva uprave 2016.

Podaci ukazuju da uredi državne uprave u županijama najviše obavljaju poslove opće uprave (čak 83,1 posto poslova), a zatim iz područja gospodarstva. Djelokrug ureda državne uprave u županiji kontinuirano se smanjuje izdvajanjem određenih djelatnosti iz njihove nadležnosti i osnivanjem područnih upravnih jedinica te izmjenama sektorskog zakonodavstva, kojima se poslovi prenose u nadležnost središnjih tijela državne uprave, područnih jedinica ministarstava, agencija, javnih ustanova i poduzeća ili tijela lokalne samouprave. Lokalna samouprava najviše je poslova od ureda državne uprave preuzela u području graditeljstva i prostornog planiranja<sup>8</sup> te u području zaštite okoliša.<sup>9</sup> O smanjivanju djelokruga ureda državne uprave u županiji govori i okolnost da uredi državne uprave odlučuju u prvom stupnju u 87 upravnih stvari, a područne jedinice ministarstava u njih 149 (MU, 2016a: 33).

Iako je ZSDU-om propisana presumpcija nadležnosti ureda državne uprave u županiji u provođenju inspekcijskog nadzora, trend smanjivanja ovlasti ureda državne uprave

<sup>8</sup> Donošenjem Zakona o prostornom uređenju i gradnji 2007. (NN 76/07), poslove koje su obavljali uredi državne uprave prema prijašnjem Zakonu o gradnji, NN 175/03 (izdavanje dozvola u području gradnje i vođenje evidencija o izdanim dozvolama) i Zakonu o prostornom uređenju, NN 30/94 (izdavanje lokacijske dozvole i usklađivanje prostornih planova lokalnih jedinica) preuzele su županije i veliki gradovi.

<sup>9</sup> U području zaštite okoliša s ureda državne uprave je sektorskim zakonima iz područja zaštite okoliša na županije preneseno ukupno 11 poslova (davanje odobrenja za zajedničko skupljanje i skladištenje otpada, davanje odobrenja za obavljanje djelatnosti u području otpada i vođenje evidencija o stanju okoliša prema Zakonu o otpadu, NN 151/03, odnosno Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, NN 94/13; davanje suglasnosti na program zaštite i kakvoće zraka koji donose lokalne jedinice prema ZID-u Zakona o zaštiti zraka, NN 60/08; provođenje procjene učinka na okoliš određenih zahvata prema Zakonu o zaštiti okoliša, NN 110/07; izdavanje uvjeta zaštite prirode, sudjelovanje u određivanju krajobraznih tipova, dopuštanje zahvata u zaštićene dijelove prirode, vođenje evidencija o stanju zaštite prirode, nadzor zakonitosti rada i općih akata javnih ustanova koje upravljaju zaštićenim dijelovima prirode, izrađivanje izvještaja o stanju zaštite prirode prema ZID-u Zakona o zaštiti prirode, NN 139/08).

naviše je vidljiv upravo u području provođenja inspekcijskog nadzora. Trend izdvajanja inspekcija zamjetan je još od kraja 90-ih kad je iz županijskih ureda izdvojen niz inspekcija. Osnivanjem Državnog inspektorata pojedini inspekcijski poslovi preneseni su na područne jedinice Državnog inspektorata (tržišna, turistička, stočarska, šumarska, lovna, vinarska, ribarska, elektroenergetska, rudarska inspekcija i inspekcija parnih kotlova; čl. 79. Zakona o državnom inspektoratu, NN 76/99), a Državna uprava za zaštitu prirode i okoliša preuzela je obavljanje inspekcijskih poslova u području zaštite okoliša i prirode. U kasnijim razdobljima iz ureda državne uprave izdvojene su još inspekcije u poljoprivredi (poljoprivredna inspekcija 2003., inspekcija zaštite bilja 2005.), sanitarna inspekcija 2008. i vodopravna inspekcija 2009. Danas su u uredima državne uprave u županijama zadržane samo tri inspekcije: sportska inspekcija (čl. 85. Zakona o sportu, NN 71/06), inspekcija za nadzor nad radom udruga (čl. 26. Zakona o udrugama, NN 88/01) i inspekcija za nadzor nad prikupljanjem humanitarne pomoći (čl. 9. Zakona o humanitarnoj pomoći, NN 128/10).

Podrobnija analiza djelokruga ureda državne uprave pokazuje i da su poslovi koje obavljaju uredi državne uprave u županijama pretežito provedbenog karaktera (odlučivanje o pravima i obvezama građana, vođenje evidencija i očevidnika, izdavanje potvrda, provođenje nadzora). Za razliku od zapadnoeuropskih zemalja čija se područna upravna tijela usmjeravaju prema zadaćama strateškog planiranja te koordiniranja lokalnih jedinica i drugih aktera na teritoriju u obavljanju javnih poslova, uredi državne uprave u županijama obavljaju zanemariv krug poslova koji bi bili koordinativnog karaktera, dok 2013. nisu obavljali nijedan posao planskog karaktera (Lopičić, 2017b). Zaključuje se da je njihova uloga u upravno-političkom sustavu gotovo isključivo provedbena.

### **3.2.4. Područne jedinice središnjih tijela državne uprave**

Zakonom o sustavu državne uprave iz 1993. i iz 2011. određeno je da središnja tijela državne uprave (ministarstva, državne upravne organizacije i državni uredi od 2003.) mogu u županijama, gradovima i općinama osnivati svoje područne jedinice, koje se ustrojavaju aktima kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, dakle uredbama o unutarnjem ustrojstvu središnjih tijela državne uprave koje donosi Vlada (čl. 4. i čl. 60. ZSDU-a, NN 75/93; čl. 4. i čl. 63. ZSDU-a, NN 150/11). Na čelu područnih jedinica su pročelnici, a za obavljanje dijela poslova područnih jedinica mogu se ustrojavati ispostave (v. Uredbu o načelima za ustrojstvo tijela državne uprave, NN 154/11). Kako u hrvatskom zakonodavstvu ne postoje posebne odredbe kojima bi se regulirali posebni uvjeti za osnivanje područnih jedinica ili postavila ograničenja za broj područnih jedinica koje može imati središnje tijelo državne uprave, organizaciju područnih upravnih jedinica u Hrvatskoj karakteriziraju nestabilnost (koja proizlazi iz učestalih organizacijskih promjena) i neuravnoteženost (kako u pogledu teritorijalne organizacije različitih tijela državne uprave, tako i u pogledu teritorijalne organizacije područnih jedinica istog središnjeg tijela državne uprave).

Prema podacima Ministarstva uprave, na teritoriju Republike Hrvatske je 2016. bilo organizirano 1.279 područnih jedinica i njihovih ispostava, od toga 409 područnih jedinica i ispostava sa samostalnim izvršiteljima. Usporedbe radi, na dan 30. rujna 2016. bilo je ukupno 1.161 upravnih odjela i službi (MU, 2016: 20 i dalje). Rast broja područnih jedinica rezultat je izdvajanja obavljanja određenih poslova iz ureda državne uprave

(područne jedinice za pomorsko ribarstvo još 1994., katastarski uredi 1999., nakon toga i inspekcije, statistički poslovi 2009.), a kasnije i iz Državnog inspektorata (šumarska i lovna inspekcija, inspekcija za morsko i slatkovodno ribarstvo, stočarska i vinarska inspekcija). Ukidanjem Državnog inspektorata (koji je prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu 2012. imao pet područnih jedinica i 37 ispostava) 2013., ministarstva koja tradicionalno nisu imala svoje područne jedinice na teritoriju počela su s njihovim ustrojavanjem (npr. Ministarstvo rada i mirovinskog sustava ustrojilo je pet područnih jedinica,<sup>10</sup> a Ministarstvo turizma<sup>11</sup> pet područnih jedinica i 21 ispostavu).

U područnim upravnim jedinicama bile su 2016. zaposlene 28.334 osobe (najviše u područnim jedinicama Ministarstva poljoprivrede, a zatim Ministarstva unutarnjih poslova) (MU, 2016a: 32), što je 11,5 puta više od broja zaposlenih u uredima državne uprave u županiji, odnosno 1,86 posto više od broja zaposlenih u upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave, na temelju čega se zaključuje o izrazito velikoj ulozi područnih upravnih jedinica u upravljanju na teritoriju. Područne jedinice klasičnih resora državne uprave (carinski uredi, porezni uredi, policijske uprave, zatvori, kaznonice itd.) obavljaju različiti krug poslova državne uprave na teritoriju, područne jedinice državnih upravnih organizacija obavljaju visokospecijalizirane poslove (npr. radarski centri i meteorološke postaje Državnog hidrometeorološkog zavoda, katastarski uredi Državne geodetske uprave i službe mjeriteljskih poslova Državnog zavoda za mjeriteljstvo), dok područne jedinice drugih središnjih tijela državne uprave obavljaju uglavnom inspeksijske poslove, s izuzetkom konzervatorskih odjela Ministarstva kulture koji pored inspeksijskih poslova obavljaju i druge poslove državne uprave na teritoriju.

---

10 Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva rada i mirovinskog sustava, NN 25/14

11 Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma, NN 17/15



## 4. Dekoncentrirana državna uprava u Hrvatskoj: kakva uloga u upravljanju na teritoriju?

Tijekom 90-ih dekoncentrirana državna uprava bila je, po uzoru na francusko-centralističko uređenje upravljanja na teritoriju prije decentralizacijskih reformi 1982. godine, organizirana prema personalno integriranom modelu sa županom, kao državnim predstavnikom na teritoriju koji je povezivao rad županijskih ureda, i područnim jedinicama središnjih tijela državne uprave. Osim provedbene uloge čiji su nositelj bili županijski uredi i područne upravne jedinice, dekoncentrirana državna uprava u hrvatskom upravno-političkom sustavu ostvarivala je i integrativnu ulogu čiji je nositelj bio župan kao državni predstavnik na teritoriju koji je intenzivnim ovlastima u odnosu na sustav lokalne samouprave ostvarivao jedinstvenost teritorijalnog sustava upravljanja.

Iako je zakonskim izmjenama 2001. i ustrojavanjem ureda državne uprave u županiji primijenjen model organizacijske integracije, što je trebalo pridonijeti boljoj koordinaciji i jedinstvenom djelovanju državne uprave na teritoriju, podaci o kretanju broja zaposlenih, financijskim sredstvima i djelokrugu ureda državne uprave pokazuju da se uredi državne uprave nisu profilirali u prava prvostupanjska tijela državne uprave koja na teritoriju obavljaju široki krug poslova državne uprave, već da se njihov položaj u upravljanju na teritoriju kontinuirano smanjuje. Stave li se ovi podaci u kontekst sve intenzivnijeg osnivanja područnih upravnih jedinica na teritoriju i broja zaposlenih u područnim upravnim jedinicama, zaključuje se kako je državna aktivnost na teritoriju još uvijek izrazito fragmentirana i pretežito koncentrirana u područnim upravnim jedinicama što je nepovoljno s aspekta građana koji ne mogu primiti integriranu javnu uslugu, ali i s aspekta otežanog rješavanja sve kompleksnijih javnih problema, viših troškova u obavljanju javnih poslova, dupliciranja obavljanja poslova, nepreglednosti sustava upravljanja na teritoriju i otežanog nadzora javnosti, zamučene odgovornosti za državno djelovanje na teritoriju, smanjenja povjerenja javnosti u rad javne uprave itd.

Štoviše, u područnim jedinicama središnjih tijela državne uprave radi veći broj službenika nego u upravnim tijelima županija, gradova i općina, što govori o izrazitoj ulozi države u upravljanju na teritoriju. Intenzivna prisutnost državne uprave na teritoriju prepreka je razvoju i jačanju sustava lokalne samouprave i u neskladu je s načelima supsidijarnosti i lokalne autonomije i doktrinom dobrog lokalnog upravljanja kao vrijednostima suvremenog društva. Nadalje, iako je reformskim mjerama s početka 2000-ih ukinuta institucija župana kao državnog predstavnika na teritoriju i oslabljena integrativna uloga dekoncentrirane državne uprave, što je dovelo do organizacijskog razdvajanja državne uprave i lokalne samouprave, omogućilo demokratizaciju upravljanja u lokalnoj samoupravi i oslobađanje lokalne samouprave od državnog tutorstva, hrvatska dekoncentrirana državna uprava još uvijek nije razvila koordinativno-plansku ulogu i ne služi središnjoj državnoj vlasti za poticanje društvenog razvoja. Dekoncentrirana državna uprava nije razvila ni partnerske odnose s lokalnom samoupravom, što bi omogućilo cjelovit i integriran pristup rješavanju javnih problema na teritoriju.

Današnja organizacija dekoncentrirane državne uprave u Hrvatskoj najsličnija je slovenskoj od europskih zemalja, s tom razlikom da su upravne enote (slovenska područna upravna tijela) organizirane na užim teritorijalnim jedinicama nego uredi državne uprave, što znatno

otežava centralni nadzor i koordinaciju slovenske dekoncentrirane državne uprave (Trpin, 2003: 65-66). Upravne enote obavljaju od 80 do 90 posto poslova za Ministarstvo unutarnjih poslova (OECD, 2012: 113) jer je većina središnjih upravnih tijela iskoristila zakonsku mogućnost osnivanja područnih upravnih jedinica, što je dovelo do proliferacije državne uprave na teritoriju (v. Kovač, 2014: 121).

Teorijska spoznaja i pregled upravljanja na teritoriju u Hrvatskoj upućuju na to da se prijedlozi za unapređenje upravljanja na teritoriju trebaju oblikovati uzimajući u obzir oba nositelja obavljanja javnih poslova na teritoriju: i lokalnu samoupravu i teritorijalnu državnu upravu. Želi li se primijeniti decentralizirani model lokalne samouprave i ojačati kapacitet lokalne samouprave, dekoncentriranu državnu upravu trebalo bi racionalizirati u skladu s načelima pojednostavljenja organizacijske strukture teritorijalne državne uprave, jačanja teritorijalnog nauštrb funkcionalnog organizacijskog principa i davanja primata širim teritorijalnim razinama u provođenju dekoncentracije. Uredi državne uprave u tom bi slučaju trebali postati temeljni nositelji državne aktivnosti na teritoriju organizirani na širim teritorijalnim razinama, u koje bi se integrirale područne upravne jedinice središnjih tijela državne uprave. Uredi bi trebali razviti koordinativno-plansku ulogu i partnerske odnose s jedinicama lokalne samouprave, što bi unaprijedilo upravljanje na teritoriju.

## Literatura

- Bjørnå, H., Jenssen, S. (2006) Prefectoral Systems and Central-Local Government Relations in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies* 29 (4): 308-332.
- Ebinger, F., Grohs, S.; Reiter, R. (2011) The performance of decentralization strategies compared: an assessment of decentralization strategies and their impact on local government performance in Germany, France and England. *Local government studies* 37 (5): 553-575.
- Fesler, J. W. (1959) Field Administration. U: Marx, F. M. (ur.) *Elements of Public Administration*. New York: Prentice- Hall.
- Hutchcroft, P. D. (2001) Centralization and Decentralization in Administration an Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. *Governance* 14(1): 23-53.
- Knapp, A., Wright, V. (2001) *The Government and Politics of France*. London: Routledge.
- Koprić, I. (2000) Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa. *Hrvatska javna uprava* 2 (3): 391-436
- Koprić, I. (2001) Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon promjena Ustava iz 2000. godine. *Hrvatska javna uprava* 3 (1): 21-62.
- Koprić, I. (2005) *Lokalna samouprava – nacrt skripta za studij javne uprave*.  
Dostupno na: <https://www.pravo.unizg.hr/UZ/dokument>
- Koprić, I., Marčetić, G. (2003) Obrazovanje upravnog osoblja: iskustva i izazovi. U: Koprić, I. (ur.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Suvremena javna uprava.
- Kovač, P. (2014) Better local governance by integrative reorganization of state administration and self-government. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 7 (2): 117-134.
- Kuhlmann, S., Bogumil, J., Ebinger, F., Grohs, S., Reiter, R. (2011) *Dezentralisierung des Staates in Europa Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Lopižić, I. (2016) Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 16 (3): 609-637.
- Lopižić, I. (2017a) Modeli dekoncentriranog obavljanja poslova državne uprave u postsocijalističkim zemljama. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 17 (1): 81-106.
- Lopižić, I. (2017b) *Utjecaj jačanja kapaciteta lokalne samouprave na teritorijalnu državnu upravu*. Doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Marcou, G. (2000) Les enjeux de la présence de l'Etat au niveau territorial. U: Ministère de la fonction publique et de la réforme de l' Etat: Comptes-rendus de journées d'étude.
- Marčetić, G., Lopižić, I. (2017) Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 17 (3): 407-436.
- Ministarstvo uprave (2016a) *Reforma javne uprave u Hrvatskoj*. Prezentacija izložena na Hrvatsko-francuskim upravnim danima, 15. i 16. rujna 2016., Pravni fakultet, Split.
- Ministarstvo uprave (2016b) *Izješće o radu ureda državne uprave u županijama za 2015. godinu*.  
Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/pristup-informacijama/strategije-planovi-i-izvjesca/izvjesca/1055>
- Ministarstvo uprave (2016c) *Jačanje uloge građana u poboljšanju kvalitete usluga javne uprave*.  
Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/dokumenti/10>
- Ministarstvo uprave (2016d) *Statistički prikaz Ministarstva uprave br. 4*.  
Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/UserDocImages/Statisti%C4%8Dki%20prikaz//Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20-%204.%20broj.pdf>
- OECD (2014) *Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform*. OECD Public Governance Reviews: OECD Publishing.
- OECD (2015) *Hungary: Reforming the Territorial State Administration*. OECD Public Governance Reviews: OECD Publishing.
- Peters, B. Guy i Pierre, J. (2012) *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.
- Smith, B. C. (1967) *Field Administration: an Aspect of Decentralization*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Sullivan, H. (2003) Local government reform in Great Britain. U: Kersting, N., Vetter, A. (ur.) *Reforming Local Government in Europe*. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Wiesbaden: Springer.

Tishkov, V. (2002) Local Self-Government in the Newly Independent States. U: Tishkov, V. i Filippova, E. (ur.) *Local Governance and Minority Empowerment in the CIS*. Budapest: Open Society Institute.

Trpin, G. (2003) Reforma javne uprave u Sloveniji. U: Koprić, I. (ur.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište.

Wollmann, H. (2003) Current Administrative Reforms in Germany. U: Koprić, I. (ur.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište.

Wollmann, H., Balboni, E., Gaudin, J.-P., Marcou, G. (2010) The multi-level institutional setting in Germany, Italy, France and the UK: a comparative perspective. U: Wollmann, H. i Marcou, G. (ur.) *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*. Cheltenham: Edward Elgar.

## **Važniji propisi**

Zakon o Državnom inspektoratu, NN 76/99

Zakon o humanitarnoj pomoći, NN 128/10

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99

Zakon o otpadu, NN 151/03

Zakon o otpadu, NN 178/04, 153/05, 111/06

Zakon o održivom gospodarenju otpadom, NN 94/13

Zakon o prostornom uređenju i gradnji, NN 76/07

Zakon o sportu, NN 71/06, 150/08, 124/10, 124/11, 86/12, 94/13

Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03, 79/07

Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/11, 12/13

Zakon o udrugama, NN 88/01, 11/02

Zakon o zaštiti okoliša, NN 82/94, 128/99

Zakon o zaštiti okoliša, NN 110/07

Zakon o zaštiti okoliša, NN 80/13

Zakon o zaštiti prirode, NN 30/94, 72/94, 107/03

Zakon o zaštiti prirode, NN 162/03

Zakon o zaštiti prirode, NN 70/05, 139/08, 57/11

Zakon o zaštiti prirode, NN 80/13

Zakon o zaštiti zraka, NN 48/95

Zakon o zaštiti zraka, NN 178/04, 60/08

Zakon o zaštiti zraka, NN 130/11

Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma, NN 17/15

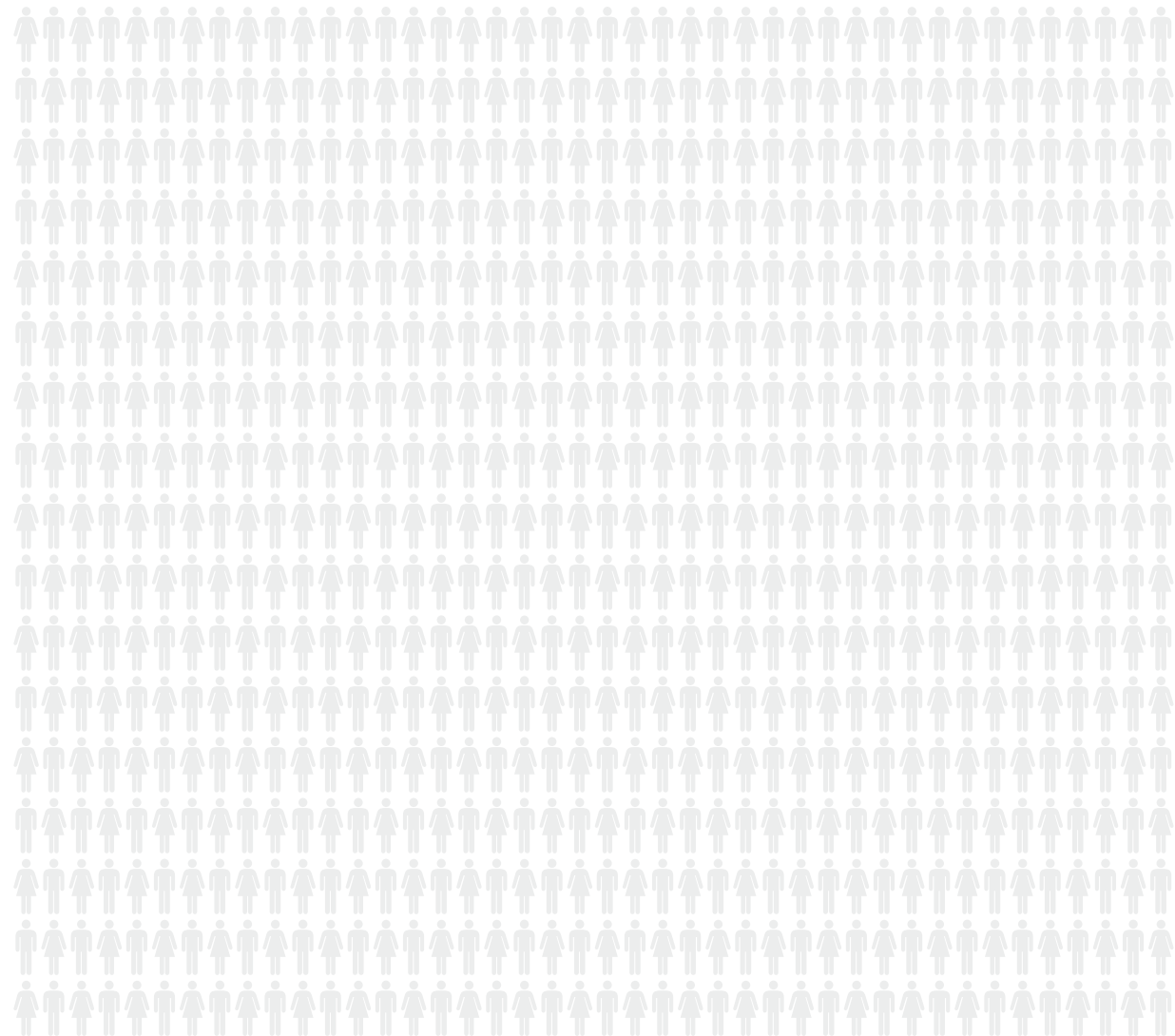
Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata, NN 31/12

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva rada i mirovinskog sustava, NN 25/14

Uredba o ustrojavanju županijskih ureda, NN 75/93, 96/97, 149/99

# IZAZOVI UPRAVLJANJA: DECENTRALIZACIJA I DEKONCENTRACIJA OBAVLJANJA JAVNIH POSLOVA

**doc. dr. sc. Mihovil Škarica**  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
e-mail: mskarica@pravo.hr





Prikladna teritorijalna organizacija i funkcionalna distribucija javnih poslova kameni su temeljci svake reforme koja je usmjerena na modernizaciju javnog upravljanja. Nažalost, vrijeme svjedoči kako je važnost ovih bazičnih reformskih komponenti u Hrvatskoj podcijenjena i zanemarena. Konceptualne, sadržajne i provedbene manjkavosti niza javnih politika uglavnom su posljedica „sistemskih grešaka“, a tek podredno ljudskih, tehnoloških i financijskih čimbenika u sustavu ili nepovoljnih političko-ekonomskih okolnosti. Unatoč tome što su glavni akteri u političkoj areni deklarativno i jednoglasno opredijeljeni za vrijednosti poput demokracije, decentralizacije, orijentiranosti na građane i učinkovitosti, u stvarnosti opstaju rješenja koja impliciraju drukčiji, često i suprotan vrijednosni sklop: demokratska participacija građana i njihovo povjerenje u javne institucije sve su manji, država je sve centraliziranija, a učinkovitost javnog sektora stagnira ili blago pada.

Oklijevanje s ozbiljnim reformama decentralizacije javnih poslova i jačanja kapaciteta cijelog upravnog sustava, a kakve se provode u drugim zemljama, lako je, ali i površno pripisati „nedostatku političke volje“ i kalkulantskom pristupu političara. Zamjetno je kako se i one reforme koje imaju političku podršku implementiraju s poteškoćama, sporo i nevoljko. Primjeri (relativnog) neuspjeha sektorskih reformi u području gospodarenja otpadom, vodoopskrbe, vatrogastva, zdravstva i/ili obrazovanja upućuju nas na dublje uzroke i opominju kako smo kao društvo izgubili velik dio institucionalnog kapaciteta za rješavanje ozbiljnih problema koji iziskuju pravodobnu i učinkovitu javnu intervenciju. Uočene se organizacijske i funkcionalne slabosti u javnom sektoru ne rješavaju, nego se uglavnom nastoje premostiti i mimoći osnivanjem novih tijela (organizacija, povjerenstava itd.) i specijalnih teritorijalnih mreža u pojedinim sektorima. Time se dodatno usložnjava struktura javnog sektora koju obično ne prati razvoj adekvatnih koordinacijskih instrumenata pa je krajnji rezultat nerijetko lošiji od onog polaznog.

Vertikalna i horizontalna fragmentiranost javne uprave u Hrvatskoj vrlo su često odraz nedostatka koordinacije na središnjoj razini izvršne vlasti. Središnji upravni resori razvijaju se organizacijski i funkcionalno na kampanilistički način jer ne postoji adekvatna institucija pri samoj Vladi koja bi obavljala političke i tehničke funkcije centra Vlade – integrirala i koordinirala resorne javne politike i upravljala organizacijskim razvojem javnog sektora na cjelovit način. Sličan uzrok i slične posljedice ogledaju se i u djelokrugu lokalne i regionalne samouprave kao i u djelokrugu različitih područnih jedinica (tijela) državne uprave. Većinom stihijsko „nabacivanje“ poslova u različitim resorima dovelo je do toga da su poslovi samoupravnih jedinica gotovo nepregledni, partikularni i razasuti u desecima sektorskih zakona. Lokalna i područna samouprava na različite se načine i u različitoj ulozi uklapaju u pojedine resore, s različitim modalitetima vertikalne integracije u sektorske mreže. U nekima imaju veću autonomiju i šire ovlasti, dok su drugdje one periferne. Uza to, funkcionalna preklapanja između županija s jedne te općina i gradova s druge strane disperziraju linije političke odgovornosti. Sve je to dovelo do toga da se politika razvoja i/ili reforme teritorijalne organizacije obavljanja javnih poslova u cjelini ne vodi, niti se u postojećim okolnostima može voditi s jednog mjesta. Kao takvo se mjesto godinama pokušava etablirati Ministarstvo uprave, nerijetko više na poticaj akademske i ekspertne zajednice nego vlastitom ambicijom. Ono bi se doista trebalo brinuti o ukupnom razvoju javne uprave, no nema potreban ljudski kapacitet ni samostalne ovlasti da bi efikasno obavljalo takvu ulogu. Često se s tim čimbenicima združuje i činjenica da Ministarstvo uprave nema dovoljnu političku snagu da bi moglo provoditi koherentnu i kontinuiranu politiku razvoja sustava javne uprave. Ono velik dio svojih kapaciteta troši na poslove provedbene i nadzorne naravi, što dovodi do deficita strateškog i razvojnog promišljanja. No, to je boljka cijele javne uprave. Kapacitet za policy analize i rješenja te dugoročno strateško planiranje zanemarene su kvalitete uprave u Hrvatskoj. Isprepleten uzročno-posljedični utjecaj politizacije, kadrovske devastacije i negativna medijska (javna) percepcija bitno su smanjili njezin kapacitet za reformu

same sebe i ograničili njezino djelovanje na očuvanje statusa quo uz niz inkrementalnih, ali i međusobno nepovezanih i često kontradiktornih mjera.

Stanje u kojem središnja tijela državne uprave obavljaju cijelu vertikalu javnih poslova, od onih rutinskih i provedbenih do poslova strateškog planiranja i oblikovanja javnih politika, dovodi do toga da kreativni poslovi bivaju zanemareni, a upravni procesi formalizirani i birokratizirani. Središnja tijela državne uprave, a posebice ministarstva treba stoga osloboditi onih poslova koji su rutinske i repetitivne naravi kako bi se njihove kapacitete oslobodilo za strateško promišljanje javnih politika, pripremu kvalitetnih propisa uz planiranje njihovih učinaka te za učinkovitiju međuresornu koordinaciju. Da bi se to postiglo, područne jedinice pojedinih ministarstava potrebno je organizacijski integrirati u urede državne uprave čija teritorijalna mreža – iako (neopravdano) slijedi teritorijalni obrazac županija – ipak predstavlja možda i teritorijalno najracionalnije organiziran javni sustav u Hrvatskoj jer mjesna nadležnost njegovih ispostava u najvećoj mjeri odgovara mreži urbanih centara i njihovom gravitacijskom dosegu. Matični uredi, koji su kao upravna tijela u najneposrednijem, a često i najčešćem kontaktu s građanima, kapilarnije zadiru u teritorij, ali ih nema u svim lokalnim jedinicama. Štoviše, nijedna javna služba, shvaćena u širem smislu riječi, ne zasniva svoju teritorijalnu organizaciju (u potpunosti) na mreži lokalnih jedinica. To je jedan od važnijih indikatora neracionalnosti organizacije lokalne i regionalne samouprave.

Teritorijalna bi organizacija samoupravnih jedinica, u idealnom slučaju, trebala biti temelj organizacije drugih javnih tijela i službi. Činjenica da su brojne od njih organizirane na drukčiji način i mahom racionalnije od lokalne samouprave implicitno je priznanje zakonodavca o neracionalnoj teritorijalnoj organizaciji lokalne i regionalne samouprave. Teritorijalna usitnjenost lokalne i regionalne samouprave dugoročno će dovesti do slabljenja lokalne demokracije, ali i važnosti lokalne samouprave uopće. Onemogućit će, ili u najboljem slučaju usporiti razvoj građanske participacije i političke odgovornosti. Takav učinak može se pratiti po dvjema linijama: 1. Postojanje velikog broja malih i potkapacitiranih lokalnih jedinica sprečava znatniju decentralizaciju ili decentralizacijske mjere ograničava samo na one veće ili jače jedinice. Centralizirani ustroj cijele države perpetuira postojanje autoritarne političke kulture, pasivizira i destimulira participaciju i nadzor građana u političkim procesima; 2. Organizacijska fragmentacija lokalne samouprave sve manje odgovara sve većem broju lokalnih javnih službi kao optimalan teritorijalni okvir njihovog funkcioniranja. Lokalne javne službe sve se više organiziraju po svojoj logici, uglavnom na inter-komunalnoj ili županijskoj razini, čime sve više izmiču redovitim linijama demokratske legitimacije i političke odgovornosti. To se događa u vodoopskrbi, javnom prijevozu, školstvu, zdravstvu, gospodarenju otpadom, vatrogastvu itd. Procese njihove modernizacije, reforme i podizanja kvalitativnih standarda ne mogu voditi samoupravne jedinice svaka za sebe, čak i kad bi za to imale kapaciteta, zbog nepotrebnog povećanja troškova, ali i sasvim konkretnih izvanteritorijalnih učinaka koje bi odluke jednih imale na druge.

Izostanak ozbiljnije inicijative samoupravnih jedinica i njihovih udruga za decentralizaciju dodatno petrificira postojeće međurazinske odnose. Decentralizacija se uglavnom razumije, a onda i zagovara isključivo kao transfer provedbenih poslova (poslova državne uprave), ljudskih kadrova i/ili financijskih sredstava s viših na niže teritorijalne razine. Pasivizacija (većine) lokalnih jedinica kad je riječ o zagovaranju decentralizacije implicitan je dokaz njihovog nedostatnog kapaciteta da apsorbiraju nove funkcije i uloge. Županije se, zanimljivo, pokušavaju legitimirati kao glavni inicijatori decentralizacijske politike, tražeći ponajviše decentralizaciju poslova i resursa ureda državne uprave koji su mahom provedbene naravi. To dosta govori o njihovoj nedefiniranoj ulozi i o pogrešnoj samoperpciji. Ni 17 godina nakon ustavnog redefiniranja



njihove uloge, županije se nisu profilirale kao samosvojna (regionalna) samoupravna razina, nego se i dalje doživljavaju kao dekoncentrirana državna tijela ustrojena da provode državne propise i nadziru lokalnu samoupravu. Tako se zapravo pretvaraju u kočničare stvarne decentralizacije te postaju konkurencija većim i razvijenijim jedinicama lokalne samouprave. Lokalne jedinice, naprotiv, rijetko traže decentralizaciju takvih poslova. S obzirom na prevelike razlike u veličini i razvijenosti lokalnih jedinica, teško je očekivati njihovo unisono i jednako gorljivo zagovaranje decentralizacije. Jače lokalne jedinice, svjesne takvog stanja u kojem su zapravo taoci onih manjih, sve su glasnije u zagovaranju parcijalne, odnosno asimetrične decentralizacije kojom bi se samo njima prepustile znatnije nove ovlasti. Krojiti distribuciju javnih poslova sukladno postojećoj teritorijalnoj organizaciji, osim što je logički upitno, rezultiralo bi produbljivanjem razlika između različitih kategorija lokalnih jedinica te posljedično stavljanjem građana i u formalno nejednak položaj. Također, dodatno bi zakompliciralo ionako složene međurazinske i sektorske veze te stvorilo dodatan pritisak na poslovično nejake koordinacijske kapacitete.

Slične je učinke moguće očekivati i od korištenja suradnje lokalnih jedinica kao mehanizma teritorijalne konsolidacije lokalne samouprave. Kako god teorijski, doktrinarno i vrijednosno bilo moguće utemeljiti potencijalne prednosti i koristi interlokalne suradnje, njihovo praktično doseganje zahtijeva određenu frekvenciju te stanoviti stupanj organizacijske integracije konkretnih kooperativnih aranžmana. Suraduju li lokalne jedinice frekvencijom i intenzitetom koji su manji od očekivanog ili normativno poželjnog, a s obzirom na sistemske faktore koji potrebu za njom indiciraju, ili kooperativni entiteti svojom strukturnom (ne)stabiliziranošću ne odgovaraju poslovima za čije su obavljanje uspostavljeni, suvišno je upozoravati na načelne i potencijalne prednosti suradnje te treba razmisliti o dubljim promjenama u cijelom sustavu jer suradnja može sistemske nedostatke korigirati, razvoj stimulirati, a strukturalne reforme potencijalno supstituirati tek svojim učincima, ishodima i rezultatima, a ne pravnim i doktrinarnim okvirom. S obzirom na prirodu suradnje kao elastičnog, često neobveznog i neizvjesnog instrumenta, nijedno moderno društvo ne može temeljiti svoju decentralizacijsku politiku te integraciju svog teritorijalnog sustava samo na dobrovoljnoj suradnji samoupravnih jedinica. Opskrba brojnim javnim službama mora biti sigurna i kontinuirana, što se teško može očekivati ako učinkovito organiziranje javne službe ovisi o (političkoj) volji lokalnih jedinica da razmjenjuju i udružuju resurse i koordiniraju svoje akcije. Suradnja najbolje isporučuje pozitivne aspekte ako se radi o javnim poslovima koji na privremenoj ili povremenoj osnovi zahtijevaju veći i širi teritorijalni angažman. Takve su aktivnosti imanentne razvojnoj orijentaciji jedinica, a fleksibilnost kooperativnih aranžmana odgovara upravo takvim uvjetima. Stoga promicanju i poticanju stvaranja lokalnih i regionalnih kooperativnih platformi treba pristupiti oprezno, promišljeno i strateški, uvijek imajući na umu kako su preglednost, jasnoća, dostupnost i odgovornost organizacija javnog sektora za građane barem jednako važni kao i njihova učinkovitost i ekonomičnost. Kakvu god ulogu suradnji namijenili, potrebno je uspostaviti jasan i stimulativan pravni okvir koji će lokalnim jedinicama pružiti potrebnu pravnu sigurnost, onemogućiti faktičku dominaciju većih i bogatijih gradova te jasno regulirati načine upravljanja kooperativnim odnosima.

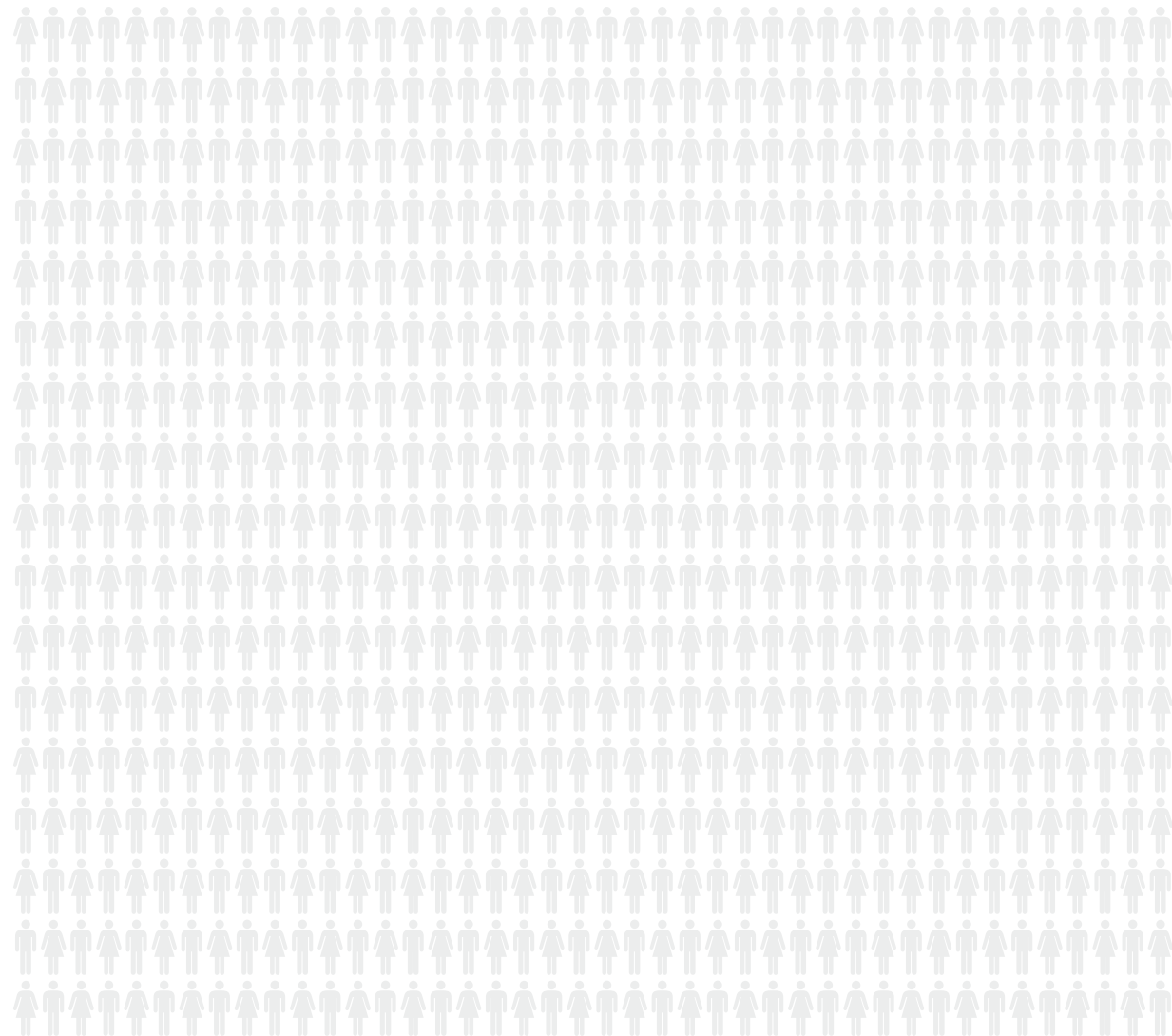
Sve opisano pokazuje da koncepti suvremene, responzivne i efikasne javne uprave, osim površno i deklarativno, nisu zaživjeli u hrvatskoj upravnoj praksi ni u političkoj agendi. Na reformu se javne uprave u cjelini, a lokalne samouprave posebno, uglavnom gleda redukcionistički, svodeći potrebu za reformom na uštedu javnih sredstava ili digitalizaciju uglavnom zastarjelih upravnih procesa. Promišljanje decentralizacije tek kao jedne od mjera reforme (razvoja) javne uprave zapravo je ograničava na pitanja silaznog transfera nekih poslova državne uprave na samoupravne jedinice, čime se ni približno ne može iskoristiti

njezin puni potencijal za modernizaciju suvremenog javnog upravljanja. Decentralizacija je tako lišena komponente jačanja lokalne autonomije te odgovornosti nižih razina za ukupnu kvalitetu prostora i života. Decentralizacija treba biti misao vodilja pri oblikovanju cjelovite i zasebne politike transformacije cijelog sustava teritorijalne samouprave kojoj je potreban strateški pristup. Zbog toga je Hrvatskoj potrebna zasebna decentralizacijska strategija koja će i organizacijski i institucionalno biti jasno i snažno poduprta te u čijem će oblikovanju i implementaciji sudjelovati verificirani stručnjaci. Koncept integriranog lokalnog upravljanja, elaboriran u ovoj publikaciji, ima potencijal objediniti različite dimenzije decentralizacije te je adekvatno teorijski i vrijednosno utemeljiti.

Hrvatska žanje posljedice dugogodišnjeg nemara za razvoj ljudskih potencijala za upravu i u upravi. Razvoj javne uprave koju neće inicirati ili barem snažno i kontinuirano poduprijeti u njoj zaposleni službenici ima vrlo male šanse za uspjeh. Ljude s idejama i znanjima o suvremenom javnom upravljanju treba obrazovati, a onda i primati na odgovarajući široki spektar radnih mjesta. Tek će izgradnja suvremenog upravnog obrazovanja putem sveučilišnih studija javne uprave i njihovo prikladno vrednovanje dovesti do endogeno inicirane i promišljene te profesionalno vođene reforme javne uprave koja će odgovarati suvremenim izazovima i promjenama.

# SAŽETAK FORUMA ZA JAVNU UPRAVU

**doc. dr. sc. Jasmina Džinić**  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
e-mail: [jdzinic@pravo.hr](mailto:jdzinic@pravo.hr)





Obavljanje javnih poslova i pružanje usluga građanima na razinama ispod središnje državne razine može se promatrati s dvaju aspekata. S jedne strane, poslovi državne uprave obavljaju se putem različitih oblika dekoncentrirane državne uprave (državne uprave na teritoriju), dok s druge strane, tijela lokalnih jedinica obavljaju javne poslove koji mogu biti organizirani tako da se razlikuje samoupravni od prenesenog djelokruga poslova.

Dekoncentrirana državna uprava obuhvaća dijelove državne uprave čija je mjesna nadležnost teritorijalno ograničena: područna upravna tijela, područne upravne jedinice i, u nekim zemljama, državne predstavnike na teritoriju (npr. prefekte u Francuskoj, guvernere u Bugarskoj, kraljeve poslanike u Nizozemskoj). Tri su temeljne uloge državne uprave na državnom teritoriju. Integrativna uloga sastoji se od osiguranja jedinstva državne vlasti na teritoriju, provedbena je usmjerena na provedbu državnih propisa na teritoriju, a koordinativno-planska na koordinaciju lokalnih samoupravnih jedinica i ostalih aktera u obavljanju javnih poslova, strateško planiranje i osiguravanje kohezije teritorijalnih javnih politika. Dok su prve dvije uloge dominirale na početku razvoja moderne dekoncentrirane državne uprave, razvoj lokalne samouprave i demokratizacija doveli su do toga da danas u razvijenim zemljama prevladava koordinativno-planska uloga. Vrsta uloge dekoncentrirane državne uprave povezana je i s kapacitetom lokalne samouprave te s odnosom državne uprave i lokalne samouprave koji iz toga proizlazi. U uvjetima slabe razvijenosti lokalne samouprave, uloga državne uprave na teritoriju uglavnom je integrativna ili provedbena, a odnosi između državne uprave i lokalne samouprave orijentirani na nadzor, politički utjecaj ili pomoć lokalnoj samoupravi u obavljanju javnih poslova. S druge strane, razvijena lokalna samouprava ostvaruje suradnju s državnim upravom na teritoriju koja u tim uvjetima razvija koordinativno-plansku ulogu. Nadalje, moguće je razlikovati četiri modela organizacije obavljanja poslova na teritoriju: model prenesenog djelokruga u kojem jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove državne uprave, funkcionalno fragmentirani model koji se sastoji od osnivanja područnih jedinica tijela državne uprave, personalno integrirani model koji uključuje postavljanje državnog predstavnika na teritoriju te model organizacijske integracije u kojem jedinstveno tijelo državne uprave obavlja poslove državne uprave. S obzirom na obilježja i svrhu uspostave pojedinih modela, može se primijetiti kako su model prenesenog djelokruga i model organizacijske integracije najprikladniji za razvoj jake lokalne samouprave.

U Hrvatskoj je Zakonom o sustavu državne uprave iz 1993. primijenjen personalni model dekoncentrirane državne uprave. Župan je bio državni predstavnik na teritoriju te je raspolagao određenim ovlastima prema županijskim uredima kao tijelima državne uprave na teritoriju. Pritom su županijski uredi i upravna tijela županija bili funkcionalno i organizacijski gotovo identični te je župan imao politički utjecaj i na djelovanje lokalnih jedinica i županijskih ureda. Pored županijskih ureda, na teritoriju su djelovale i područne jedinice ministarstava i državnih upravnih organizacija. Iako se određena razina integracije državne uprave u teritorijalnoj jedinici trebala osigurati putem župana, iz uredbi o unutarnjem ustrojstvu središnjih tijela državne uprave proizlazi da su ministarstva imala izrazito jaku ulogu u odnosu na županijske urede, koji su stoga često djelovali kao područne jedinice ministarstava. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave iz 2001. županijski su uredi preoblikovani u urede državne uprave u županijama te je smanjen njihov broj u svrhu bolje koordinacije i veće integracije državne uprave na teritoriju. Međutim, podaci o kretanju broja zaposlenih u uredima državne uprave te o financijskim sredstvima kojima ta tijela raspolažu ukazuju na izrazito smanjenje kapaciteta ureda državne uprave u posljednjih 10-ak godina. Pored toga, smanjuje se djelokrug poslova koje obavljaju, uglavnom u korist agencija i područnih jedinica središnjih tijela državne uprave. Kada se analizira karakter poslova koje obavljaju uredi državne uprave, vidi se

da su ti poslovi uglavnom provedbene naravi (odlučivanje o pravima građana, vođenje evidencija, provedba nadzora...), iz čega proizlazi da uredi državne uprave nisu počeli razvijati koordinativno-plansku ulogu. Pritom raste broj područnih jedinica središnjih tijela državne uprave koje usto zapošljavaju znatno veći broj službenika od ureda državne uprave u županijama te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uza to, politički dužnosnici, ali i dio rukovodećih službenika urede državne uprave ne doživljavaju kao samostalna tijela, nego kao organizacijske dijelove Ministarstva uprave. Takvo stanje odraz je nepoznavanja sustava državne uprave, a posljedica je otklanjanje odgovornosti središnjih tijela državne uprave za stanje u pojedinom resoru.

Ozbiljna fragmentacija sustava državne uprave, javne uprave, javnih poduzeća, agencija i drugih organizacija na lokalnoj razini u Hrvatskoj dovodi do loših posljedica za demokratsku kontrolu, strateško planiranje, koordinaciju, transparentnost i pružanje javnih usluga građanima. Promjene u sustavu trebaju ići u smjeru integriranog lokalnog upravljanja i decentralizacije. Upravljanje se treba odvijati u perspektivi višerazinske strukture na nacionalnoj i nadnacionalnoj razini, pri čemu je naglasak na koordinaciji, suradnji i zajedničkom vođenju, podupiranju, financiranju i integriranom pružanju javnih poslova. S druge strane, na razini lokalnih jedinica treba postići kapacitet koji omogućuje pružanje podjednake širine i kvalitete javnih usluga građanima na svim dijelovima državnog teritorija. Međutim, postoje određeni faktori koji otežavaju takav razvoj. U Hrvatskoj je to pretjerana mreža državnih tijela, agencija, ustanova i poduzeća na teritoriju jedinica lokalne samouprave koji izmiču demokratskom političkom nadzoru. Dodatnu fragmentaciju potiče osnivanje novih tijela te uključivanje niza drugih aktera u oblikovanje javnih politika i obavljanje javnih poslova u lokalnim jedinicama. Pritom su sami građani pasivni i ne uključuju se u većoj mjeri u te procese. Županije se nameću kao još jedan akter koji pokušava pridobiti određenu količinu moći i u tom smislu čine konkurenciju jedinicama lokalne samouprave. S druge strane, čine dopunu gradovima i općinama slabog kapaciteta, pri čemu sprečavaju njihov razvoj. Među lokalnim jedinicama postoje znatne razlike u financiranju pojedinih javnih službi, što je često uvjetovano političkim razlozima. U cijelom sustavu Grad Zagreb djeluje po specifičnim principima i predstavlja poseban sustav za sebe.

Na temelju rasprave u sklopu Foruma, proizašli su sljedeći zaključci i preporuke:

### **1. Preustroj postojećeg sustava javne uprave**

Fragmentacija sustava državne uprave na teritoriju i javne uprave općenito uz slabe kapacitete lokalne samouprave sprečava razvoj integriranog lokalnog upravljanja. Kako bi se popravilo stanje javnog upravljanja u Hrvatskoj potrebno je napustiti monocentrični sustav s dominacijom Grada Zagreba i okrenuti se policentričnom razvoju. Usporedno s tim potrebno je provesti decentralizaciju putem koje će se smanjiti i trošak centralne države i povećati šanse za razvoj na nižim razinama. Potrebno je provesti regionalizaciju i ojačati lokalne jedinice koje se trebaju formirati oko postojećih urbanih centara. Na submunicipalnoj razini potrebno je ojačati mjesnu samoupravu. U Hrvatskoj dominira funkcionalno fragmentirani model obavljanja državnih poslova na teritoriju. Državnu upravu treba reorganizirati uz zadržavanje određenog broja ispostava i izdvojenih ureda te integraciju ureda državne uprave u novoosnovane regije ili postojeće županije. Uz primjenu modela organizacijske integracije obavljanja državnih poslova na teritoriju, dio poslova državne uprave može se prenijeti na obavljanje ojačanim lokalnim jedinicama. Prilikom odlučivanja o novoj organizaciji sustava treba uzeti u obzir upotrebu informacijsko-komunikacijske tehnologije u pružanju javnih usluga i njezin utjecaj na smanjenje potrebe daljnjeg razvoja mreže različitih javnih tijela na teritoriju.

## **2. Decentralizacija i jačanje kapaciteta lokalnih jedinica**

Proces decentralizacije započeo 2001. proveden je tek djelomično i u odnosu na manji dio lokalnih jedinica. Neusklađenost i proturječnost propisa dovodi do dvojbi u pogledu djelokruga poslova koje obavljaju lokalne jedinice i na druge načine utječe na upravljanje sustavom. Ne postoji politička volja da se provede decentralizacija, što je vidljivo iz fragmentacije sustava državne uprave na teritoriju, ali i iz nepostojanja jačih zahtjeva za decentralizaciju koji bi dolazili iz samih lokalnih jedinica. Tako zahtjevi županija za decentralizaciju nisu usmjereni na preuzimanje poslova upravljanja lokalnim resursima, nego na poslove provedbene naravi koje obavljaju uredi državne uprave. Decentralizacijski procesi trebaju ići u smjeru snaženja kapaciteta, djelokruga poslova i odgovornosti jedinica lokalne i regionalne samouprave. Pritom je ključna prikladna organizacija cjelokupnog sustava javne uprave.

## **3. Razvoj koordinativno-planske uloge samostalnih tijela državne uprave na teritoriju**

Uredi državne uprave u županijama obavljaju uglavnom provedbene poslove što, uz kontinuirano smanjenje njihovih kapaciteta, onemogućuje razvoj koordinativno-planske uloge svojstvene razvijenim zemljama. Iako je predviđeno da provode inspekcijski nadzor u prvom stupnju, većinu inspekcijskih poslova provode središnja tijela državne uprave, dok su u nadležnosti ureda državne uprave u županijama samo dvije inspekcije. S druge strane, uredi državne uprave obavljaju niz poslova koje bi mogla i trebala obavljati druga tijela (npr. vođenje obrtnog registra). Određeni su poslovi podijeljeni između središnjih tijela državne uprave i ureda državne uprave u županijama zbog čega uredi ne mogu u cijelosti obaviti i isporučiti određeni posao. Jednake poslove ureda državne uprave obavljaju službenici različitog stupnja obrazovanja. Potrebno je ukloniti postojeće nelogičnosti u sustavu tako da se napravi preustroj postojećeg sustava. Uzimajući u obzir specifičnosti pojedinih ureda i područja na kojima djeluju, potrebno je provesti preraspodjelu obavljanja javnih poslova uz mogućnost uvođenja politipskog ustroja i jačanje koordinativno-planske uloge dekoncentrirane državne uprave. Provedbene poslove bi u tom slučaju mogle preuzeti lokalne jedinice.

## **4. Stvaranje jakog centra Vlade koji će koordinirati reformu javne uprave**

U Hrvatskoj ne postoji tijelo koje koordinira i na koherentan način vodi reformске javne politike. Razvoj državne uprave i lokalne samouprave zbiva se stihijski jer nema tijela koje vodi taj proces. Zbog visokog stupnja centralizacije dužnosnici i rukovoditelji na najvišim razinama ne posvećuju dovoljno vremena promišljanjima o funkcioniranju same javne uprave i postavljanju strateških pitanja na dnevni red. Pritom ministarstva funkcioniraju kao zasebne i zatvorene cjeline. Ministarstvo uprave ne može se nametnuti kao vodeće ministarstvo nadređeno ostalim ministarstvima u vođenju reforme javne uprave pa se stoga postavlja pitanje treba li ga preustrojiti tako da se ojača njegova pozicija strukturno-organizacijskim približavanjem samoj Vladi. Potrebno je stvoriti centar Vlade koji će preuzeti ulogu koordinatora, objediniti različite poglede te iznijeti jedinstvenu politiku reforme javne uprave.

## **5. Edukacija dužnosnika i službenika**

Uredi državne uprave u županijama samostalna su tijela državne uprave koja se često u praksi tako ne percipiraju. Smatrajući ih dijelom Ministarstva uprave, politički dužnosnici i rukovodeći državni službenici drugih tijela državne uprave komunikaciju s uredima državne uprave nastoje ostvariti putem Ministarstva uprave te time otklanjaju vlastitu odgovornost za stanje u pojedinim resorima. Nepoznavanje uloge ureda državne uprave u županijama dovodi do pojačanog osnivanja područnih službi središnjih tijela državne uprave. Takvo stanje utječe i na zanemarivanje ulaganja u edukaciju državnih službenika ureda državne uprave. Stoga je potrebno raditi na upoznavanju dužnosnika s organizacijom i funkcioniranjem javne uprave te kontinuirano provoditi edukacije državnih službenika na svim razinama i u svim dijelovima javne uprave.

## FORUM ZA JAVNU UPRAVU

---

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a dijelom i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, koju je pratila i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i nedovoljnom osnovom za provedbu. Osim toga, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, funkcionirajućih institucija. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

*Friedrich Ebert Stiftung* i *Institut za javnu upravu* iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu pokreće se Forum za javnu upravu u skladu sa slijedećim načelima:

- Članovi su stručnjaci iz različitih akademskih i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora
- Forum se sastaje tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva izlaganja koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva
- Sastanci Foruma su zatvorenog tipa
- Nakon sastanka objavljuje se publikacija koja sadržava oba teksta, komentare te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji
- Publikacije se objavljuju na Internet stranicama Instituta [www.iju.hr](http://www.iju.hr) i Zaklade [www.fes.hr](http://www.fes.hr)

Radovi objavljeni u publikaciji s foruma podliježu uredničkoj recenziji.