Hrvatske županije - potreba, spajanje ili ukidanje

Kozačinski, Juraj

Undergraduate thesis / Završni rad

2019

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Croatian Studies / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet hrvatskih studija**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:111:492644

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-23**

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
HRVATSKI STUDIJI
UNIVERSITY OF ZAGREB
CENTER FOR CROATIAN STUDIES

Repository / Repozitorij:

Repository of University of Zagreb, Centre for Croatian Studies

zir.nsk.hr

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Hrvatski studiji Sveučilišta u Zagrebu

Odjel za kroatologiju

Hrvatske županije – potreba, spajanje ili ukidanje

Završni rad

Kandidat: Juraj Kozačinski

Mentor: izv. prof. dr. sc. Nenad Pokos

Zagreb, 4. rujna 2019.

SADRŽAJ

UVOD 2

DEFINICIJA I POVIJESNI PREGLED HRVATSKIH ŽUPANIJA 2

Hrvatske županije u ranom srednjem vijeku 3

Županije u srednjem vijeku 4

Hrvatske županije za vrijeme Habsburške Monarhije 5

Županije u građanskoj Hrvatskoj 7

Ustav Stjepana Radića o županijama 9

Županije u vrijeme neovisne Republike Hrvatske 10

SMANJENJE BROJA ŽUPANIJA NJIHOVIM SPAJANJEM ILI UKIDANJEM? 13

ZAKLJUČAK 15

LITERATURA 17

UVOD

Glavne će točke ovoga rada, kao što i njegov naslov sugerira, biti značenje i potreba hrvatskih županija unutar sustava regionalne samouprave Republike Hrvatske, a potom će se razmotriti opcije njihova spajanja ili ukidanja. Prije rasprave o trima navedenim točkama, završni će rad započeti sa osnovnim informacijama – definicijom županije, te povijesnim pregledom razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj.

Ciljevi su ovoga rada sljedeći: dati povijesni prikaz hrvatskih županija što će nam dati uvid u njihovo funkcioniranje od njihova začetka do danas, kao i uvid u njihovu ulogu i potrebu u upravnome i samoupravnome sustavu države, i pokušati saznati jesu li ideje spajanja ili ukidanja hrvatskih županija korisne, te treba li ih uopće provesti. Kao pomoć pri istraživanju teme će se koristiti znanstvena literatura. S obzirom da je ovakva tematika ili problematika već istraživana, brojnost izvora je velika. Na kraju će rada biti dan cjeloviti zaključak.

DEFINICIJA I POVIJESNI PREGLED HRVATSKIH ŽUPANIJA

Točna definicija županije glasi: „Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnoga) interesa“[1].

Za Hrvatsku, pojam županije nikako nije novonastali pojam. Kako se kroz tisućljeća mijenjao način nastanka i funkcioniranja države, što je ujedno dovodilo do sve konkretnijeg značenja riječi „država“, tako se mijenjao i nastanak županija.

[1] Internetska stranica Ministarstva uprave Republike Hrvatske: https://uprava.gov.hr/drzavni-strucni-ispit-789/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-provjeru-znanja/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-srednju-strucnu-spremu/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave-12345/sto-je-zupanija/12350.

Hrvatske županije u ranom srednjem vijeku

Još je u vrijeme vladavine dinastije Trpimirovića Hrvatska bila podijeljena na županije. Dakle, radi se o drugoj polovici 9. stoljeća sve do početka 12. stoljeća, a do tih se podataka došlo putem djela bizantskih pisaca, među kojima se najviše ističe Konstantin Porfirogenet. Naime, utvrde su u ratobornim vremenima srednjega vijeka bile veoma važne zbog njihove obrambene uloge. Formirajući se, tadašnja je hrvatska država trebala snažna uporišta, a broj je srednjovjekovnih utvrda na hrvatskome teritoriju bio velik. Tako su postale idealnim centrima vlasti i dobile upravno značenje. Vlasništvo je tvrđava bilo nebitno; bez obzira pripadale one vladaru, njegovu rodu ili nekome drugome rodu ili plemenu, postajale su središtima vlasti koju je mogao vršiti sam vladar ili osoba koju je on odredio za izvršavanje vlasti. Nadalje, što je prostorni razmak između vladara i utvrde bio veći, to je i broj utvrda, odnosno središta bio veći. Teritorij i njegovi stanovnici bili su podređeni određenome centru, te su zajedno činili teritorijalnu, upravno-sudsku jedinicu državne vlasti. Na čelu te vlastit stajao je župan, pa su se zato s vremenom te jedinice počele nazivati županijama. Točan broj županija u ranom srednjem vijeku je teško utvrditi jer su, uz upravo spomenuti ustroj, i posjedi onodobnih velikaša imali poseban pravni položaj[2]. Unatoč se tome sljedećih 11 županija učestalije spominje:

1) Livno – županija je koja se prostirala duž Livanjskoga polja, a njeno je središte bila utvrda Livno;

2) Cetina – naziv je županije koja je obuhvaćala porječje rijeke Cetine, dok je njeno središte bila utvrda Stolac;

3) Imotski – obuhvaćala je područje Imotskog polja sa centralnom tvrđavom Imotski; županija je na sjeveru graničila sa županijom Livno, a na jugu s planinom Biokovo;

4) Pliva – nalazila se uz Livno na sjeveru, te se širila do rijeke Vrbas na istoku, sa sjedištem zvanim Plivski grad (kasnije Sokol-grad);

5) Pesenta – u historiografiji znana kao Psetska županija, na zapadu se prostirala između rijeka Unca i Une, na istoku do rijeke Sane i na sjeveroistoku do planine Grmeča; tvrđava na čelu te županije bila je Pset;

6) Primorska ili Kliška županija – označavala je područje uz more kod Šibenika, blizu Vrulje kod Omiša, prema Baradi uključujući u svoj teritorij Kaštela, Solin, Klis, Mravince, Kučine, Žrnovice, Srinjina i Tugara u srednjim Poljicama, Kozjaka, Mosora, pa sve do

[2] Vrbošić 1992: 55–57.

današnjega Konjskog, Dugopolja i gornjih Poljica; glavno je uporište ove županije bila utvrda Klis;

7) Bribir – županija koja se sa južne strane oslanjala na Primorsku, a obuhvaćala je teritorij srednjega i donjega porječja Krke; središte je Bribirske županije tvrđava Bribir;

8) Nona – županija je grčkoga naziva, kasnije u historiografiji poznatija kao Ninska županija; zauzimala je područje oko utvrde Nin koja je ujedno bila i centar vlasti županije, no teško je utvrditi koliko je daleko županija sezala;

9) Knin – dobiva ime po istoimenoj utvrdi u kojoj je samo sjedište županije, a pod njenom je vlašću bilo područje od utvrde Knin do planine Dinare na istoku, do susjednih županija Cetine i Bribira na jugu, te do Sidrage, Like i Krbave na zapadu;

10) Sidraga – prostirala se oko Biograda na prostoru od Zadra do porječja Krke; smatra se da je uporište bilo u Biogradu;

11) Nina – odnosno Lučka županija, obuhvaćala je prostor između županija Knin, Nona, Sidraga i Bribir[3].

Funkcije župana za vrijeme vladavine dinastije Trpimirovića, to jest u vrijeme stare hrvatske države, bile su sudska, zapovjednička i fiskalna. Izvršavanje je sudske vlasti u to doba značilo najmoćniji izraz vlasti, pa je zato sudska funkcija imala veći značaj od bilo koje druge. Zatim, najviši izraz vlasti mora pripasti hijerarhijski najmoćnijim osobama države, a na vrhu hijerarhije je vladar (kralj). Iako je vladar često bio sudac, zbog veličine teritorija nad kojim je imao vlast, morao je u slučaju odsustva suđenje prepustiti hercegu, banu ili županu. Nadalje, župan je zapovjednik središta (utvrde) svoje županije, te zbog toga obnaša zapovjedničku funkciju. Fiskalnu funkciju izvršava prikupljujući porez puka[4].

Županije u srednjem vijeku

Tijekom 13. i 14. stoljeća su se u Hrvatskoj pojavile moćne plemićke obitelji, koje su bile nezadovoljne dotadašnjom podjelom vlasti u državi. Ti su plemići s vremenom bivali sve utjecajniji, pa su na taj način polako mijenjali podjelu državne vlasti kao i hijerarhijsku moć. Kralj više nije izvršavao najvažnije državne funkcije i imao sveukupnu vlast, već su je imali plemići. Uz moćne je feudalne obitelji, kao sudionik u vlasti, stala i Crkva, ali i slobodni

[3] Vrbošić 1992: 57–58.
[4] Vrbošić 1992: 58.

kraljevski gradovi, te dalmatinski gradovi. Državna je vlast u Kraljevstvu Hrvatske i Dalmacije od 13. do 15. stoljeća bila raspršena na nekoliko nositelja – crkvene i svjetovne plemiće na svojim vlastelinstvima, županije na području županija i slobodne kraljevske gradove[5].

Hrvatske županije za vrijeme Habsburške Monarhije

Dinastija Habsburg je sa svojom vladavinom započela sredinom prve polovice 16. stoljeća, točnije 1527. godine kada je za vladara izabran Ferdinand Habsburški. Do ukidanja feudalnoga sustava 1848. godine se hrvatske županije mogu promatrati kroz dva razdoblja: od 1527. do 1760 godine i od 1760 godine do 1848. godine.

U prvome su razdoblju županije hrvatskoga kraljevstva imale manju važnost nego u drugome. One su, kao i u prethodnih par stoljeća, bile administrativno-sudsko teritorijalne zajednice pod vodstvom utjecajnih plemićkih obitelji. No, njihov se broj smanjio samo na tri: Zagrebačku županiju, Križevačku i Varaždinsku županiju. Godine 1745. u hrvatski su državni prostor sjedinjene slavonske županije, čime značaj i moć županija rastu, a naročito osnažuje samouprava županija. Promijene se isto tako događaju i unutar samih županija; jedna se od većih dogodila u vremenu do 1848. godine, kada je vlast svih županijskih funkcija obnašao tzv. veliki župan[6]. Velikim se županom moglo postati ispunjavanjem ovih utvrđenih pravila u tadašnjim zakonskim člancima hrvatsko-ugarskoga sabora:

1) Veliki župan ne smije biti stranac, već je morao potjecati iz županije kojom je upravljao, te se morao isticati po rodu, rangu, osobnim sposobnostima, zaslugama i po značajnom zemljišnom posjedu.

2) Titulu velikoga župana može dobiti samo punoljetni muškarac. Ukoliko odrastao nasljednik ne postoji, titula i odgovornost koja sa njome dolazi mogu pripasti maloljetnome nasljedniku, ali se u tom slučaju mora postaviti funkcija administratora, koji vlada županijom sve do punoljetnosti velikog župana.

3) Pri svakom izvršavanju dužnosti veliki župan mora položiti prisegu vjernosti kralju ili njegovom zastupniku.

[5] Vrbošić 1992: 58.
[6] Vrbošić 1992: 59.

4) Veliki je župan kao vladar županije nadležan u ime kralja obavljati sve upravne, sudske i vojne poslove. Dijelom poslova upravlja vlastitom rukom, a dijelom preko svojih zamjenika (vicežupan i druge pozicije).

5) Veliki župan mora vršiti dužnost predsjedatelja velikih i malih županijskih skupština, svih suđenja unutar vlastite županije, te unutar hrvatskoga i zajedničkoga Hrvatsko-ugarskog sabora, kao predstavnik županije.

6) Zbog mnoštva je poslova veliki župan dužan stalno boraviti u svojoj županiji[7].

Za razliku od ranoga srednjeg vijeka, u vremenu se od 16. do 19. stoljeća broj izvršitelja funkcija povećao i počeo granati. Uz velikog su župana postojala dva vicežupana: vicežupan ordinarius i vicežupan supstitutor. Vicežupan ordinarius bio je zamjena velikog župana kada se radilo o županijskim i sudskim poslovima, dok je vicežupan supstitutor mijenjao velikog župana u upravnim poslovima. Značajne su županijske funkcije ujedno imali i plemićki suci, podsuci, županijski odvjetnici, liječnici, inženjeri, poreznici, knjigovođe i dr.

Nadalje, u razdoblju Habsburške Monarhije županijski samoupravni su poslovi bili vojni, upravno-financijski i pravosudni. Vojni su poslovi bili vezani za provjeravanje i prikupljanje svih vojno sposobnih muških osoba, radi jačanja obrambenih linija protiv osmanlijskih prodora. Upravno-financijski su se poslovi rješavali javno, a vršila ih je županijska skupština plemića. U ove je poslove spadalo ubiranje poreza i svih drugih daća, a taj se novac trošio na čimbenike koji su bili iznimno bitni za unaprjeđenje županije. Pravosudni su poslovi pak ostali isti; prvenstveno ih je izvršavao županijski sudbeni stol, a tek onda vicežupani i plemićki suci[8].

Hrvatske su županije vrhunac svojih ovlasti dostigle u 18. stoljeću. Županijska je vlast imala mogućnost kontroliranja zakonitosti odredbi i naredbi kralja, ali i svih njegovih zamjenika. Time su one, kako dalje govori Vrbošić, predstavljale zasebno tijelo u državnome sustavu; njihovo pravo na preispitivanje i ocjenjivanje zakona i odredbi koje propisuje državni vrh (kralj i Sabor) postavilo ih je u rang totalnih zajednica[9].

[7] Vrbošić 1992: 59.
[8] Vrbošić 1992: 59–60.
[9] Vrbošić 1992: 60.

Županije u građanskoj Hrvatskoj

Polovicom su se 19. stoljeća pred Hrvatskom našla tri najvažnija zahtjeva:

1) osposobiti činovništvo zajedno sa upravnim aparatom za rad u naglo promijenjenom okruženju, odnosno u novoj, tzv. građanskoj Hrvatskoj;

2) razriješiti sve potencijalne probleme za političko i pravno ujedinjenje Vojne krajine i civilne Hrvatske;

3) u trenutnom državnopravnom okviru (Habsburškoj Monarhiji) omogućiti što povoljniji državnopravni status u skladu s nacionalnim programom iz 1848. godine.

U tome razdoblju Hrvati započinju sa izgradnjom vlastite moderne uprave koja bi trebala zamijeniti prethodni, propali feudalni sustav. Temelj modernizacije hrvatske uprave u 19. stoljeću je želja za pravnom državom utemeljenom na demokraciji, liberalizmu i višestranačju. Hrvatima je dozlogrdila politika apsolutizma i sve što iz nje proizlazi. Stoga je dotadašnja organizacija državne uprave i samouprave morala proći niz preuređenja[10].

Prva se upravna organizacija trebala provesti na temelju ministarske naredbe iz 1850. godine, a ta je naredba zasnivana na ideji upravnoga centralizma. Dakle, uprava se odijelila od sudstva, a vlada je glavna i odgovorna za svih šest hrvatskih županija, na čijem su čelu stajali veliki župani. Županije su bile upravne vlasti prve mobile ispod kojih je stajalo 20 političkih kotara, koji su vođeni od strane podžupana.

Godina 1853., godina je druge upravne reorganizacije, za čije su vrijeme županije bile isključivo nadzorne vlasti nad nižim upravnim vlastima.

Provođenje trećeg upravnog preuređenja započinje 1860. godine, padom apsolutizma. Tada županije ponovo postaju središtem upravnoga uređenja, a njen je glavni organ postala županijska skupština. Dijelom su skupštine bili, kako Vrbošić citira, punoljetni, samostalni, neporočni muškarci, koji su ujedno bili i zemljoposjednici, te plaćali realni porez u iznosu od barem 50 forinti, ili koji su bili tvorničari, trgovci ili brodovlasnici, a plaćali su barem 40 forinti poreza. Zatim, niže svećenstvo koje plaća minimalno 5 forinti zemljarine ili dohotka, osobe koje su diplomirale na sveučilištu i činovnici, ali samo ako su plaćali 10 do 20 forinti dohotka, dok su županijski činovnici već sami po sebi bili članovi županijske skupštine. Vrbošić također kaže: „Nije naodmet napomenuti da su članovi te skupštine bile osobe kojima je ekonomski i

[10] Vrbošić 1992: 61.

politički probitak kako svoje zajednice tako i osobni zasigurno bio primarni interes“[11]. Izvršnu je vlast u županiji obnašao župan sa županijskim magistratom. Činovnici su birani na tri godine, od strane županijske skupštine, a velikog je župana imenovao kralj. U ovome je razdoblju u Hrvatskoj postojalo sedam županija.

Do četvrte faze preuređenja hrvatske uprave dolazi sklapanjem Hrvatsko-ugarske nagodbe 1868. godine. Županije gube feudalna obilježja i stara „municipalna prava“, a postaju instrumentom centralizirane državne uprave. Razlog tome je uspješno proveden reorganizacijski zakon iz 1870. godine. Županijskom su skupštinom dominirali općinski izbornici. Više je županijske činovnike imenovao ban, dok je niže imenovao veliki župan, te su svi činovnici imenovani doživotno. Zatim, županije su izgubile mogućnost konačnoga odlučivanja – vrhovni je nadzor nad njima vršila vlada.

Provođenje pete organizacije upravne vlasti se realizira prema zakonu iz 1874. godine, koji stupa na snagu tek 1875. Tijekom toga razdoblja županije u potpunosti gube na značaju, a lokalna se samouprava provodila u podžupanijama (najnižim upravnim vlastima).

Posljednja, šesta, reorganizacija uprave realizira se istovremeno sa Zakonom o ustroju županija i uređenju uprave u županijama i kotarima, iz 1886. Tada je osnovano osam sljedećih županija: Ličko-krbavska sa sjedištem u Gospiću, Modruško-riječka sa sjedištem u Ogulinu, Zagrebačka sa sjedištem u Zagrebu, Varaždinska sa sjedištem u Varaždinu, Bjelovarsko-križevačka sa sjedištem u Bjelovaru, Požeška sa sjedištem u Požegi, Virovitička sa sjedištem u Osijeku i Srijemska sa sjedištem u Vukovaru[12].

Pomoću prethodno navedenog zakona su županije, kao i prije, funkcionirale kao samoupravne institucije. Samoupravu je vršila županijska skupština, čiji su članovi bili najimućniji poreznici iz te županije. Na čelu je skupštine i dalje bio veliki župan, sa podžupanom kao njegovim zamjenikom. Njeni su poslovi bili: donošenje statuta, raspravljanje o predmetima javnoga interesa i obraćanje saboru kroz peticije, rješavanje sporova oko površine teritorija određenih općina u županiji, kao i rješavanje sporova među nižim upravnim tijelima zbog nadležnosti, te upravljanje županijskom imovinom i županiji povjerenim zavodima, udrugama, zakladama itd. Osim županijske skupštine, bitne je ovlasti imao i Upravni odbor županije; on je djelovao na području autonomne javne uprave, poreza i drugih financijskih poslova.

Nadalje, prema donesenom zakonu 1886. godine dolazi do postojanja kraljevske županijske oblasti. „Županijama 'pripada u upravnom području njihovom javna uprava, na

[11] Vrbošić 1992: 61.
[12] Vrbošić 1992: 61–62.

koliko nadilazi djelokrug kotarskih oblastih, a nije samoj vladi izričitno pridržana' (članak 41). Tu je posebno spadalo: uzdržavanje mira i javnog poretka, briga da se izvršavaju zakonski propisi, s pravom da se koristi i vojnička pomoć, rješavanje u prvom stupnju svih pitanja koja su nastala između općina te između općina i kotara, kao i između kotara, rješavanje svih pitanja koja su nastala u vezi s gradnjom cesta, mostova, nasipa, kanala, navodnjavanja i isušivanja tla i sl"[13]. Na vodećoj je poziciji županijske oblasti bio podžupan. Način imenovanja velikog župana se previše promijenio; prozvao ga je kralj na banov prijedlog. Župan je i dalje stajao na čelu županije, te je obnašao dužnost predstavnika izvršne vlasti i povjerenika vlade, što je ujedno značilo da je nadzirao samoupravu županije i sveukupne političke uprave županije i kotara. Dakle, središnje su vlasti države preko velikog župana ojačavale vlastito djelovanje i interese u županijama.

Onodobne su hrvatske županije bile podijeljene na već spomenute kotareve. Oni su bili isključivo upravna tijela, a njihove je funkcije izvršavala kotarska oblast. Isto tako treba razlikovati i općine; postojale su dvije vrste općina, seoska i gradska. Seoska općina se sastojala od sela koja nisu mogla obavljati prava i obveze političke općine, pa se zato nekoliko seoskih općina spajalo u upravnu (političku) općinu. Međutim, status gradske općine mogli su imati isključivo gradovi[14].

Ustav Stjepana Radića o županijama

Kako je modernizacija hrvatske uprave započela u drugoj polovici 19. stoljeća, tako se u 20. stoljeću i nastavila. Jedan od zaslužnih za nastavak i razvitak uprave je Stjepan Radić, koji je napisao Ustav neutralne seljačke republike Hrvatske, 1921. godine. Za županije Radić smatra kako bi trebale nastati slobodnim spajanjem gospodarskih općina, te kao takve činiti šire područje i predstavljati viši stupanj gospodarske, prosvjetne i zdravstvene organizacije, koja bi djelovala prema posebnome zakonu o županijama. Prema posebnome zakonu o županijskoj samovladi, državni bi se rad odnosio na sljedeće poslove: poslove narodnih financija, narodne obrane i sudstva. Isto tako, pod državnom bi kontrolom bile narodne škole za opću naobrazbu, kao i gospodarstvo, zdravstvo i dijelovi općine koji su važni za bit cijele države, ili koji su vezani za međunarodne ugovore i obveze. Dalje, prema Radićevom Ustavu, vlada ni u kojem slučaju ne bi smjela pretvoriti županiju u vlastiti organ, osim ako ne bi bilo potrebno obaviti

[13] Vrbošić 1992: 62–63.
[14] Vrbošić 1992: 62–63.

određeni državni posao. U tome bi slučaju vlada mogla dodijeliti vlastite stručne službenike, isključivo za izvršenje tih državnih poslova. Za svo uspješno poslovanje bi županije morale imati i vlastita financijska sredstva. Ukratko, Stjepan Radić je smatrao kako bi gospodarske općine i županije trebale biti autonomne, pa tako vladati same sobom i stvarati pravilnike za vlastite potrebe, koji bi, naravno, morali biti u skladu sa zakonom. Državna se vlada ni na koji način ne bi smjela uplitati u poslove županija ili općina, osim ako im nije potrebna financijska pomoć za daljnji razvitak ili za obavljanje nekog državnog posla. Međutim, za Radićeve ideje o upravnome uređenju tadašnje države (Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca) vlast nije marila, pa je županijski ustroj Hrvatske čak i ukinut 20-ih godina 20. stoljeća. Umjesto podjele na županije, uvedena je podjela na oblasti, tj. administrativne jedinice koje imaju značajno slabiju samoupravu[15].

Županije u vrijeme neovisne Republike Hrvatske

Nakon proglašenja suverene i neovisne Republike Hrvatske javlja se problematika njenoga unutarnjeg ustroja, koja je morala biti što prije riješena. Tako je u poglavlju Ustrojstva lokalne (mjesne) samouprave i uprave, unutar samoga Ustava Republike Hrvatske, u članku 131 zapisano: „Županija je jedinica lokalne uprave i samouprave. Područja županija određuju se zakonom tako da one budu izražaj povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika i sposobne da budu prirodne samoupravne cjeline u okviru Republike. Ustrojstvo i djelokrug županijskih tijela određuju se zakonom. Veliki se gradovi mogu zakonom urediti kao županije“[16]. Ukoliko se ova definicija županije usporedi sa onom na početku ovoga rada, biti će vidljiva njihova sličnost.

Nacrtom zakona o području županija, objavljenim 1991. godine, Republika Hrvatska je trebala biti podijeljena na 17 županija, s time da je grad Zagreb trebao imati poseban status kao glavni grad Hrvatske. Spomenuta će podjela biti prikazana u tablici 1.

[15] Vrbošić 1992: 63–64.
[16] Vrbošić 1992: 66.

Županija	Središte	Broj stanovnika	Veličina km^2	Općine
1. Vukovarska	Vukovar	231.660	2.445	Vukovar Vinkovci i Županja
2. Osječka	Osijek	382.405	4.581	Osijek B. Manastir Valpovo D. Miholjac Našice Orahovica i Đakovo
3. Požeška	Požega	274.332	3.850	Sl. Brod Požega Nova Gradiška i Pakrac
4. Virovitička	Virovitica	140.628	2.887	Virovitica Grubišno Polje Daruvar P. Slatina i Garešnica
5. Bjelovarska	Bjelovar	250.577	3.644	Koprivnica Križevci Vrbovec Čazma Bjelovar Đurđevac
6. Varždinska	Varaždin	307.021	1.950	Varaždin Čakovec Ivanec Novi Marof i Ludbreg
7. Krapinska	Krapina	169.750	1.480	Krapina Pregrada Zabok Klanjec Donja Stubica Zlatar-Bistrica i Sv. Ivan Zelina
8. Zagrebačka	Zagreb	953.607	1.928	Susedgrad Črnomerec Centar Medveščak Maksimir Dubrava Trešnjevka Trnje Peščenica i Novi Zagreb - uže gradsko područje Zaprešić Samobor Velika Gorica Sesvete i Dugo Selo
9. Sisačka	Sisak	262.167	4.416	Sisak Ivanić-Grad Kutina Novska Petrinja Glina Kostajnica i Dvor
10. Karlovačka	Karlovac	231.905	4.671	Karlovac Ozalj Jastrebarsko Duga Resa Ogulin Slunj Vojnić i Vrginmost
11. Riječka	Rijeka	313.925	3.487	Opatija Rijeka Crikvenica Cres-Lošinj Krk Delnice Čabar i Lošinj
12. Pazinska	Pazin	204.346	2.820	Buje Buzet Pazin Poreč Rovinj Pula i Labin
13. Gospićka	Gospić	91.813	4.999	Senj Rab Pag Otočac Gospić i Korenica
14. Zadarska	Zadar	217.656	4.124	Zadar Biograd Benkovac Obrovac Gračac i Donji Lapac
15. Šibenska	Šibenik	152.025	2.939	Šibenik Drniš Knin
16. Splitska	Split	472.224	4.501	Trogir Kaštela Solin Split Omiš Makarska Sinj Imotski Vrgorac Brač Hvar i Vis
17. Dubrovačka	Dubrovnik	128.124	1.816	Ploče Metković Korčula Lastovo i Dubrovnik

Tablica 1: Pregled naziva županija, njihovih središta, broja stanovnika, teritorijalne veličine i broja općina prema Nacrtu zakona o području županija, iz 1991. godine[17]

Međutim, predstavljena je ideja skinuta sa dnevnoga reda hrvatskoga sabora, što znači da zakon o županijama, te lokalnoj upravi i samoupravi nije donesen[18].

[17] Vrbošić 1992: 66–67.
[18] Vrbošić 1992: 66.

Današnji broj županija iznosi 20, sa gradom Zagrebom koji, kao glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status. Pomoću tablice 2 će biti prikazane osnovna statistika današnjega županijskoga ustroja – biti će izneseni podaci o površini svih županija, broju njihovih stanovnika (ukupan, ali i po km^2), broju gradova, općina i naselja unutar njih. Također, biti će ispisane brojke navedenih podataka za čitavu Hrvatsku.

	Površina, km^2	Broj stanovnika	Broj stanovnika na km^2	Broj gradova	Broj općina	Broj naselja
Zagrebačka	3.060	317.606	103,79	9	25	694
Krapinsko-zagorska	1.229	132.892	108,13	7	25	423
Sisačko-moslavačka	4.468	172.439	38,59	6	13	456
Karlovačka	3.626	128.899	35,55	5	17	649
Varaždinska	1.262	175.951	139,42	6	22	302
Koprivničko-križevačka	1.748	115.584	66,12	3	22	264
Bjelovarsko-bilogorska	2.640	119.764	45,37	5	18	323
Primorsko-goranska	3.588	296.195	82,55	14	22	510
Ličko-senjska	5.353	50.927	9,51	4	8	255
Virovitičko-podravska	2.024	84.836	41,92	3	13	188
Požeško-slavonska	1.823	78.034	42,81	5	5	277
Brodsko-posavska	2.030	158.575	78,12	2	26	185
Zadarska	3.646	170.017	46,63	6	28	229
Osječko-baranjska	4.155	305.032	73,41	7	35	263
Šibensko-kninska	2.984	109.375	36,65	5	15	199
Vukovarsko-srijemska	2.454	179.521	73,15	5	26	85
Splitsko-dalmatinska	4.540	454.798	100,18	16	39	368
Istarska	2.813	208.055	73,96	10	31	655
Dubrovačko-neretvanska	1.781	122.568	68,82	5	17	230
Međimurska	729	113.804	156,11	3	22	131
Grad Zagreb	641	790.017	1.232,48	1	-	70
Republika Hrvatska	**56.594**	**4.284.889**	**75,71**	**127**	**429**	**6.756**

Tablica 2: Županije, njihove površine, broj stanovnika, gradova, općina i naselja prema popisu stanovništva 2011. godine[19]

SMANJENJE BROJA ŽUPANIJA NJIHOVIM SPAJANJEM ILI UKIDANJEM?

Potreba za reformacijom sustava lokalne i regionalne samouprave već je godinama aktualna tema. Javlja se u valovima, započevši oko 2015. godine do danas. No, očigledno nije prvi, a neće biti ni jedini put da se ta ista tema otvara svakih nekoliko godina.

Naime, Koprić navodi kako je prva velika rasprava o preuređenju sustava lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj pokrenuta 1999. godine, a trajala je do 2001. Zbog toga su se 2000. godine dogodile ustavne promjene, a 2001. je donesen novi organski zakon za lokalnu samoupravu. Te su dvije nagle izmjene popraćene i drugim značajnim promjenama, koje su se najčešće ticale Hrvatskog pravnog centra. Jedna je od značajnijih promjena bila i osnivanje prvog Povjerenstva za decentralizaciju, 2004. godine. Unatoč formiranju Povjerenstva, do većih i bitnijih pomaka u decentralizaciji nije došlo. Situacija ostaje ista sve do 2007. godine, kada dolazi do zasnivanja kategorije velikih gradova, određene decentralizacije poslova, uvođenja neposrednog izbora načelnika, te drugih manjih promjena unutar sustava lokalne i regionalne samouprave. Također, od strane su Europske unije provedeni decentralizacijski projekti (EU ih je i financirala), ali nisu urodili plodom.

Sljedeća se velika rasprava o lokalnoj samoupravi pojavila putem medija 2009. godine, te je tako nametnuta kao javna rasprava o „racionalnosti“ sustava lokalne samouprave. Nakon početnih analiza, slabo poduprtima objektivno mogućim faktorima i dokazima da je spomenuti sustav „neracionalan“, počela su se čuti različita mišljenja o postavljenoj problematici. S obzirom da zbog medija ta rasprava bila javna, njeni sudionici nisu bili samo političari, nego i građani Hrvatske. Neki su se državljani vodili medijskim mišljenjem; smatrali su da broj županija treba smanjiti njihovim ukidanjem, a drugi su pak mislili kako će takva drastična promjena naškoditi cjelokupnom državnom sustavu. Ipak, hrvatska je vlada 2010. godine oformila novo povjerenstvo za decentralizaciju, čiji je zadatak bio priprema programa za decentralizaciju[20].

[19] Internetska stranica Državnoga zavoda za statistiku: https://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H02_02/H02_02.html.
[20] Koprić 2010: 942–943.

Najnoviji se val rasprave o izmjenama sustava lokalne samouprave javlja od 2015. godine do danas, i to na isti način kao 2009. godine – medijskim putem. Značajnoga pomaka ponovo nije bilo, te su se u raspravi hrvatski građani iznova podijelili. Tako nastaju mnogi novinski članci na zadanu temu, a primjer jednoga od mnogih je članak novinara Marinka Jurasića u Večernjem listu. Jurasić u svome članku navodi: „Hrvatsku kao jednu od najcentraliziranijih zemalja u Europi, svi se slažu, **treba decentralizirati.** Ne može se iz Zagreba voditi strateški razvoj Slavonije, Dalmacije… Gotovo pa da je postignuto kakvo-takvo suglasje da **broj gradova i općina treba drastično smanjiti**, ali nesuglasje je oko prvog koraka reforme lokalne i područne samouprave; treba li županije koje su uvedene 1993. ukinuti i zamijeniti s pet do osam regija ili ih treba zadržati, ili ojačati“[21]. Dalje se dotiče možda i bitnije stavke od samoga smanjivanja broja županija, a to je veliki broj zaposlenih službenika u sustavu lokalne i regionalne samouprave, te kvaliteta rada istih, ali i kvaliteta funkcioniranja obje samouprave. Za primjer uzima Dansku, zemlju koja po veličini i broju stanovnika sliči Hrvatskoj. Govori kako je broj zaposlenih u danskoj javnoj upravi nakon velike reforme lokalne uprave u 2007. godini ostao isti, a sama ih je reforma proslavila jer je danska uprava, organizirana u pet regija i 98 lokalnih jedinica, bila efikasna i kvalitetna u svome radu. Broj je zaposlenih u danskoj javnoj upravi zbog preraspodjele poslova između središnje, regionalne i općinske razine vlasti, čime su ojačale financije i nadležnost lokalnih vlasti[22].

Kako se problematika provlačila kroz godine i isticala različita mišljenja vidljivo je u članku Globusa iz 2016. godine. Radi se o izjavama Zorana Klarića, u kojima kaže kako je ukidanje županija nepotrebno i štetno. Smatra kako je postojeći županijski model za državu veličine Hrvatske primjeren, te da podjela na nekoliko velikih regija i stotinjak općina znači povratak odbačenom modelu zajednica općina iz SFRJ. Većina se europskih zemalja, koje imaju sličan broj stanovnika, dijele na upravno-teritorijalne jedinice koje su veličinom slične hrvatskim županijama; samo neke od njih su Norveška, Finska, Irska, Škotska i dr. Sustav u kojemu se država dijeli na samo nekoliko velikih regija karakterističan je za velike bivše socijalističke zemlje (Rusija, Ukrajina, Bjelorusija, Poljska). Klarić dalje spominje kako je broj europskih država koje se dijele na manje od deset osnovnih regija, osim federativnih (Ujedinjeno Kraljevstvo, Belgija), malen. Razlog tome je mišljenje da podjela na mali broj regija, u konačnici, uništava državni teritorij. Za razliku od Jurasića, Klarić, kao i drugi stručnjaci, jasnije upozorava na zamke kada se Danska uzima kao model za Hrvatsku. Govori kako se, iako je Danska po broju stanovnika i površini slična Hrvatskoj, dvije države ne mogu

[21] Jurasić 2015.
[22] Jurasić 2015.

uspoređivati. Danska je izuzetan primjer europske države koja je podijeljena na nekoliko velikih regija, ispod kojih stoje općine, bez kotareva ili rajona koji su prisutni u drugim zemljama podijeljenim na veće regije. „Stoga se danska teritorijalna reforma može uvrstiti u domenu društvenih eksperimenata, kojima su skandinavske države kao gospodarski, tehnološki i socijalno najrazvijeniji dio Europe sklone. […] Danska je usto i zemlja skoro bez korupcije i s visokom razinom političke kulture, pa si ovakav eksperiment, za razliku od Hrvatske, može i dozvoliti“[23]. Najvažniji argument protiv ukidanja županija koji se u članku navodi je nepostojeća korelacija između veličine upravnih jedinica i gospodarske uspješnosti države ili njenih regija. Drugim riječima, zemlje sa površinski malim županijama, kao što su Norveška, Finska ili Njemačka, gospodarski ne zaostaju za Danskom koja je podijeljena na velike regije. Potom kaže kako se situacija na razini županija, gradova i općina u Hrvatskoj poklapa sa prethodnom izjavom. Unatoč prevelikome broju hrvatskih gradova i općina u odnosu s ovlastima koje posjeduju, njihova efikasnost također nije predodređena veličinom. Dapače, Klarić kaže kako su manje i siromašnije općine prisiljene ponašati se racionalnije sa svojim sredstvima, dok su veće i bogatije općine rastrošnije, te ne ulažu većinu sredstava u faktore važne za gospodarski ili bilo koji drugi oblik razvitka[24].

ZAKLJUČAK

Hrvatske županije imaju dugačku povijest, kroz koju su zadržale vlastitu bit unatoč izmjenama njihove brojnosti, veličine, moći, te njihovih čelnika. Prolazile su kroz različite preinake sve do 19. stoljeća, od kojega započinje modernizacija lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Od navedenoga stoljeća nadalje, izmjene su i dalje postojale, no nisu bile drastične. Prvi najbliži oblik definicije županije današnjoj, javlja se u Ustavu Republike Hrvatske 1991. godine, kada je Republika proglašena neovisnom. No, krajem se 90-ih godina 20. stoljeća javljaju želje za reformom regionalne samouprave, odnosno čule su se želje za decentralizacijom. Međutim, hrvatska vlada zapravo nije napravila nikakav konkretan pomak ka tome, pa i unatoč projektima Europske unije čiji je zadatak bio promovirati i potaknuti decentralizaciju. Ova je problematika 2009. godine, putem medija, postala javnom raspravom kroz sljedećih deset godina. Takav je način predstavljanja ovako kompliciranih tema, po mome

[23] Klarić 2016.
[24] Klarić 2016.

mišljenju, veoma upitan. Mišljenja o smanjenju broja županija njihovim ukidanjem ili spajanjem su se, naravno, razlikovala. No, bilo je vidljivo kako se dio Hrvata vodio mišlju da ukoliko se ukine dio županija i općina, te tako i smanji broj zaposlenika istih, da će se maknuti dio korupcije, nestati će dio nepotrebnih troškova itd. Ta se ideja čini prilično ekstremnom, a političari i stručnjaci to i potvrđuju. Spajanje ili ukidanje županija, s obzirom na veličinu i broj stanovnika Hrvatske, neće biti od prevelike koristi. Dapače, možda će napraviti i mnogo veću štetu. Reforma sustava regionalne samouprave u Hrvatskoj je potrebna, ali ona mora biti usmjerena na poboljšanje kvalitete rada županija, pa općina i gradova.

LITERATURA

KOPRIĆ, Ivan, „Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj“, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 10 (2010.), 941–958.

VRBOŠIĆ, Josip, „Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj“, *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja*, 1 (1992.), 55–68.

JURASIĆ, Marinko, *„Velika analiza Večernjeg lista: Evo zašto moramo ukinuti županije“* (https://www.vecernji.hr/premium/velika-analiza-vecernjeg-lista-evo-zasto-moramo-ukinuti-zupanije-997475, zadnji pristup 1. rujna 2019.).

KLARIĆ, Zoran, (https://www.jutarnji.hr/globus/prof.-dr.-sc.-zoran-klaric-ukinuti-zupanije-nepotrebno-je-i-stetno-–-u-e, zadnji pristup 1. rujna 2019.).

Internetska stranica Ministarstva uprave Republike Hrvatske, (https://uprava.gov.hr/drzavni-strucni-ispit-789/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-provjeru-znanja/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-srednju-strucnu-spremu/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave-12345/sto-je-zupanija/12350, zadnji pristup 28. kolovoza 2019.).

Internetska stranica Državnoga zavoda za statistiku, (https://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H02_02/H02_02.html, zadnji pristup 31. kolovoza 2019.).