

*Područne (regionalne) samouprave i opsežne upravne reforme u državama Višegradske skupine**

*Iván Halász***

UDK 353 (4-11)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 15. 4. 2002.

Prihvaćeno: 20. 4. 2002.

U zemljama Višegradske skupine koje su analizirane u ovom radu (Češka, Poljska i Slovačka) odvijaju se opsežne upravne reforme u kojima dolaze do izražaja težnje za decentralizacijom i težnje za osuvremenjivanjem javne uprave, u sklopu tranzicijskih procesa te u ozračju priprema za ulazak u Europsku uniju. Sastavni dio reformi su pokušaji uspostave srednje (regionalne) razine teritorijalnog upravnog sustava, na kojoj se želi bitno osnažiti samoupravne elemente. Analizira se institucionalni razvoj srednje razine u predsocijalističko i socijalističko doba te naponi za uspostavom regionalnih jedinica u postsocijalističkom razdoblju za svaku zemlju. Dok se u Poljskoj, a u novije vrijeme i u Slovačkoj, na srednjoj razini nastoji provesti razdvajanje samouprave od državne uprave, Češka se opredijelila za regionalnu razinu koja objedinjava samoupravu i državnu upravu. Pitanje teritorijalne organizacije izaziva veliku pažnju te je predme-

* Izvorni naslov na mađarskom jeziku: A regionális önkormányzatok és az átfogó közigazgatási reformok a Visegrádi országekben. Prijevod na hrvatski :Xénia Detoni.

**Dr. Iván Halász, istraživač, Mađarska akademija znanosti, Institut za pravne znanosti.

tom burnih političkih rasprava u svim zemljama, u Slovačkoj je čak upravo zbog složenih političkih prilika došlo do odustajanja od planiranog načina i tempa decentralizacije.

Ključne riječi: regionalna samouprava, upravne reforme, Višegradska skupina zemalja

Nada ulaska u Europsku uniju potiče većinu istočnosrednjoeuropskih država da svoj pravni poredak i državna tijela nastoje unaprijed pripremiti za integraciju. Dio tih procesa tvore i opsežne upravne reforme koje su usko povezane sa stvaranjem prostornih cjelina srednje veličine s istinskom samoupravom te s osuvremenjivanjem sustava uprave. Tijek razvitka prate težnje za decentralizacijom, odnosno za povećanjem djelotvornosti opće uprave. Također ne bismo smjeli zanemariti niti opći demokratizacijski val koji je tijekom prošloga desetljeća preplavio te zemlje, a koji je također sam po sebi bio uvjetovan i potrebom da ta dugo vremena formalna teritorijalna samouprava napokon dobije istinski sadržaj.

U pitanju regionalne samouprave položaj država na prostoru srednjoistočne Europe pokazuje, uz neke sličnosti, i poprilične razlike. Tome su razlogom povijesno, političko i upravno naslijeđe, veličina teritorija pojedinih zemalja te, što također ne smijemo zanemariti, specifični oblici provedenih društvenih pretvorba (ostvarene tranzicije). Što se tiče tematske skupine pitanja o područnoj (regionalnoj) samoupravi, "povijesnome Zapadu" najbliže države koje tvore "Višegradsku skupinu", a među njima i Mađarska, nalaze se u iznimnome položaju. Kako su i u Mađarskoj planirane upravne reforme, bilo bi korisno upoznati iskustva zemalja upravo iz te skupine (Češke, Poljske i Slovačke).

1. ČEŠKA

Čehe je posljednjih godina ozbiljno zaokupljala misao o sveobuhvatnoj upravnoj reformi koja bi iznjedrila srednju razinu samouprave,

odnosno prostornu (regionalnu) samoupravu. Nakon dugih rasprava i razmišljanja oba su doma češkoga Parlamenta prihvatila zakone kojima je počela praktična provedba dugo planiranih reforma.

U Čehoslovačkoj su između dvaju svjetskih ratova djelovala tijela samouprave formirane temeljem izbornih rezultata na trima razinama: u naseljima, u kotarima i u pokrajinama. Ozemlje je Republike godine 1927. bilo podijeljeno na četiri *pokrajine* (na češkome: *zem*, na slovačkome: *krajina*): na Češku, na Moravsku i Šlesku, na Slovačku te na Podkarpatlje. Međutim, problem je bio u tome što je stanovništvo biralo samo dvije trećine predstavnika pokrajinskih vijeća i kotarskih skupština, dok je ministar unutarnjih poslova imenovao trećinu kotarskih, a vlada trećinu pokrajinskih vijećnika. Čelnu dužnost u pokrajini obnašao je *predsjednik pokrajine (namjesnik)* kojega je imenovala vlada.¹

Samouprave i dioba organizacije državne uprave u socijalističkoj su Čehoslovačkoj nestale, a umjesto njih ustrojani su mjesni, kotarski i oblasni *nacionalni odbori* sovjetskoga tipa te se upravna podjela državnoga teritorija mijenjala više puta. Najprije su godine 1948. uveli podjelu na oblasti. Prostor je Republike tada bio podijeljen na 19 *oblasti (kraj)*. Najznačajniju, a ujedno i najtrajniju podjelu uvela je reforma provedena godine 1960. koja je Čehoslovačku najprije dijelila na 7 čeških i 3 slovačke oblasti², odnosno na 75 (poslije 78) čeških i na 33 (poslije 38) slovačka *kotara (okres)*.

Godine 1990. u Čehoslovačkoj se lokalna samouprava i državna uprava ponovno razdvajaju. Izabrana tijela lokalne samouprave utemeljena su na razini naselja (gradova i seoskih općina), a državna je uprava premještena na razinu kotara. Tada je nestala razina oblasti, jer na toj razini nisu ostala ni tijela lokalne samouprave niti državne uprave. Značaj se oblasti očitovao tek na izborima, jer su kandidati za parlamentarnoga zastupnika mogli biti izabrani jedino s oblasne

¹ Kopecky, Martin: Pravní postavení obcí, základy obecního práva. Praha, 1998., str. 112.-114.

² Kasnije je i Bratislava (Požun), glavni grad Slovačke, dobio rang samostalne oblasti.

liste, dakle oblasti su funkcionirale i dalje, no jedino kao statističke jedinice. A i nadležnost se okružnih sudova također ravnala prema nekadašnjim granicama bivših oblasti.

Češka se javnost u prvim godinama tranzicije nije osobitije bavila pitanjima područne (regionalne) samouprave, premda je njihov ustroj bio uvršten u dugoročne planove. U poglavlju o lokalnoj samoupravi češki Ustav, koji je stupio na snagu 1. siječnja 1993., uz postojeće temeljne upravne jedinice na razini naselja spominje i njihovu višu razinu. Nazive potonjih temeljni zakon države donosi u alternativni: pokrajine ili oblasti. Međutim formiranje više razine lokalne samouprave Ustav je prepustio Ustavnome zakonu koji je tek trebalo donijeti.

Prema Ustavu za oba tipa lokalne samouprave vrijede temeljna ustrojna pravila koja se odnose ne samo na seoske i gradske općine nego i na buduće područne (regionalne) samouprave, a prema kojima su one definirane kao javnopravne korporacije koje raspolažu vlastitom imovinom i gospodare u skladu s vlastitim proračunom; mandat njihovih predstavničkih tijela traje četiri godine, odnosno predstavnici su, sukladno izbornome zakonu, birani neposredno. Ustav također određuje da djelokrug predstavničkoga tijela može biti definiran isključivo zakonom, odnosno da odluke u pitanjima iz samoupravnoga djelokruga, ako prema zakonu ne spadaju u nadležnost tijela lokalne samouprave na višoj razini, može donositi jedino tijelo izabраниh predstavnika jedinice lokalne samouprave. Dakle, opća su pitanja lokalne samouprave u nadležnosti predstavničkih tijela gradova i naselja, međutim djelokrug područnih (regionalnih) samouprava tek treba taksativno utvrditi. Prema tome, u njihovim se međusobnim odnosima afirmira načelo *supsidijarnosti*, odnosno klauzula "ostatka kompetencije".

No, na utemeljenje područnih (regionalnih) samouprava moralo se prilično dugo čekati. Jer pitanje sveobuhvatne upravne reforme na dnevni red vratilo se tek sredinom devedesetih godina. U kontekstu priprema za integracije problematika je područnih (regionalnih) samouprava postala osobito aktualnom ponajprije zbog toga jer je velik broj stručnjaka smatrao upravni ustroj zemlje oblikovan počet-

kom devedesetih nezadovoljavajućim i neprirodnim, i to ne samo zbog nepostojanja regionalne razine već ponajprije zbog opće strukture naselja u Češkoj.³ Zato je ustroj lokalnih samouprava srednje razine tek jedan, no vrlo važan dio reforma.

Uvođenje srednje razine samouprava u Češkoj bio je proces koji je tekao u više etapa, bio je praćen poprilično neizvjesnim političkim raspravama i s puno taktiziranja. Vlada je sa svojim prijedlogom prvi put naglo izletjela godine 1994.; on je u jednoj varijanti računao s utemeljenjem 8, a po drugoj inačici 12 oblasti. Uslijedile su duge rasprave koje se nisu iscrpljivale toliko u propitivanju djelokruga, zadaća i gospodarskih aspekata budućih regionalnih samouprava, jer su se većinom bavile njihovim optimalnim brojem i veličinom njihova prostora. Ustavni zakon br. 347, donesen godine 1997., plodom je kompromisa, a u usporedbi sa žestinom rasprava koje su mu prethodile nevjerojatno je škrt na riječima. Ustavni zakon dijeli prostor države na 14 oblasti. Jedna je od njih Grad Prag, glavni grad Republike, koji nije u sastavu Srednjočeške oblasti čije je sjedište također u Pragu.

Zakon je u nekoliko točaka dopunio odnosno izmijenio tekst Ustava. Izmjena je, primjerice, da se teritorijalna pitanja pojedine oblasti uređuje posebnim zakonom. Druga se promjena odnosi na naziv lokalne samouprave višega stupnja. Ustav je to pitanje djelomice ostavio otvorenim, jer je govorio o dvama alternativnim nazivima: o pokrajini ili o oblasti. Ustavni zakon br. 347 iz godine 1997. dosljedno navodi naziv *oblast*.⁴ Važnost naziva nije nimalo zanemariva, dapače, u stanovitome je smislu naziv čak znakovit. Jer, naziv *pokrajina* (*provincija*) u kontekstu češke povijesti i javnopravnoga naslijeđa podsjeća domaću javnost na *pokrajinski ustroj* kakav je vladao između

³ Godine 1998. u zemlji su bila ukupno 6.234 naselja, no većina ih je bila toliko mala da im broj stanovnika nije dostizao ni 300 ljudi.

⁴ Jirásková, Vera: K současnému stavu regionální samosprávy v České republice. EMP, 1998., br. 3. str. 19.-20.

dvaju svjetskih ratova. Tada je prostor Češke Republike bio podijeljen na dvije velike pokrajine, na Provinciju Češku te na Provinciju Moravsku i Šlesku. Odmah poslije promjene poretka moravski se regionalizam nakratko probudio, bio je do 1992. čak i parlamentarno zastupljen, međutim, suvremena je češka politička elita pod utjecajem raspada Čehoslovačke prilično nepovjerljiva prema još jednoj, potencijalno novoj separatističkoj težnji. Prijelaz na dosljednu uporabu izraza "oblasti" nije samo terminološki bitan, on je neprijeporan nositelj i stanovite političke poruke.

Međutim, krajem 1997. uveden novi teritorijalni ustroj ubrzo je postao predmetom osporavanja. S jedne strane, po prostornoj rasprostranjenosti i u broju stanovnika oblasti se veoma razlikuju. S druge strane, nove se regije teško mogu uklopiti u NUTS-ov sustav, dapače većina područnih samouprava ne zadovoljava niti kriterije koje propisuje NUTS-2. Prema mišljenju stručnjaka Europske unije, veličina čeških regija nastalih godine 1997. nije optimalna pa je, osobito zbog statistika i regionalnih fondova, Češka Republika zamoljena za pripremu takvih regionalnih struktura koje će biti u skladu s kategorijama koje predviđaju pravila NUTS-2. U ljeto 1998. Češka se vlada doista bavila problematikom ustroja teritorijalnih statističkih cjelina koje, međutim, ne bi postale niti samoupravne ni upravne regije. I utemeljila je osam takvih područja. Dakle, usprkos "novostima" u reformi, trenutno u toj zemlji postoje dva oblika podjele na oblasti. Po jednome ustroju zemlja se sastoji od 14 upravno-samoupravnih oblasti, a po drugome od 8 tzv. "EU-regija".

Prema tome, ne iznenađuje što su se relativno brzo javljale težnje s ciljem revizije godine 1997. provedenoga ustroja. Najpromišljenijim se pokazuje nastojanje koje bi, polazeći od teritorijalne podjele na oblasti iz godine 1960., državni prostor dijelilo na 8, odnosno - u slučaju nastanka Srednjomoravske oblasti kao alternativnog rješenja na - 9 oblasti. Predlagatelji izmjena željeli su predstavničkim tijelima oblasnih samouprava omogućiti promjenu područnih granica ne samo temeljem zakona nego i međusobnim sporazumom zainteresiranih oblasti te dopustiti stanovništvu naselja i gradova uz granicu

referendumsko izjašnjavanje o izdvajanju ili uključivanju u sustav druge upravne cjeline, a kvalificirana bi tropetinska većina predstavničkoga tijela mogla promijeniti i samo sjedište oblasti. Dakle, prijedlog koji želi provesti ustroj regija na način da one budu kompatibilnije s europskim regijama i češkim upravnim naslijeđem proširio bi - nasuprot sadašnjem, pretežito centralističkom rješenju - i manipulativni prostor oblasti. To su bila polazišta predlagača koji su se pozivali i na argument da njihova zamisao u svakome slučaju predstavlja jeftiniju upravu, jer se područna nadležnost okružnih sudova, službe javne zdravstvene zaštite i ostala tijela još uvijek ravnaju prema starome, godine 1960. provedenom ustroju. Međutim, krajem 1999. Prijedlog zakona nije prošao u Parlamentu naprosto zato što se tadašnja vlast željela baviti novim fazama reforma i nije se više namjeravala spoticati o "oblasna pitanja".

Sljedeći korak tijekom sveobuhvatnih upravnih reforma bio je ustroj samoupravnih tijela, odnosno rješavanje problema kvalitete odnosa lokalnih samouprava i državne uprave. Uz pitanja nadležnosti to su najbitniji problemi upravne reforme. Ta pitanja raščlanjuje početkom 1999. objavljen *Prijedlog koncepcije upravnih reforma* koji su pripremili stručnjaci Ministarstva unutarnjih poslova. Uz temeljna načela i glavne ciljeve reforme te uz plan i redoslijed potrebnih koraka realizacije i financijske projekcije, dokument predlaže i razne inačice, nabrajajući pritom njihove prednosti, ali i manjkavosti.

Što se upravne strukture tiče, spomenuti dokument predviđa tri varijante. Prva inačica donosi potpuno razdvajanje samouprave od državne uprave na oblasnoj razini. U slučaju njezine realizacije državna bi se uprava preselila na razinu oblasti i takozvanih "malih kotara", a samouprava bi djelovala na razini oblasti i naselja. Prema drugoj varijanti institucionalno bi se spojili zadatci lokalne samouprave i državne uprave na oblasnoj razini, ali i na razini ureda i tijela mjesne ili gradske samouprave ovlaštenih za obavljanje poslova državne uprave. U tome bi slučaju ukinuli 78 sadašnjih tzv. "velikih kotara", a njihovu bi ulogu preuzele 383 seoske općine ili gradovi koji su ovlašteni i za obavljanje poslova državne uprave. Broj bi se

potonjih po potrebi mogao smanjiti na 210, što je ravno broju tzv. "malih kotara". Treća, zapravo kompromisna varijanta nudi rješenje prema kojemu bi se državna uprava na razini oblasti razdvojila od samouprave, a na lokalnoj bi se razini, slično prijašnjoj inačici, one institucionalno spojile.⁵

Vlada je prvu varijantu, prema kojoj se državna uprava i samouprava strogo razdvajaju, smatrala najprihvatljivijom, no Parlament je glasao za drugu inačicu. On je, u odluci donesenoj u svibnju 1999., predložio Vladi ustroj jedinstvene javne uprave na svim razinama spajanjem državne uprave i samouprave te ujedinjenje svih raspršenih tijela državne uprave i njihovih filijala u jedinstven oblasni ured za javnu upravu. Spomenuta odluka drži nedostatnim i količinu nadležnosti koje su prema koncepciji trebale biti prenijete na razinu oblasti.

Godine 1999. izrađeni su konkretni prijedlozi zakona o ustroju područnih (regionalnih) samouprava, potrebni za prvu fazu upravnih reforma. Parlament je u ožujku 2000. izglasao zakone koje su označili početak reforma⁶, uz još neke izmjene i dopune zakona koje se tiču kompetencije i zadaća. Te je zakone i Senat naknadno prihvatio, s iznimkom nekih dijelova Zakona o kotarskim uredima, pa su ga senatori vratili Zastupničkom domu.⁷

Prihvaćanje spomenutoga paketa zakona koji je označio početak upravne reforme uzrokovalo je i bitne promjene češkoga državnoga i pravnog poretka. Već su ujesen 2000., za vrijeme izbora za trećinu senatorskih mandata, istodobno izabrani i predstavnici za oblasne skupštine. Zapravo, tim su izborima zaživjele područne (regionalne) samouprave srednje razine te počele postojati i u stvarnoj praksi. To

⁵ Návrh koncepcie reformy verejné správy 1999., str. 16.

⁶ Zakon o naseljima br. 128./2000., Zakon o Pragu, glavnome gradu, br. 131./2000., zatim Zakon o oblastima i oblasnoj upravi br. 129./2000. te Zakon o kotarskim uredima br. 147./2000.

⁷ Reformi se od parlamentarnih stranaka najviše protivila Gradanska demokratska stranka (ODS) koja je tradicionalno nepovjerljiva prema decentralizacijskim planovima i ne podržava slabljenje utjecaja središnjih ureda. Među najžešćim zagovornicima reforme bili su socijal-demokrati, članovi Kršćansko-demokratske narodne stranke te političari liberalno-konzervativne Slobodarske unije (US).

svoje pravo mogu oblasti, koje su zakonodavci definirali kao zajednice građana po teritorijalnoj pripadnosti s ovlastima samouprave, konzumirati "u okviru zakona i sukladno potrebama oblasti". Oblasti su javnopravne korporacije koje raspolažu vlastitom imovinom, a u raznim pravnim sporovima nastupaju u svoje ime i na svoju odgovornost. Temeljna im je funkcija brinuti se za što potpunije unapređenje društvenoga i gospodarskoga razvitka svojih zajednica, skrbiti o potrebama stanovništva te zakonima i drugim propisima štiti i garantirati i definiran javni interes.

Zadaće i djelokrug oblasti dijeli sa na vlastite poslove i ovlasti koje omogućuju njihovo izvršenje te na obavljanje poslova iz djelokruga državne uprave koji su prenijeti na tijela područne samouprave. Kako su parlamentarni zastupnici odbacili dvojni oblik javne uprave, ustroj koji bi razdvojio državnu upravu i lokalnu samoupravu institucionalno, poslove iz svojega samoupravnog djelokruga i državne uprave prenijete na tu jedinicu obavljaju skupština, izabrano predstavničko tijelo okruga, izvršna tijela i ured *hejtmana*, poglavara oblasti. Zastupnici su odabrali integrirani oblik uprave, odnosno model objedinjenja poslova. Međutim, samoupravni djelokrug oblasti ne osigurava veću širinu vlastitih, samostalnih nadležnosti. No, predlagači zakona računaju s preuzimanjem ovlasti kotarskih ureda koje će ukinuti do kraja godine 2003.

Oblasti su zasad ovlaštene za obavljanje poslova prostornoga planiranja, točnije za pripremanje i donošenje prostornih i urbanističkih planova većih teritorijalnih cjelina, zadužene su za zaštitu spomenika, dijelom nadziru gospodarenje šumama, pitanja lova i ribolova, a na području ekologije bore se protiv zagađivača zraka. Imovinom oblasti postale su i ceste druge i treće kategorije, no država im može *ad hoc* prepustiti i upravljanje državnim prometnicama prve kategorije. Reforma je donijela najveće promjene upravo u pitanjima odgoja i obrazovanja, jer je pravo utemeljenja, upravljanja i ukidanja srednjih škola, viših strukovnih škola, obrtnih škola, konzervatorija i osnovnih umjetničkih škola prenijela u oblasnu nadležnost. Ukinuti su dosadašnji školski (prosvjetni) uredi te područna tijela Ministarstava

poljoprivrede i zaštite okoliša kojih su poslovi a djelomice i zaposlenici prešli u oblasna samoupravna tijela. Ukratko, što se prijenosa kompetencije tiče, oblasti su dobile poslove i pravo samostalnoga djelovanja u pitanjima prometa, prosvjete, socijalne skrbi, zaštite spomenika, upravljanja kulturnim institucijama, lova, ribolova, gospodarenja šumama, djelomice i primarne zdravstvene zaštite, a donekle i na području zaštite prirodnoga okoliša.

Važno je napomenuti da u samoupravni djelokrug oblasti spadaju oni poslovi koji su zakonom izričito dodijeljeni oblasti. Zadatci samouprave koje zakon izrijekom ne spominje, po načelu supsidijarnosti, spadaju u djelokrug mjesnih i gradskih samouprava. Svako je naselje uključeno u područje okruga, no to ne znači da mu je oblast nadređena. Lokalne samouprave svih razina uživaju potpunu samostalnost i neovisnost. Tome ne proturiječi zakonska odredba koja oblastima u obavljanju poslova iz njihova samoupravnoga djelokruga nalaže obvezu suradnje s naseljima (općinama) i gradovima koji se nalaze na njihovu prostoru, no tijekom te suradnje oblast se ne može miješati u djelokrug i nadležnost potonjih. Međutim, oblast ima pravo izraziti svoje mišljenje prema državi u pitanjima koja se tiču njezina samoupravnoga djelokruga i poslova. Postupke koji se tiču oblasti državna su tijela dužna razmotriti s njihovim predstavničkim i izvršnim tijelima. Pored toga, samoupravne oblasti po Ustavu uživaju još jedno pravo prema državi, a to je pravo predlagatelja zakona koje neke političke snage, zasad neuspješno, žele ukloniti iz temeljnoga zakona. Dakle država, oblast i lokalna samouprava ne miješaju se jedne drugima u samostalnu kompetenciju, no dužne su među sobom surađivati i uzajamno voditi računa o zamislima i interesima drugih.

Najvažnijim tijelom oblasne samouprave postalo je *predstavničko vijeće*, skupština koje se članovi biraju neposredno. Broj članova *predstavničkoga vijeća* ovisi o broju stanovnika. Oblast koja ima do 600.000 stanovnika može u svoju skupštinu izabrati svega 45 članova, oblast koja ima od 600.000 do 900.000 stanovnika 55 članova, a u *predstavničko će vijeće* oblasti koja ima više od 900.000 stanovnika ući čak 65 članova.

Glavna je zadaća *predstavničkoga vijeća* oblasti donošenje odluka kojima se uređuju pitanja iz samoupravnoga djelokruga. Važne su mu

funkcije predlaganje zakona, donošenje oblasnoga proračuna, izbor hejtmana i članova izvršnoga vijeća, donošenje uredba i drugih općih akata samouprave, međuoblasna i međunarodna suradnja, osnivanje raznih odbora i oblasnih proračunskih organizacija, donošenje odluka o oblasnoj imovini, podupiranje raznih civilnih, humanitarnih, sportskih, kulturnih i sličnih udruga, izdavanje obveznica i dr.

U oblasti je glavno izvršno tijelo *oblasno vijeće*. Međutim, ono može nastupiti u svojstvu izvršnoga tijela u pitanju poslova prenijetih na tu samoupravnu jedinicu jedino tada kada to zakon izrijeком propisuje. Poglavarstvo oblasti do 600.000 stanovnika broji 9 članova, a kada broj stanovnika prelazi 600.000, na čelu oblasti stoji 11-člano vijeće. Članove vijeća, *hejtmana*, poglavara oblasti i njegova zamjenika, također članove vijeća, bira predstavničko tijelo. Zasjedanja poglavarstva kojima u pravilu predsjedava *hejtman* zatvorena su za javnost. Zadaća *oblasnoga vijeća* je izvršenje proračuna, pripremanje prijedloga za zasjedanje predstavničkoga tijela, upravljanje imovinom oblasti, imenovanje obnašatelja važnijih dužnosti te izvršavanje odluka predstavničkoga tijela.

Poglavar, najviši oblasni dužnosnik, jest *hejtman*, kojega bira predstavničko tijelo iz vlastitih redova.⁸ Premda je i on članom oblasnoga vijeća, ostaje na funkciji (kao i njegov zamjenik) čak i u slučaju kada vijeće bude opozvano, osim u slučaju kada predstavničko tijelo, zajedno s ostalim članovima poglavarstva, razrješuje i njega. *Hejtman* predstavlja oblast te potpisuje, a njegov zamjenik supotpisuje propise i uredbe koje su donijela okružna tijela, no ako uoči neki nedostatak u odluci vijeća, ima pravo obustaviti njezino izvršenje te je dužan cijeli slučaj iznijeti pred predstavničko tijelo.

Među *hejtmanove* obveze spada, uz prethodno odobrenje ministra unutarnjih poslova, imenovanje odnosno razrješenje *ramatelja* (*pročelnika*) *oblasnoga ureda* (*poglavarstva*). *Oblasni ured* (*poglavarstvo*) obavlja

⁸ Između dvaju svjetskih ratova hejtmani su stajali na čelu kotarske državne uprave, a do položaja nisu dolazili putem izbora, već ih je imenovao ministar unutarnjih poslova. Hejtmani tada nisu bili dužnosnici područne samouprave, nego ih se ubrajalo u lokalne predstavnike državne uprave.

zadaće iz svojega samoupravnog djelokruga oblasnoga značenja kojima ga zadužuje predstavničko tijelo oblasti te poslove državne uprave prenesene na tu samoupravnu jedinicu, s iznimkom onih koje je zakon povjerio predstavničkom tijelu ili nekoj drugoj službi. *Oblasni ured (poglavarstvo)* izvršava nadzor odluka koje su tijekom obavljanja upravnih poslova donijeli kotarski uredi (poglavarstva) i magistrati većih gradova (Prag, Brno, Plzen), odnosno gradski uredi koji su u rangu kotarskih, zatim sudjeluje u edukaciji zaposlenika tih ureda, nadzire rad pojedinih upravnih tijela (odjela i službi) kotarskih ureda te organizira savjetovanja voditelja kotarskih ureda koji djeluju na njegovu području. To je vrlo zanimljivo, jer premda su kotarski uredi dio državne uprave, a njihove vodeće dužnosnike imenuje ministar unutarnjih poslova, oni su osuđeni na ukinuće do godine 2003. Dakle, *oblasni ured (poglavarstvo)* u znatnoj mjeri izvršava i nadzor rada državne uprave koja djeluje na njegovu području. Ravnatelj oblasti odgovoran je ponajprije hejtmanu, međutim, kako se nikoga ne može imenovati pročelnikom ili ga opozvati s toga položaja bez odobrenja ministra unutarnjih poslova, ravnatelj zapravo djeluje po dvostrukoj odgovornosti.⁹

Nadzor djelatnosti tijela jedinice područne samouprave obavljaju ministarstva i tijela središnje državne uprave, a on se dijeli na dva segmenta. Ministar unutarnjih poslova dužan je izvršiti jedino nadzor nad zakonitošću rada u samoupravnome djelokrugu, u suradnji s drugim ministarstvima i središnjim tijelima nadležnima za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Ako je neki opći akt (propis) donesen na razini oblasti u suprotnosti sa zakonom, ministarstvo donosi odluku o obustavi njegove primjene. Nadzor poslova državne uprave prenijetih na oblasti povjeren je nadležnim ministarstvima i središnjim tijelima državne uprave. Međutim, u tome se slučaju nadzor ne ograničava samo na zakonitost akata i poslovanja, već i na

⁹ Ravnatelj (pročelnik) jedan je od najvažnijih predstavnika državne uprave u oblasti već i stoga što je izvorno planiran položaj *vladina delegata (povjerenika)*, oblasnoga predstavnika Vlade, izostao iz Prijedloga zakona upućenoga u Zastupnički dom.

provjeru usuglašenosti propisa i drugih odluka lokalnoga značenja donesenih u tijelima lokalne samouprave sa smjernicama i naputcima ministarstava i drugih središnjih tijela. Naime, u pitanjima izvršavanja poslova državne uprave prenijetih na područnu upravu te primjene ovlasti nužnih pri realizaciji tih zadaća područna su tijela podređena ministarstvima. Dakako, gospodarenje financijskim sredstvima koja potječu iz državnih izvora nadzire Ministarstvo financija.

Obavljanje pojedinih poslova iz svojega samoupravnog djelokruga oblast može organizirati u suradnji s drugim oblastima. Međusobna se suradnja može urediti posebnim sporazumom ili kroz zajedničke pravne osobe koje utemelju dvije ili više oblasti. Sporazume o međuoblasnim odnosima mora odobriti predstavničko tijelo oblasti. Međutim, oblast kao viša kategorija područne samouprave ne može postati članom nacionalne udruge gradova ili naselja. Oblasti mogu surađivati s jedinicama područne (regionalne) samouprave drugih zemalja odnosno mogu postati članovima raznih međunarodnih udruženja regija.

Po svemu sudeći upravna se reforma ne će zaustaviti na ustroju regionalne samouprave naprosto zato jer su ju i njezini stvaratelji osmislili kao proces koji će se odvijati kroz više faza. Sljedeći će korak biti najvjerojatnije ukidanje kotarskih ureda. Njihovu će ulogu u javnoj upravi preuzeti uredi i odjeli poglavarstava (samouprava) gradova i seoskih općina zaduženi za upravne poslove. Konceptija računa sa 383 ili 210 mjesnih središta takve namjene, no njihov će se broj definirati naknadno. Zapravo, ta lokalna središta mogu s vremenom prerasti u žarišta nekih budućih mikroregija koje mogu postati potencijalnim korisničkim subjektima strukturalne potpore namijenjene razini 4 po NUTS-u. No, autori koncepcije iz godine 1999. ni u kojem slučaju ne planiraju nastajanje posebne samoupravne razine za buduće mikroregije. Umjesto toga rado će podupirati mjesne i gradske samouprave koje se dragovoljno udružuju s ciljem da se među njima razvije što tješnja suradnja te intenzivnija koordinacija poslova iz samoupravnoga djelokruga. Takvi oblici udruživanja s vremenom će prerasti u nužnost, jer u Češkoj 28% naselja ima manje od 200

stanovnika. Premda te male zajednice ljubomorno čuvaju svoju samostalnost i grčevito se drže svojih samostalnih tijela, katkada im obavljanje svakodnevnih upravnih poslova zadaje ozbiljne probleme. Zasada (a vjerojatno do 2003.) ostaju kotarski uredi koji obavljaju poslove državne uprave, jer dok se ne ustroje i ne počnu s radom oblasni uredi (poglarstva), bilo bi vrlo riskantno mijenjati najtradicionalniju i još uvijek najvažniju razinu češke javne uprave. Dapače, još nitko ne može predvidjeti hoće li se razviti oštra sučeljavanja o budućnosti kotara.

2. POLJSKA

Kao i u mnogobrojnim drugim pitanjima u desetljeću poslije 1990., Poljska je prednjačila među tranzicijskim državama i u provođenju upravnih reforma koja su zadirale u problematiku područne samouprave srednje razine. U našoj su regiji Poljaci prvi izradili, a godine 1998. i dovršili upravni preustroj čija iskustva mogu biti iznimno zanimljiva i za njihove susjede.

Teritorijalno decentraliziranje države najavio je i godine 1997. izglasan nov poljski Ustav¹⁰ kada izrijeком kaže da teritorijalni ustroj države garantira decentraliziranje vlasti i javne uprave. Prema sljedećemu članku područna samouprava sudjeluje u obnašanju vlasti i javne uprave, i to na način da veliku većinu poslova koji su na nju prenijeti zakonom obavlja u vlastito ime i na vlastitu odgovornost. Međutim, Ustav izrijeком naglašava da će Poljska i dalje ostati integralna državna cjelina. No temeljni zakon ne definira teritorijalnu raspodjelu zemlje, nju upućuje u kompetenciju posebnoga zakona.

¹⁰ Ústava Polskej republiky. In: Transformace ústavních systémů zemí Střední a Východní Evropy. Red. Václav Pavlíček a kol. Praha, 1999.

Ustav Republike Poljske prenio je u djelokrug područnih samouprava izvršavanje onih javnih upravnih zadaća koje Ustav ili zakoni nisu povjerali drugim upravnim tijelima te, slijedom toga, u tim poslovima područne samouprave ostvaruju opću nadležnost. Osnovne jedinice područne samouprave su *općine (gmina)*; one obavljaju sve one poslove iz djelokruga lokalne samouprave koji nisu preneseni na jedinice drugih samoupravnih razina.

Socijalistička Poljska se izvorno dijelila na 17 vojvodstava. Upravna reforma provedena godine 1975. povećala je broj vojvodstava na 49, a istodobno je ukinula kotare, te 4.300 naselja svrstala u 2.381 općinu. Na čelu općina i vojvodstava stajala su vijeća koja su izvršavala poslove lokalne i državne uprave.

Preobražaj društva i poretka u zemlji iznjedrio je potrebu uvođenja istinske samouprave. Slijedom ustavnih promjena donesenih godine 1990. neovisnu su, od državne uprave odvojenu lokalnu samoupravu mogla rekonstruirati samo naselja (sela i gradovi). Tijela državne uprave djelovala su na dvjema razinama: na razini vojvodstva te na razini netom ustrojenih područja. Područni su uredi državne uprave preuzeli mnoge poslove iz djelokruga prijašnjih mjesnih vijeća. Uz formalno čuvanje dvojnoga teritorijalnog ustroja (općine/gradovi te vojvodstva) pojavila se i treća upravna razina (područje ili regija). Međutim, potonje nisu doživljavali kao "stvarnu" razinu nastalu po teritorijalnome načelu, već kao dodatnu stepenicu, dopunu državne uprave na razini vojvodstva.¹¹ Premda je takav ustroj većina relevantnih političkih snaga držala nedovršenim i privremenim, zamisao je o reformi teritorijalne samouprave istinski aktualnom postala tek poslije parlamentarnih izbora provedenih godine 1997.

Izvorna je zamisao vlade Jerzyja Buzeka bio ustroj 12 vojvodstava. Uz naselja (općine) i vojvodstva uveli bi i institucije približno 320 kotara, po jedan na najmanje 5 općina. Naravno, odmah je izbio "rat naselja" jer, dakako, nije bilo svejedno koje će se među njima dokopati ranga kotarskoga grada. Negodovali su i oni vojvodski gradovi koji

¹¹ Fuks, Tadeusz: Kształt reformy samorządowej. Państwo i Prawo., 1999., br. 4., str. 21.

bi smanjenjem broja vojvodstava izgubili svoj status. Konačno je uspio dogovor o ustroju 16 vojvodstava, što je odobrilo i najviše poljsko zakonodavno tijelo.

Upravna reforma provedena godine 1998. rezultirala je sustavom u tri razine, strukturom koja se dijeli na općine (gradove), kotare i vojvodstva. Broj općina u ovome trenutku iznosi 2.489. Pitanje kotareva je nešto složenije, jer 65 najvećih poljskih gradova zapravo uživa status kotara. Zakon propisuje obvezu da se u procesu ustroja odnosno mijenjanja granica kotara nastoji oblikovati kompaktna i po više kriterija jedoobrazna prostorna cjelina.

Koliko god se poljska upravna reforma¹² trudila što transparentnije razdvojiti upravne razine po teritorijalnome načelu, njih se ne može proučavati pojedinačno, jer upravo njihova ukupnost izražava bit poljskoga rješenja.

Upravna je reforma povjerila jedinicama lokalne samouprave skrb o prometnicama i mostovima koji se nalaze na njihovu prostoru, osiguravanje opskrbljenosti vodom, komunalne poslove, brigu o lokalnome javnom prijevozu i čistoći, o odlaganju komunalnoga otpada, o zdravstvenoj zaštiti, o zaštiti djece i mladeži, o obrazovanju i kulturi, osiguranje uvjeta rada škola, vrtića i knjižnica, obavljanje poslova vezanih za organiziranje rekreativnih i sportskih djelatnosti, za regulaciju tržišta, za uređenje parkova i trgova te za osiguravanje javnoga reda, zaštite od požara itd.

Tijela i službe kotarskih samouprava pretežito su dužna skrbiti o sljedećim pitanjima: prosvjeta, zdravstvena zaštita, politika potpore obiteljima, prometnice i promet, zaštita kulturnih dobara, pomoć sportskim i turističkim djelatnostima, poslovi zemljišnoga ureda,

¹² Upravnu reformu tvori nekoliko različitih zakona, među kojima se po važnosti osobito ističu: Zakon br. 603 donesen godine 1998. o trostrukom upravnom ustroju državnoga prostora, zatim Zakon o samoupravi na razini vojvodstava br. 576 iz godine 1998., Zakon o državnoj upravi na razini vojvodstava br. 577 donesen godine 1998., Zakon o izborima za predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave na razini naselja, kotara i vojvodstava br. 602 iz godine 1998. te godine 1998. prihvaćene izmjene i dopune Zakona o jedinicama lokalne samouprave broj 74 izglasana 1996.

gospodarenje vodama, upravne dozvole za građevinske djelatnosti, zaštita prirodnoga okoliša, rješavanje pitanja poljodjelstva, šumarstva i ribarstva, skrb o javnome redu i sigurnosti građana, briga o rješavanju pitanja nezaposlenosti, zaštita od poplava i požara, zaštita potrošača te zadatci obrane zemlje koji su dio odgovornosti kotara itd.

U usporedbi s jedinicama lokalne samouprave na razini naselja i kotareva djelokrug *samouprave vojvodstava* manje je usmjeren na pojedini, a prije svega se bavi poslovima regionalnoga značenja, gospodarskim i društvenim razvojem većih prostornih cjelina. Naime, Zakon o samoupravi na razini vojvodstva povjerio je samoupravama vojvodstava definiranje razvojne strategije vojvodstva, kao i jačanje građanske, kulturne i nacionalne svijesti stanovništva na svojem prostoru, poticanje gospodarske djelatnosti, jačanje konkurentnosti vojvodstva, podupiranje djelatnosti koje imaju cilj podizanje razine izobrazbe stanovništva, očuvanje postojećih vrijednosti prirodnoga i kulturnoga okoliša za kasnije naraštaje itd.

U razvojnoj politici regije Zakon posebno ističe formiranje tržišta rada, stvaranje povoljnih okolnosti za gospodarski rast, razvijanje infrastrukture, otkrivanje financijskih sredstava iz državnih i privatnih izvora potrebnih za izvršavanje zadaća od javnoga interesa, podupiranje razvoja znanosti, odnosno unapređenje suradnje između znanosti i gospodarstva, racionalno eksploatiranje prirodnih energetskih izvora, kao i važnost očuvanja i odgovarajućega načina korištenja kulturne baštine.

U djelokrug vojvodstava pripali su i neki poslovi koje je reforma izvorno bila uputila u nadležnost kotareva, ali je samouprava vojvodstva dužna sudjelovati u izvršavanju dijelova zadaća koje prelaze mogućnosti kotara. Te odnose uređuju posebni propisi. To su, primjerice, zadatci vezani uz osiguranje zdravstvene zaštite i uz politiku potpore obiteljima, zatim socijalna skrb, zaštita okoliša i kulturnih vrijednosti, modernizacija provincije, gospodarenje vodama i cestama, pitanja javnoga prijevoza, turizma, sporta i rekreacije, zaštita potrošača, obrambeni zadatci, zaštita javne sigurnosti, sprečavanje nezaposlenosti te pokretanje lokalnih tržišta rada. Zakoni koji reguli-

raju navedena pitanja određuju i konkretne obveze samouprave na razini vojvodstva.

Pri definiranju i provedbi razvojne strategije vojvodstva samouprave vojvodstava mogu surađivati s jedinicama lokalnih samouprava koje djeluju na njihovu prostoru, s tijelima državne uprave, i to ponajprije s vojvodom, s drugim vojvodstvima, s nevladinim tijelima, kao i s institucijama visokoga obrazovanja, sa znanstvenim i istraživačkim zavodima, a napose s međunarodnim organizacijama i s regijama u drugim, prije svega susjednim državama. U cilju obavljanja zadaća javnoga interesa vojvodstva mogu utemeljiti društva s ograničenom odgovornošću ili dionička društva, odnosno mogu pristupiti takvim gospodarskim društvima. Osim za poslove javnoga interesa, vojvodstva mogu utemeljiti ili pristupiti takvim društvima i onda ako ona djeluju u korist razvoja prosvjetnih, nakladničkih ili promidžbenih djelatnosti u vojvodstvu.

Sukladno dvostrukoj funkciji vojvodstva i Zakon ih definira na dva načina. Vojvodstva su s jedne strane jedinice područne samouprave, a s druge strane u upravnome smislu označuju krovnu područnu jedinicu. Subjekt vojvodske samouprave prema Zakonu je zajednica stanovnika koja živi na prostoru njezine nadležnosti. U vojvodski samoupravni djelokrug ubrajaju se oni poslovi s pomoću kojih se ostvaruju potrebe građana na razini vojvodstva, a zakonom nisu izričito dodijeljeni u nadležnost državne uprave. Međutim, vojvodske samoupravne kompetencije ne mogu povrijediti samostalnost kotarskih i mjesnih samouprava.

Svako je vojvodstvo dužno donijeti vlastit statut kojim podrobno opisuje svoj unutarnji ustroj. Međutim, statut se može odobriti tek uz suglasnost predsjednika vlade, a zatim ga se mora oglasiti - što se odnosi i na kasnije izmjene i dopune - u listu *Monitor Polski*, službenome glasilu Republike Poljske.

Osnove strukturalnoga ustroja vojvodstava zakonom su određene. Na čelu svakoga vojvodstva stoji *skupština vojvodstva (sejmik)*¹³,

¹³ U daljnjem će se tekstu upotrebljavati poljski izraz "sejmik".

predstavničko tijelo kojega je mandat stečen na neposrednim izborima, odnosno *vojevodstveno poglavarstvo (zarząd województwa)*. *Sejmik* je zakonodavno i nadzorno tijelo vojvodstva i sastavljen je od *savjetnika (vijećnika)* s četverogodišnjim mandatom. Uz donošenje statuta u njegovoj je isključivoj nadležnosti i donošenje akata lokalnoga interesa, utvrđivanje pravila gospodarenja imovinom, regulacija korištenja objekata u vlasništvu vojvodstva, utvrđivanje razvojne strategije i višegodišnjih planova za vojvodstvo, podroban opis politike raspodjele i dotiranja iz sredstava vojvodskoga proračuna, kreiranje vojvodske "vanjske politike", odnosno načela politike udruživanja u zemlji i dijelom u inozemstvu. *Sejmik* ima i iznimno važne nadzorne ovlasti.¹⁴

Predstavnici u *sejmiku* biraju tajnim glasovanjem iz svojih redova predsjednika i najviše tri potpredsjednika, koji su također članovi predstavničkoga tijela. Dužnost predsjednika i potpredsjednika nije spojiva s članstvom (vijećnik) u izvršnome tijelu, u poglavarstvu vojvodstva. Vijećnik vojvodstva ne može biti predstavnikom niti u mjesnoj ni u kotarskoj skupštini, ne može postati niti vojvoda ni podvojvoda, niti službenik u tijelima državne uprave.

Izvršno tijelo vojvodske samouprave je poglavarstvo (vijeće) vojvodstva. Peteročlanim vijećem predsjedava *vojvodski maršalek* kojega *sejmik* bira iz svojih redova. Ostale članove poglavarstva (vijećnike), a na prijedlog *maršaleka*, također bira *sejmik*, no oni ne moraju bezuvjetno biti predstavnicima u *sejmiku*, dakle, vijećnikom može postati i netko izvana.

Vrlo su zanimljiva i pravila opoziva. Prirodno je da je pravo opoziva vojvodskoga poglavarstva, koje se smatra i područnom "vladom", također u nadležnosti *sejmika*, no za to je potrebna tročetvinska većina glasova svih predstavnika. Postoji mogućnost opoziva članova poglavarstva (vijećnika) pojedinačno. I *maršalek* može predložiti

¹⁴ *Sejmik* će, primjerice, na prijedlog *maršaleka* imenovati ili opozvati rizničara vojvodstva, dužnosnika koji je ujedno i glavni knjigovoda vojvodskoga proračuna. Zatim, *sejmik* prihvaća i nadzire izvješća o financijskom gospodarenju lokalnih tijela izvršne vlasti.

opoziv nekoga od "članova vlade" vojvodstva. Međutim, samoga se maršaleka može opozvati istodobnim isticanjem kandidature novoga maršaleka, dakle vlada nastoji sredstvima konstruktivnoga nepovjerenja stabilizirati vojvodske *egzekutive*, odnosno izvršne vlasti.

Dužnost je maršaleka organiziranje rada poglavarstva, odnosno vlastitoga ureda, osiguranje izvršavanja tekućih poslova vojvodskoga poglavarstva te zastupanje interesa vojvodstva pred javnošću. Osim što je čelni dužnosnik maršalekova ureda, maršalek ravna djelatnošću službi i zaposlenika u svim radnim tijelima vojvodske samouprave i nadzire ju.

Obveze vlade vojvodstva koju predvodi maršalek su sljedeće: izvršavanje sejmikovih odluka, gospodarenje u ime vojvodstva, pripremanje a zatim i izvršavanje proračuna vojvodstva, izradba strateških razvojnih programa, organizacija suradnje s područnim (regionalnim) samoupravama drugih država te s tijelima međunarodnih udruga regija, vođenje, koordiniranje i nadzor djelatnosti i ostalih organizacijskih jedinica vojvodske samouprave kao i imenovanje odnosno opoziv njihovih pročelnika te donošenje statuta o organizaciji rada maršalekova ureda.

Poslove državne uprave na prostoru vojvodstva izvršavaju tijela državne uprave. Međutim, poslove koji su preneseni na tijela jedinica područne uprave obavljaju uredi i samoupravne službe. Državnu upravu u vojvodstvima općenito predstavlja vojvoda, no uz njega u vojvodstvima djeluju i tzv. *neintegrirana* tijela državne uprave koja nisu izravno vezana uz instituciju vojvode, jer su ona na tome području prisutna kao dekoncentrirane službe. To su vojne uprave, odsjeci porezne uprave, inspektorati rudnika, uredi za patente, ispostave državne uprave za šumarstvo, kao i uprave i inspeksijske službe granične policije i carine, pomorstva, zrakoplovstva i ribarstva. Granice nadležnosti navedenih tijela ne poklapaju se bezuvjetno s granicama odgovornosti vojvodstava ili kotareva. Pojava tih *neintegriranih tijela državne uprave* izravno ovisi o zakonskim odlukama, osobito u slučajevima kada to postaje nužnim zbog vrste i kakvoće poslova koja ta tijela obavljaju te ako im prostor nadležnosti prelazi granice vojvodstva.

Država nadzire i provjerava djelatnost vojvodskih - a na isti način i kotarskih i mjesnih - samouprava. Nadzor zakonitosti rada vojvodstava obavljaju *predsjednik Ministarskoga savjeta*, odnosno predsjednik Vlade i teritorijalno nadležni vojvoda, a financijska pitanja nadzire *regionalni zavod za platni promet*.¹⁵

U vojvodstvu je ključna osoba državne uprave dakako vojvoda (*województwo*), vladin predstavnik u vojvodstvu, vojvodski pretpostavljenik objedinjenih tijela državne uprave, tijelo nadzora samoupravnih tijela, ujedno i institucija koja tumači državno-upravne postupke, a napokon i glavni lokalni predstavnik Državne riznice.

Na prijedlog za državnu upravnu nadležnoga ministra (unutarnjih poslova) vojvodu imenuje ili razrješuje *predsjednik Ministarskoga savjeta*, odnosno predsjednik Vlade. Institucija premijera vojvodama je ujedno i vrhovno nadzorno tijelo koje nadzire njihovu djelatnost ne samo po kriteriju zakonitosti već provjerava i jesu li njihovi postupci u suglasju s vladinom politikom te zadovoljavaju li kriterije dobrog gospodarstva i častnosti. Predsjednik vlade ne samo što nadzire nego putem naputaka i upravlja radom vojvoda te rješava sporove koji iskrсну među vojvodama ili između vojvode i nadležnih ministara. U vojvodini se djelokrug ubrajaju svi oni poslovi državne uprave koji zakonom nisu povjereni nadležnosti nekoga drugoga tijela državne uprave; dakle u tim će pitanjima vojvoda odlučivati i imati opće ovlasti.

Premda tzv. *neintegriranim tijelima državne uprave* ne ravna vojvoda, on ima djelomično pravo upletanja u njihovo utemeljenje ili ukinuće;

¹⁵ Ako je vojvodski sejmik povrijedio Ustav, ili je počinio ozbiljnu odnosno višekratnu povredu zakona, *Sejm*, Zastupnički dom dvodonnoga poljskog Parlamenta, na prijedlog predsjednika Vlade raspustit će sejmik, što je ravno raspuštanju samoupravnoga tijela toga vojvodstva. U takvim će slučajevima, do okončanja izbora u vojvodstvu, ovlasti samoupravnih tijela preuzeti teritorijalno nadležan vojvoda. Ako vojvodsko poglavarstvo povrijedi Ustav, ili počinu ozbiljnu odnosno višekratnu povredu zakona, vojvoda će koji zastupa državu upozoriti sejmik na poduzimanje potrebnih koraka. No, ako sejmik zanemari upozorenje, vojvoda se može obratiti predsjedniku Vlade sa zahtjevom za raspuštanje vojvodskoga poglavarstva. Do izbora novoga poglavarstva njegove će ovlasti, na prijedlog vojvode, preuzeti osoba koju predsjednik Vlade imenuje vladinim povjerenikom. Ako je obavljanje poslova javnoga interesa zajednice trajno nezadovoljavajuće i ako je nužna žurna intervencija, predsjednik Vlade može obustaviti rad tijela vojvodske samouprave te uvesti upravu kojom će ravnati vladin povjerenik. Takvo, međutim, stanje ne može trajati dulje od dvije godine, a najviše do idućih izbora za samoupravna tijela na razini vojvodstva.

točnije, ti se postupci, ako zakonom nije drukčije propisano, i odvijaju temeljem prijedloga odnosno dopuštenja teritorijalno nadležnoga vojvode. Međutim, ako ta tijela nisu uspjela ishoditi vojvodino dopuštenje, ili ako nisu uzela u obzir njegovo mišljenje, može nastati spor koji će na kraju rješavati predsjednik Vlade. Spomenuta tijela državne uprave koja djeluju na prostoru vojvodstva dužna su svoje pravne akte usuglasiti s vojvodom, odnosno izvijestiti ga o raznim slučajevima, kao i o djelatnosti koju obavljaju na teritoriju vojvodstva. Kada vojvoda kao lokalni predstavnik vlade objavi svoje odluke i propise, oni su obvezujući i za tijela državne uprave ove vrste.

Vojvoda ravna poslovima onih tijela državne uprave koja nisu izuzeta iz njegove nadležnosti i koja predstavljaju državnu upravu na razini vojvodstva. Njegov rad izravno podupiru dvojica podvojvoda koje na prijedlog vojvode imenuje premijer, kao i ravnatelji raznih uprava, služba i inspekcija te predstojnik i načelnici ureda vojvode. Vojvoda imenuje odnosno razrješava ravnatelje spomenutih uprava, služba i inspektorata, s iznimkom načelnika policijske uprave i vatrogasne službe na razini vojvodstva; međutim, i njih će glavni pretpostavljeni imenovati uz odobrenje vojvode. Pri njihovu razrješavanju također će se tražiti vojvodino mišljenje. Podvojvode, predstojnik vojvodina ureda, načelnici policijske uprave i vatrogastva, odnosno dužnosnici koje predviđa lokalni statut, zajednički tvore vojvodin savjetodavni kolegij.

Vojvodstva u Poljskoj raspolažu vlastitom imovinom, odnosno imovinskim pravima koja su dobila od Državne riznice ili su ih sama pribavila tijekom građanskopravnih postupaka. Državnu imovinu potrebnu za obavljanje poslova iz djelokruga vojvodske samouprave vojvodstvo dobiva temeljem vojvodine odluke. Primopredaju vlasništva najčešće pokreće poglavarstvo vojvodstva, kada to postaje nužno zbog provođenja strategije prostornoga planiranja ili izvršavanja zakonom propisanih zadaća.

Prema tome, dio prihoda vojvodske samouprave potječe iz vlastitih izvora, iz vlastite imovine. Pored toga, vojvodstvu pripada i određen dio iz državnoga proračuna ostvaren iz poreznoga priljeva, a ono

koristi i imovinu koja mu je pripala ostavštinama, darovnicama te iz drugih izvora. Vojvodstva mogu također upotrebljavati i sredstva dopunskih subvencija državnoga proračuna, kao i njegova namjenska sredstva pomoći, odnosno mogu dobivati posebna sredstva kao naknadu za obavljanje poslova državne uprave. Mogu imati udjela i u prihodima proračuna općina i kotareva, razmjerno sredstvima koja su potrebna za izvršavanje zadaća što su s tih razina prenijete na vojvodstvo.

Prije godine 1998. u Poljskoj su izbori za tijela samouprave provedeni na razini naselja, jer predstavnička tijela građana na razini vojvodstava te na razini nepostojeće kotareva nisu ni postojala. (U naseljima manjima od 40.000 stanovnika u jednomandatnoj izbornoj jedinici glasovalo se za određene pojedinačne kandidate, a u naseljima većima od 40.000 stanovnika glasovalo se za liste.) Međutim, prema novome izbornom zakonu za samouprave, članove se samupravnih predstavničkih tijela na svim trima razinama (vojvodstvo, kotar, općina) bira neposredno. S iznimkom gradova i općina kojih broj stanovnika ne prelazi 20.000; tamo je, naime, ostavljen većinski izborni sustav, dok je u gradovima, kotarima i vojvodstvima uveden razmjerni sustav. Tu se umjesto za pojedinačne kandidate glasuje za liste, koje uz političke stranke mogu isticati udruge i razne društvene organizacije ili skupine birača. Predstavnička tijela vojvodstava koja imaju manje od 2 milijuna žitelja tvori 45 predstavnika (vijećnika). Sejmiku će svaka sljedeća kvota od 500.000 stanovnika donijeti po 5 vijećnika.

Zakoni o vojvodstvima, kotarevima i jedinicama lokalne samouprave razmjerno detaljno raščlanjuju pitanja neposrednoga izjašnjavanja građana, pa referendumu namjenjuju vrlo važnu ulogu u razvoju lokalne demokracije i u nadziranju tijela jedinica mjesne samouprave. Referendum se može raspisati o bilo kojem važnom pitanju iz djelokruga vojvodske samouprave. Raspisivanje može potaknuti sejmik ili desetina građana upisanih u biračke popise vojvodstva, a rezultati su referenduma valjani ako je glasovalo 30% biračkoga tijela. Za prihvaćanje statuta vojvodstva nije potrebno referendumsko izjašnjavanje građana. Referendum je važno sredstvo u rukama stanov-

ništva, naime, putem takvog oblika izjašnjavanja moguće je opozvati vojvodstvene sejmike, ali ne i pojedine članove sejmika. Slična su pravila na snazi i na općinskoj te na kotarskoj razini.

Prikaz poljske upravne reforme ne bi bio potpun bez makar kratkoga predstavljanja kotarske razine samouprave. Poput vojvodstava i kotari rapolažu vlastitom imovinom i pravom na donošenje vlastitih normi. Kotari imaju i svoje statute kojih im uzorak propisuje ministar nadležan za upravne poslove. Na čelu kotara nalazi se *kotarsko vijeće (rada powiatu)* kojega se vijećnici biraju na neposrednim izborima. Funkcija mu je donošenje odluka i nadzor djelovanja ostalih tijela kotarske samouprave. Izvršno tijelo kotara je *kotarska uprava/poglavarstvo (zarząd powiatu)* koje bira vijeće, kao što bira i *kotarskoga (starješinu) načelnika (starosta powiatu)* i ravnatelja *ureda kotarskoga poglavarstva*. Članove poglavarstva bira se na prijedlog kotarskoga načelnika: kao ravnatelj poglavarstva, on se ipak mora okružiti ljudima koji uživaju njegovo povjerenje i koji su birani uz njegov glas. Članovi poglavarstva, s iznimkom načelnika, ne moraju biti nužno i članovi vijeća.

U svezi s kotarevima mora se spomenuti još jedan važan propis, a riječ je o savezima koje temeljem odluka vijeća kotarevi mogu stvarati s ciljem što uspješnijega izvršavanja poslova javnoga interesa. Kotarski savezi također imaju svoje zakonom potanko propisane statute, primjenu kojih odobravaju kotarski savjeti, a svoje zadaće obavljaju u svoje ime i na vlastitu odgovornost. Sklapanje kotarskih saveza i udruga mora se prijaviti ministarstvu nadležnome za upravne poslove, jer oni postaju pravnim osobama tek nakon registracije. Tijelo odlučivanja i nadzora tih udruživanja je *skupština saveza* u koju svaka članica saveza delegira po dva predstavnika. I u tome je slučaju izvršno tijelo poglavarstvo, no na razini saveza kojega članove bira skupština iz redova svojih članova.

3. SLOVAČKA

U srpnju 2001. i u Slovačkoj su prihvaćeni zakoni koji su označili početak upravne reforme. Pripreme za reformu koja je u tijeku počele su odmah nakon parlamentarnih izbora provedenih godine 1998. i od početka su bile praćene, a i sada su izložene, oštrim političkim napadima i raspravama. Sučeljavanja su podijelila javnost ne samo po načelu pripadnosti vladajućima ili oporbi nego i samu vladajuću koaliciju. No, zamisao o ustroju područnih samouprava bila je na dnevnome redu od početka devedesetih godina.

Ne računajući samostalnu slovačku državu Jozefa Tisoa za vrijeme Drugoga svjetskog rata, Slovačka je svoju samostalnost stekla tek 1. siječnja 1993. A to znači da je prostor današnje Slovačke do godine 1918. bio ustrojen po načelima mađarskih županija i upravnih rješenja, a poslije 1918. nastaje čehoslovački upravni ustroj, s tom razlikom što je, za razliku od Češke, u Slovačkoj do 1927. sačuvana teritorijalna podjela na 6 županija. Od godine 1928. do 1938. cijela je Slovačka tvorila - pod nazivom *Slovačka pokrajina* - jednu od jedinica čehoslovačkih područnih samouprava i javne uprave. Prostor joj je bio podijeljen na kotare s vlastitim predstavničkim tijelima. U razdoblju od 1939. do 1945. ponovno se vratila županijska struktura, doduše u nešto izmijenjenome obliku. Prostor tadašnje Slovačke bio je ustrojen u svega šest tzv. veležupanija. U godinama poslije Drugoga svjetskog rata u Čehoslovačkoj su uvedene oblasti. Slovačka se od godine 1960. sastoji od triju oblasti (Zapadna, Središnja i Istočno-slovačka oblast), kojima se poslije pridružuje i četvrta, Bratislavska oblast. Oblasti su se dijelile na 38 velikih kotara. Na oblasnoj, kotarskoj i mjesnoj (općinskoj) razini djelovala su nacionalna vijeća vrlo slična onima kakva su postojala u Mađarskoj.

Sljedeće su ozbiljne promjene nastale godine 1989., poslije velikog preobražaja režima. Naime, 1990. ukinuta su nacionalna vijeća i zemlja se bila vratila dvojnome sustavu koji oštro razdvaja državnu upravu od lokalne samouprave. U razdoblju od 1990. do 1991. godine nastajao je asimetričan model: samouprave su zaživjele na

razini gradova i seoskih općina, a državna je uprava premještena na kotarsku razinu. Situacija je bila ista kao i u Češkoj. Oblasna je razina iščeznula, a poslije joj se značenje iscrpljivalo u činjenici što je postala izbornom jedinicom te što su granice nadležnosti okružnih sudova bile iste kao i granice nekadašnjih oblasti. Uz kotarske urede koji su obavljali opće poslove državne uprave, točnije ispod njih, nastala je još jedna razina državne uprave: 121 oblast. Oblasti, kao i oblasni uredi, poput modela stvorenoga godine 1990., bili su tek prijelazno rješenje dok se ne stvore uvjeti za provedbu sveobuhvatne upravne i prostorne reforme.

Razvojni put koji je počeo godine 1990. pratile su dvije tendencije. Po jednoj je trebao nastati velik broj specijaliziranih ureda državne uprave; o njihovu, međutim, ustroju središnja tijela i nisu pretjerano konzultirala jedna druge. Međusobna nadređenost i podređenost tih ureda građanima-korisnicima nije bila pretjerano transparentna, a katkada su probleme stvarale i nejasnoće oko područja odgovornosti pojedinih služba. Nastalu je situaciju Vlada pokušavala riješiti vodoravnom integracijom, međutim, u tome su ju naumu spriječile nestabilne unutarnjopolitičke okolnosti i česte promjene Vlade.¹⁶

Druga je tendencija vodila prema dezintegraciji; bio je to odgovor na nasilno provedenu integraciju naselja iz godine 1960. Tijekom dezintegracijskih procesa pokrenutih u devedesetima usitnjena struktura naselja u Slovačkoj postajala je još razmrvljenijom. Prema popisu u zemlji je godine 1998. bilo 2.871 naselje od kojih je 136 uživalo rang grada.¹⁷ Problem je bio u tome što je 68,8% naselja pripadalo u kategoriju s manje od 1.000 stanovnika, dapače 41% imalo je manje od 500 žitelja. Za mala je naselja katkada bio problem financiranje i jednoga jedinoga službenika, a nerijetko je i gradonačel-

¹⁶ Slavík, Vladimír: Priestorová organizácia verejnej správy v Slovenskej republike v rokoch 1990-1996. In: *Nové podoby verejnej správy (Slovenská a flámska skúsenosť)*. Ed. Frank Delmartino - Elke Versmessen - Silvia Miháliková - L'ubomír Falt'an. Bratislava, 1997., str. 92.

¹⁷ Berčík, Peter: *Financovanie miestnych samospráv v Slovenskej republike. Dokumentácia vyvoja od roku 1991*. Bratislava, 1998., str. 7.

nički posao obnašatelju dužnosti bila sporedna djelatnost.¹⁸ (Po mišljenju stručnjaka optimalno bi rješenje mogli postati zajednički mjesni (općinski) uredi koje bi financiralo više naselja, oni bi mogli rješavati probleme oko 3.000 stanovnika, dok bi predstavnička tijela i gradonačelnici malih naselja mogli i dalje funkcionirati neometano.)

O pitanjima novoga oblasnog ustroja tijekom 1990. godina provedene su rasprave koje su u osnovi iskristalizirale tri moguća rješenja: varijantu oblasti, tzv. županijsku inačicu, te povratak starome, godine 1960. provedenome ustroju na velike kotare. Naravno, tu nije bitan naziv (jer dva pojma, oblast i županija, bez problema bi mogli biti i istoznačnice) nego veličina i autonomnost budućih regija te kriteriji njihova ustroja.

Isprva se činilo da će najviše izgleda imati varijanta tzv. županije po kojoj je namjera bila prostor Slovačke podijeliti na 16 županija te na 77 kotara skromnije teritorijalne veličine, tako da županiju tvore najmanje dva ili tri kotara te da joj broj stanovnika bude oko 350.000.¹⁹ Pri određivanju granica županija poštovali bi se povijesno naslijeđe i zemljopisna logika, no uzele bi se u obzir i gospodarske te demografske promjene nastale tijekom prošlih desetljeća. Izabrana su tijela samouprave kreatori zamisli predvidjeli za lokalnu i županijsku razinu, a upravne su poslove namjeravali povjeriti kotarskim uredima. Na čelu županije bilo bi dvodomno predstavničko tijelo (dom neposredno biranih vijećnika i dom gradonačelnika), a izvršna bi tijela bila 15-člana vijeća na kojih bi čelu stajao *župan*. Taj su plan osobito podupirali slovački kršćanski demokrati, liberali i stranke nacionalnih manjina.

Godine 1992. vlada Jána Čarnogurskoga upravo je tu varijantu bila uputila nadležnim odborima Slovačkoga parlamenta na razradbu,

¹⁸ Konečný, Stanislav: Decentralizácia v podmienkach Slovenskej republiky. In: Nové podoby verejnej správy (Slovenská a flámska skúsenosť.) Ed. Frank Delmartino - Elke Vermessen - Silvia Miháliková - L'ubomír Falt'an. Bratislava, 1997., str. 84.

¹⁹ Malíková, L'udmila: Reforma miestnej verejnej správy na Slovensku. In: Nové podoby verejnej správy (Slovenská a flámska skúsenosť.) Ed. Frank Delmartino - Elke Vermessen - Silvia Miháliková - L'ubomír Falt'an. Bratislava, 1997., str. 66.-67.

no sljedeća je vlada (tzv. Mečiarova druga vlada) odbacila inačicu sa županijskim ustrojem. Stvaranje planova za reforme u međuvremenu se usporilo, naime Slovačka je postala samostalnom državom pa je ta nova okolnost na neko vrijeme zaokupljala svu energiju državnoga stroja. Nakon što je varijanta sa županijama odbačena, vlada je počela smišljati nov teritorijalni ustroj i tijekom toga procesa nastale su mnogobrojne parcijalne zamisli. U međuvremenu se broj planiranih oblasti kretao od 7 do 11. Varijanta ustroja po oblasnome načelu predviđala je utemeljenje 70 do 80 manjih kotara.

U devedesetim se godinama uz prije opisane inačice pojavio i prijedlog po kojemu bi se trebalo vratiti ustroju od četiri velike oblasti (tri velike oblasti i Grad Požun) na koje se stanovništvo već bilo naviknulo, a s druge strane bile bi sukladne očekivanjima europskih tijela o pitanju ustroja po NUTS-u 2.²⁰ Pitanje je konačno riješeno godine 1996., kada je prostor zemlje podijeljen na 8 *oblasti (kraj)* i 79 *kotara (okres)*. Reforma se ticala samo teritorijalne podjele i tijela državne uprave te nije omogućila utemeljenje područne (regionalne) samouprave; dapače, donijela je tek daljnje jačanje centralizacije i povećanje broja službenika.²¹

Većina iz oporbenih redova kao i predstavnici mađarske nacionalne manjine nikada nisu mogli potpuno prihvatiti nov ustroj i pripremali su se za njegovu izmjenu nakon sljedećih izbora. Rezultatom se može smatrati možda ona vodoravna integracija koja je u poslovima opće i specijalizirane državne uprave učinila transparentnijom odnose oblasti i kotareva. Oblasni i kotarski uredi (državne uprave) predvođeni *predstojnicima (prednosta)* među sobom su bili u nadređenom i podređenom odnosu, objedinjavali su mnoge dekoncentrirane specijalizi-

²⁰ Malíková, L'udmila: Reforma miestnej verejnej správy na Slovensku. In: Nové podoby verejnej správy (Slovenská a flámska skúsenosť.) Ed. Frank Delmartino - Elke Versmessen - Silvia Miháliková - L'ubomír Falt'an. Bratislava, 1997., str. 66.

²¹ Parlamentarna je oporba više simpatizirala varijantu o županijama. Oporbene su se stranke pobojale da se Mečiarova vlada sprema mijenjati izborni zakon i da je to razlogom poprilične nerazmjernosti u određivanju kotarskih granica. U južnim prostorima zemlje, gdje živi većina Madara u Slovačkoj, odnosno u područjima koja su bila u oporbi prema vladi, ustrojeni su znatno veći kotari nego drugdje.

rane službe. Djelokrug im je pokrивao pitanja obrane, opće unutarnje uprave, financija, zdravstva, zaštite prirodnoga okoliša, socijalne skrbi, kulture, sporta, regionalnoga razvoja, međunarodne suradnje i dr. Dakako, navedene su djelatnosti obavljali kao podređene službe resornih ministarstava. Od važnijih poslova koji se tiču svakodnevnoga života stanovništva jedino su porezni uredi izuzeti iz kotarske nadležnosti. Predstojnike tih ureda imenuje Vlada.

Premda je Vlada obećala utemeljenje područnih (regionalnih) samouprava, ipak je u razdoblju od uvođenja reforme godine 1996. do parlamentarnih izbora 1998. najviše energije potrošeno na izgradnju novoga ustroja i pokretanje njegovih mehanizama. Osim toga, nacionalistički i etatiistički usmjerena vladajuća koalicija²², koja je zemlju držala u šaci, nije ni mogla biti pretjerano zainteresirana za daljnjom diobom vlasti, upravo onim što bi se počelo događati uvođenjem područnih (regionalnih) samouprava.

Jesenski izbori godine 1998. donijeli su velike promjene u dotadašnjem razvoju Slovačke, i to ne samo u pitanju proklamiranih zamisli o samoupravnoj reformi. Stekao se dojam da je većina u doista raznobojnoj vladajućoj koaliciji odlučna u namjeri provedbe sveobuhvatnih upravnih reformi, već i zato što prijašnja reforma nije bila donijela decentralizaciju, nego je, upravo suprotno, bila recentralizirajućom. Osim toga, u Slovačkoj su državna uprava i samoupravna struktura postale još asimetričnijima, jer su se u njima suprotstavljale s jedne strane tri razine državne uprave (vlada, oblasni ured, kotarski ured), a s druge strane jedna razina samouprave, i to na razini naselja. Sadašnja je slovačka Vlada željela decentralizacijom prepustiti nižoj razini ne samo dio poslova, djelokruga i financijskih izvora već i većinu političke odgovornosti. Ne smijemo također zanemariti činjenicu da je prenapujala birokracija u Slovačkoj postala nepodnošljivim teretom. (Primjerice, godine 1997. na svakih 45 stanovnika dolazio je po jedan djelatnik javne uprave.)²³ Napokon, sadašnju su vladajuću

²² Treća vlada Vladimira Mečiara bila je koalicija Pokreta za demokratsku Slovačku (HZDS), Slovačkoga radničkog saveza (ZRS) i Slovačke nacionalne stranke (SNS).

²³ Rehurek, Miloš: Verejná správa v Slovenskej republike: kontexty a atribúty. Právny obzor, 1999., br.3., str. 210.

koaliciju na početak reforme i ustroj područne (regionalne) samouprave poticali i politički razlozi, jer će nakon provedbe značajne decentralizacije uprave teško biti graditi autokratske režime.²⁴ Dakako, tome se nadaju liberalni zagovornici reforme i zagovornici reforme iz redova nacionalnih manjina. Potpora većine jedinica lokalne samouprave i saveza samouprava također je jačala izgleda reforme. U Slovačkoj, koja je zemljopisno prilično razvedena jer joj se čak i glavni grad nalazi uz jugozapadnu granicu, regionalno je naslijeđe vrlo jako, a regionalni identitet vrlo jasno izražen.

Koncepciju upravne reforme uputili su u jesen 1999. godine na široku javnu raspravu, koju su poslije temeljem brojnih primjedaba i prijedloga dopunili i preradili te poslali ministarstvu i drugim središnjim tijelima na provjeru. Načelna se odluka koalicijskih stranaka o konačnome obliku reforma te o njihovu pokretanju izvorno očekivala u proljeće 2000. Prema dokumentu pod naslovom *Koncepcija decentralizacije i modernizacije javne uprave* temeljni su ciljevi reforme okončanje procesa izgradnje nove upravne strukture, decentralizacija nadležnosti i prijenos upravne odgovornosti s državne na lokalnu razinu te radikalno smanjenje troškova financiranja uprave. Tijekom tih procesa pomno se pazilo na afirmaciju načela supsidijarnosti. Država se decentralizacijom, dakako, nije željela osloboditi svake odgovornosti, međutim, u pitanju decentralizirane nadležnosti vlastitu je ulogu željela smanjiti i ograničiti jedino na nadzor zakonitosti.²⁵

Osnovno je određenje plana reforme da će uprava u budućnosti djelovati prema tzv. modelu razdvojenosti, dakle da će državna uprava i samouprava biti institucionalno razdvojene te neovisne jedna o drugoj. Reforma je predvidjela tri razine uprave: lokalnu (općinsku), područnu (regionalnu) i državnu. Samouprava bi se organizirala na dvjema razinama, odnosno uz postojeće jedinice lokalne samouprave pojavile bi se i novoustrojene područne (regionalne) samouprave. Kako bi gradovi i općine postali sposobnima za ostvarenje zadaća iz

²⁴ Zahraníciu záleží na reforme verejnej správy. SME, 14. III. 2000.

²⁵ Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Siječanj 2000., str. 4. i 8.

samoupravnoga djelokruga te za obavljanje poslova državne uprave prenijetih na razinu samouprave, tvorci reforme poticali su naselja na udruživanje. Konceptija je slijedila a još uvijek i prati primjer skandinavskoga modela po kojem na tri tisuće stanovnika djeluje po jedan municipij. Prema zamisli autora reforme, po stručnosti zahtjevniji poslovi rješavali bi se utemeljenjem stručnih služba na dva načina. Optimalnija bi varijanta bila kada bi se naselja, uz očuvanje potpune samostalnosti, udružila i utemeljila zajedničko (općinsko) poglavarstvo sastavljeno od stručnjaka. Druga bi mogućnost bila kada bi se lokalna samouprava dogovorila s nekim selom i gradom te sklopila u javnopravnome smislu sporazum temeljem kojega bi njezine upravne poslove obavljao susjedni mjesni (općinski) ili gradski ured stručnjaka; zapravo bi naručila "upravne usluge". Takvi bi se "servisni" uredi, po svemu sudeći, nalazili u gradovima. Konceptija je i navela 169 potencijalnih gradova i većih mjesta što ih je smatrala prikladnima za ustroj zajedničkih ureda za upravne poslove.

Konceptija reforme po Nižnanskom u perspektivi je računala s prestankom rada kotarske administrativne strukture, što je izazvalo brojna protivljenja. Što se strukture tijela oblasnih samouprava tiče, javljale su se tijekom pripreme reforme brojne zanimljive zamisli. Planirali su da će na čelu oblasne egzekutive stajati načelnik biran neposrednim izborima i njegov savjet koji će uživati povjerenje predstavničkoga tijela. Što se predstavničkoga tijela tiče, neko vrijeme nije bilo sigurno hoće li ono biti jednodomno ili dvodomno. Prijedlog za primjenu većinskoga izbornog sustava naišao je na razmjerno širok konsenzus.

Što se tiče prijenosa zadaća i kompetencija u djelokrug područnih (regionalnih) samouprava, autori reformske koncepcije namjeravali su samoupravama povjeriti poslove regionalnoga razvoja, zdravstva, prosvjete, socijalne skrbi te kulturnih institucija. Sasvim konkretno, namjera im je poslove utemeljenja i financiranja srednjih škola, srednjih strukovnih škola i visokih učilišta (a ne i sveučilišta), osnivanja raznih institucija dopunskoga i prekvalifikacijskog obrazovanja, podupiranja crkvenih i privatnih škola, financiranja bolnica i poliklinika,

kao i sirotišta i domova umirovljenika, skrbi o prometnicama druge kategorije, organiziranja lokalnoga prijevoza na razini regije, zaštite potrošača te politike zapošljavanja prenijeti u nadležnost područne samouprave.

U usporedbi s rješavanjem problema strukture tijekom priprema daleko je više političkih sučeljavanja poticalo pitanje broja i teritorijalne veličine budućih regija. Nižnanskyjeva je koncepcija bila kompromis između godine 1996. ustrojenih 8 oblasti i prije predlaganih 16 manjih županija, jer joj je namjera bila prostor zemlje podijeliti na 11 oblasti i na jednu posebnu oblast glavnoga grada. Novi bi ustroj daleko više pozornosti posvetio povijesnim i regionalnim tradicijama, s iznimkom jugozapadnoslovačke regije gdje živi većina mađarske zajednice u Slovačkoj. Temelj su koncepcije oblasti manjega teritorija, dakle autor je odbacio prijedloge koji su mu sugerirali povratak nekadašnjoj podjeli na četiri regije, kao boljoj varijanti. Nije se strogo ravnao prema zadanim veličinama koje su optimalne po sustavu NUTS-2, uostalom ni europske regije po tome načelu nisu jednake, nego polaze od unutarnje razvedenosti državnoga prostora. Autoru je, dakle, od pretjeranoga obaziranja na uvjete EU-potpore bilo važnije načelo prirodne regionalizacije. Koncepcija je predviđala mogućnost udruživanja manjih regija radi zajedničkoga natjecanja za dobivanje dotacija koje potječu iz strukturalnih EU-fondova a namijenjene su područjima ustrojenima po načelu NUTS-2.²⁶

Pitanje novih granica oblasti kao i budućnost, sudbina kotarskih ureda postali su najneutralnijom točkom reforme. O broju regija nisu se mogle usuglasiti ni stranke vladajuće koalicije. Slovački je dio koalicije razmišljao o implementaciji modela s 12 područja koji, međutim, u potpunosti zanemaruje interese Mađara, dok je Stranka mađarske koalicije (MKP) nastojala postići utemeljenje županije u kojoj bi mađarsko stanovništvo bilo u većini. Sjedište te 13. županije bio bi grad Komarno i ona bi u svojem sastavu objedinila 6 južnoslovačkih kotara. Dio političara mađarske nacionalnosti bio je

²⁶ Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Siječanj 2000., br. 4. str. 21.

spreman radi kompromisa, uz neke teritorijalne preinake, prihvatiti rješenje s 12 područja (regija). Za ostanak kotarskih ureda najžešće se borila Stranka demokratske ljevice (SDL) s ozbiljnim utjecajem u krugu tamošnjih zaposlenika.

Sudbina je reforme zbog spomenutih rasprava i problema postala sve neizvjesnijom. Međutim, početkom trećega tisućljeća ipak se dogodio pomak. Naime, Slovački je parlament u prvoj polovini 2001. na više mjesta mijenjao i dopunjavao državni Ustav. Izmjena temeljnoga nacionalnog zakona obuhvaća i problematiku lokalnih samouprava. Bio je to važan korak, jer je izmjena ustavnim putem pripremila teren za upravne reforme. Promjena se najviše tiče tzv. viših teritorijalnih jedinica (tako glasi ustavna definicija, no u stvarnosti je riječ, dakako, o oblastima), o kojima je slovački Ustav prije govorio izrazito općenito.

Temeljem lokalne samouprave izmijenjen i dopunjen Ustav proglasio je općinu. Općine (na slovačkom: *obec*, pojam koji uključuje i gradove) i veće teritorijalne jedinice pravne su osobe koje u zakonskim okvirima samostalno gospodare vlastitom imovinom i financijskim sredstvima. Samouprave obje razine mogu stupiti u razne udruge i saveze. Propisi koji se odnose na općine i dalje ostaju na snazi. Što se pak oblasti tiče, njihovu buduću strukturu izmijenjeni i dopunjeni Ustav uređuje na sljedeći način: na čelu više teritorijalne jedinice bit će predstavničko tijelo, čije vijećnike stanovništvo bira neposredno, i predsjednik kojega građani također biraju neposredno. Mandat predstavničkoga tijela i predsjednika traje četiri godine. Predsjednik je izvršno tijelo najviše teritorijalne jedinice, njezin je ravnatelj i predstavlja ju pred zakonom i pred javnošću.

Premda su početkom 2001., u okolnostima postojeće političke konstelacije, mnogi u Slovačkoj bili skeptični što se ostvarivosti reforme tiče, Parlament je 4. srpnja 2001. ipak izglasao dva zakona koji su pokrenuli provedbe reforme upravnoga i teritorijalnoga ustroja zemlje. To su Zakon o samoupravi viših teritorijalnih jedinica (drugim nazivom: Zakon o samoupravnim oblastima) i Zakon o izborima za tijela oblasne samouprave. Međutim, oba zakona, a pogotovo

okolnosti njihova izglasavanja, ne samo što su do kraja razbili ionako krhku i kolebljivu vladajuću koaliciju Slovačke nego su domaćim zagovornicima samoupravnosti donijeli i golemo razočaranje. Dogodilo se, naime, da se dio vladajuće koalicije, točnije Stranka demokratske ljevice (SDL') i Stranka građanskoga sporazuma (SOP), priklonio oporbi i time u potpunosti izmijenio smisao Parlamentu upućenoga vladinoga prijedloga zakona. Premda je predsjednik Vlade Mikuláš Dzurinda bio svjestan razvoja situacije, nije povukao prijedlog zakona, već je pozvao zastupnike uvjetno svoje Slovačke demokratske i kršćanske unije (SDKÚ) da usprkos neslaganju glasuju za, voljom oporbe i njezinih saveznika, značajno preinačen zakonski prijedlog. Protiv prijedloga glasovali su jedino zastupnici Stranke mađarske koalicije (MKP) i slovački kršćanski demokrati (KDH) koji su sa svojim zamislima ostali u manjini. Viktor Nižransky, razočarani autor dugo godina osmišljavanoga prijedloga, odmah je dao ostavku. Protestirale su neke samouprave kao i utjecajni nacionalni samoupravni savezi, demokratski je obojen dio tiska također bio vrlo kritičan prema reformi, no zasad je malo izgleda da će se u dogledno vrijeme moći provesti makar parcijalna izmjena.²⁷

Međutim, spomenuta su dva zakona tek početak koji će vjerojatno najesen slijediti i zakon o kompetencijama s namjerom potpune regulacije i još nekoliko dopunskih zakona koji će utvrditi način gospodarenja samouprava i financiranje njihovih djelatnosti. Počele su već i rasprave o njihovu sadržaju.

A koja su glavna obilježja tih toliko kritiziranih zakona? Kako će se ustrojiti buduće slovačke oblasne samouprave? Zakon o oblasnim samoupravama nije odveć opširan, sastoji se od svega 22 članka, riječ je, dakle, o nekoj vrsti proširenome okvirnom zakonu koji pitanja

²⁷ Međutim, predsjednik Vlade Mikuláš Dzurinda ne isključuje mogućnost izmjene, a i neki su nezadovoljni zastupnici počeli pripremati svoje prijedloge za izmjenu zakona, no SDL' i SOP, koji se pripremaju za suradnju s idućom etatiističko-nacionalističkom vladom, odbacuju svaku pomisao na izmjene. Stručnjak za ustavno pravo i zastupnik Peter Kresák namjerava pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom. U svojoj tužbi kani napasti one članke netom izglasanoga zakona koji samoupravama značajnije ograničavaju njihova prava.

oblasnoga samoupravnog djelokruga utvrđuje vrlo općenito i deklarativno. Nabranjanje kompetencija počinje poput navođenja kakva primjera, s riječi "uglavnom". Međutim iz toga je općenitog nabranjanja također razvidno da su tvorci Zakona prenijeli u djelokrug oblasnih samouprava prije svega poslove socijalne skrbi, prostornoga planiranja i urbanizma te zadaća koordinacije, zaštite prirodnoga okoliša, turističke i kulturne djelatnosti.

Od planiranih dvanaest Zakon je prihvatio podjelu na osam područnih (regionalnih) samouprava kojih su granice potpuno iste kao one koje su, po tadašnjoj oblasnoj podjeli, određene godine 1996., a godinama su bile predmetom oštih kritika. Slovačka će i dalje biti podijeljena na Požunsku, Nitransku, Trnavsku, Žilinsku, Banskobistričku, Trenčinsku, Košičku i Prešovsku oblast u kojima će uspojedno djelovati ured državne uprave pod ravnanjem njegova *predstojnika (predosta)* i samoupravna tijela predvođena *predsjednicima (predseda)* biranima na neposrednim izborima te *oblasnim predstavničkim skupštinama (krajské zastupiel'stvo)*. Dakle, za razliku od Češke, u Slovačkoj se ne će ustrojiti jedinstveni oblasni uredi koji bi istodobno obavljali poslove državne uprave i zadaće iz djelokruga lokalne uprave. Premda zakon nedvosmisleno govori o oblastima i predsjednicima oblasti, zanimljivo je da ih slovački tisak vrlo često spominje pod nazivom *županija (župa)* i *župan*.

Prostor oblasti je utvrđen, a njezine se granice mogu mijenjati jedino posebnim zakonom, no u tome pitanju zakon ostavlja oblastima mogućnost međusobnoga sporazumijevanja. Samoupravna je oblast pravna osoba koja samostalno gospodari vlastitom imovinom i prihodima te je dužna osigurati prava i zaštitu interesa svojih građana. Može imati svoj grb, zastavu i žig. Međutim, mnogi su nezadovoljni podjelom na osam oblasti koja u potpunosti zanemaruje povijesni identitet, bogato naslijeđe i ukorijenjene regionalne interese. Osobito su glasno prosvjedovale samouprave, tamošnje političke snage i tisak u južnoj Slovačkoj, gdje većinom žive Mađari, ili u Zemplinskoj i Spiškoj okolici.

Punopravni je građanin oblasti svaki njezin stanovnik koji ima stalno prebivalište na njezinu području. U nekim okolnostima i uz neke

uvjete mogu biti sudionicima samoupravne prakse i oni građani koji na prostoru oblasti imaju samo privremeni boravak te stranci koji posjeduju nekretninu ili im trajna boravišna dozvola glasi na mjesto boravka u toj oblasti. Na lokalnim izborima građani potonjih triju kategorija ne mogu birati, ne mogu biti birani i nemaju pravo glasanja na referendumu. Mogu, međutim, sudjelovati na sastancima samoupravnih tijela te im upućivati predstavke ili pritužbe. Njihovo je sudjelovanje u lokalnom javnom životu, dakle, prilično ograničeno.

Oblasti vode već spomenuti neposredno izabrani predsjednik i predstavničko tijelo također neposredno biranih vijećnika. Međutim, za razliku od češkoga i poljskoga modela, slovački zakon o oblasnim samoupravama ne spominje institut vijeća, tijela oblasne izvršne vlasti. Prema tome, obveza izvršavanja poslova iz oblasnoga samoupravnog djelokruga u osnovi će biti predsjednikova zadaća, jer on zastupa oblast pred zakonom i javnošću. Pomoćnikom će mu postati potpredsjednik kojega vijećnici biraju iz vlastitih redova i kojega, dakako, skupština može i razriješiti dužnosti. Predsjednika se može smijeniti jedino odlukom referenduma organiziranoga na razini oblasti. Referendum raspisuje predstavničko tijelo u slučaju kada predsjednik, zbog odsutnosti ili nesposobnosti, više od šest mjeseci nije u mogućnosti obavljati svoje poslove, zatim kada grubo ili često zanemaruje predsjedničke dužnosti, što može dovesti do ozbiljnih problema u upravljanju oblasnom samoupravom. Referendum se može raspisati i na zahtjev 30% birača upisanih u birački popis oblasti.

Oblasni referendum je uspješan kada je glasovalo više od polovine birača upisanih u birački popis oblasti te kada je odluka donesena apsolutnom većinom prikupljenih glasova.

Prema zakonu o oblasnim izborima, izbor predsjednika provest će se u dva kruga. U drugome krugu odmjerit će snage dva najuspješnija kandidata iz prvoga kruga. U zakon je, na prijedlog zastupnika oporbenoga HZDS-a pravnik János Cupera, naknadno uvrštena za mađarsku nacionalnu manjinu vrlo nepovoljna odredba prema kojoj izgledi predsjedničkoga kandidata, što ga podupiru mađarske političke snage, postaju ravni ničtici; naime, broj glasača mađarskoga

podrijetla ni u jednoj izbornoj oblasti ne prelazi omjer od 30%. Zapravo, taj su argument i slovački političari otvoreno priznavali, a čak ni kršćanski demokrati nisu imali ništa protiv. Pravo isticanja kandidata pripada strankama, međutim mogu se kandidirati i nestranačke osobe ako prethodno prikupne tisuću potpisa potpore. Kandidat za vijećnički mandat može se istodobno natjecati i na izborima za predsjednika. Za razliku od kandidata za članove predstavničkoga tijela, kandidat za predsjednika mora imati najmanje 25 godina.

Na oblasnim se izborima primjenjuje većinsko načelo. Izborne jedinice s jednim ili dva mandata određuju oblasna predstavnička tijela. Međutim, za prve izbore koji će se održati najvjerojatnije u studenome godine 2001., broj izbornih jedinica, broj mandata i sjedišta izbornih povjerenstava propisuje izborni zakon. Prema tome, predstavničko tijelo određuje i broj članova skupštine. U tome pitanju Zakon o samoupravnim oblastima propisuje jedino to da po mogućnosti na svakih 12-15.000 stanovnika treba izabrati po jednoga oblasnog vijećnika. Na tim izborima mogu glasovati i oni državljani stranih zemalja koji imaju trajnu boravišnu dozvolu i stalno su nastanjeni u oblasti.

Drugu po važnosti dužnost u okrugu obnaša *glavni revizor (hlavny kontrolór)* kojega bira predstavničko tijelo, a mandat mu traje šest godina. To znači da se revizorov mandat ne poklapa s mandatom skupštine i oblasnoga predsjednika, koji traje po četiri godine, te ih znatno prelazi. Međutim, predstavničko tijelo može i opozvati glavnoga revizora. Glavna mu je dužnost nadzor pravilnosti gospodarenja imovinom samoupravne oblasti, odnosno nadzor novčanoga poslovanja, prihoda i rashoda samouprave. Na traženje predstavničkoga tijela revizor je dužan provesti reviziju i godišnje jedanput podnijeti izvješće o rezultatima kontrole.

Upravne poslove obavlja ured oblasne samouprave koji će biti ustrojen na način kako odluči predstavničko tijelo. Djelatnost ureda bit će usmjerena na izvršavanje zahtjeva skupštine, predsjednika i drugih samoupravnih tijela. Vodi ga predstojnik koji je odgovoran predsjedniku oblasti. Zakoni i propisi i na druge načine nastoje jačati predsjed-

dnikovu poziciju. Odbijanjem potpisa izglasane skupštinske odluke predsjednik može, primjerice, obustaviti njezinu primjenu. To će učiniti kada stekne dojam da odluka nije u skladu sa zakonom, ili da je njezina primjena nepovoljna za oblast. Međutim, predstavničko tijelo može svoju raniju, a od predsjednika odbijenu odluku, većinom glasova svih vijećnika ponovno potvrditi te time zapravo poništiti predsjednikov suspenzivni veto. Skupština mora provesti ponovljeno glasovanje unutar dva mjeseca, inače će odluka zauvijek ostati pod vetom i neizvršiva. Predsjednik ima ovlasti izricanja vrlo ozbiljnih prekršajnih kazni pa, primjerice, pravnim ili fizičkim osobama ovlaštenima za poduzetničke djelatnosti, zbog povrede propisa oblasnih tijela, može razrezati kaznu i do 500.000 kruna.

Najviše je sučeljavanja, uz određivanje broja samouprava, izazvalo pitanje utvrđivanja državnoga nadzora djelatnosti samouprava, jer su mnogi željeli jačati mogućnost upletanja u njihove poslove. Nacionalistička oporba željela je u potpunosti onemogućiti pravo oblasnih samouprava na suradnju s područnim samoupravama drugih država ili s nekim njihovim tijelima. Tu namjeru najočitije izražavaju prijedlozi za dopunu zakona pripadnika GZDS-a Jána Cupera.

Međutim, ipak je izglasan zakon koji oblasnim samoupravama omogućuje suradnju s područnim jedinicama i s upravama drugih država, odnosno s uredima drugih država koji obavljaju područne (regionalne) poslove. Sporazum o uspostavljanju suradnje mora biti sukladan slovačkome Ustavu, ustavnim i drugim zakonima i međunarodnim ugovorima koje je Slovačka sklopila s drugim državama te javnom interesu. Značenje potonjega nije posve pojašnjeno, definicija je prepuštena sudovima. Naime, ako ured oblasne državne uprave uoči u sporazumu neke nedostatke, svoje primjedbe mora proslijediti sudu. Ured u podnesku može zahtijevati sudski nalog koji će obvezati oblasnu samoupravu na otkazivanje sporazuma o suradnji. Sporazum koji regulira okolnosti međunarodne suradnje mora, dakako, biti utvrđen u pisanome obliku i mora uživati potporu najmanje polovine svih vijećnika u predstavničkome tijelu. Važna je pojedinost u zakonu odredba o eventualnom posebnom tijelu koje bi mogli utemeljiti

potpisnici sporazuma; smatrat će ga se privatnom, a nikako pravnom osobom. Slična su pravila propisana i za članstvo slovačkih oblasnih samouprava u raznim međunarodnim samoupravnim udrugama. Primjerak međunarodnoga ugovora o suradnji ili isprave o članstvu u udruzi dostavljaju se oblasnom uredu državne uprave koji pohranjuje i vodi popise takvih dokumenata.

Najžešća sučeljavanja, međutim, nisu izazvali spomenuti propisi, nego oni koji su se odnosili na zakonodavnu ulogu lokalnih skupština. Naime, oblasna predstavnička tijela imaju pravo donositi odluke iz svojega samoupravnog djelokruga koje su stupanjem na snagu obvezujuće na prostoru dotične samouprave. A one, posve logično, moraju biti sukladne Ustavu, ustavnim i drugim zakonima, u Parlamentu prihvaćenim i ratificiranim međunarodnim ugovorima, vladinim odlukama, a napokon i nacionalnim interesima Slovačke te ne smiju vrijedati ni interese drugih oblasnih odnosno lokalnih samouprava. Pojam "nacionalnoga interesa" nigdje nije razjašnjen, doima se odveć općim i subjektivnim, na što upozorava i više slovačkih stručnjaka za ustavno pravo.²⁸ Zbog toga će Vlada, kada uoči stanovitu povredu "nacionalnih interesa", izglasanu odluku putem oblasnoga povjerenika vratiti predstavničkome tijelu koje ju je donijelo. U slučaju da ono prihvati Vladine primjedbe i provede izmjene izvorne odluke, ona će nakon 15 dana stupiti na snagu. Međutim, kada predstavničko tijelo ne želi uvažiti Vladine primjede, cijeli se slučaj može na Vladin prijedlog naći pred sudom. A sud može čak i poništiti spornu odluku.

Prava raznih predstavnika vlasti jača i propis prema kojemu je predstavničko tijelo samouprave dužno osigurati mogućnost obraćanja predsjedniku Republike, parlamentarnim zastupnicima, članovima Vlade i njezinim povjerenicima, predstavnicima drugih državnih ureda, zatim gradonačelnicima gradova iz prostora oblasti, ako to oni zatraže. Dakako, samouprava može po svojoj volji pravo obraćanja osigurati i drugim osobama.

²⁸ Buzinger, Martin: Novelizácia zákona o VÚC je nutná. SME od 27. 7. 2001.

Prema netom prihvaćenome zakonu, oblasne samouprave raspolažu vlastitom, doduše još pobliže neutvrđenom imovinom, kojom će samostalno gospodariti. Uz prihode od vlastite imovine oblasna samouprava moći će računati i na priljev sredstava iz lokalnih poreza i pristojba, od naplata kazni te od dragovoljnih priloga. Samouprave se, pored vlastitih prihoda, mogu nadati i državnim dotacijama. Međutim, sve to zasad postoji na razini deklaracije okvirnoga tipa, što znači da će regionalna financijska samostalnost u mnogome ovisiti o zakonima koje će Parlament tek donijeti.

Što se tiče odnosa oblasnih samouprava i mjesnih samouprava koje su ustrojene na njezinu prostoru s državom, Zakon je prilično škrt na riječima. Primjerice, nije jasno rečeno jesu li mjesne samouprave na neki način podređene oblasnoj samoupravi, no ni suprotna mogućnost nije otvoreno deklarirana. Međutim, Zakon ipak sadrži i zanimljiv članak prema kojemu oblasne samouprave upozoravaju naselja i lokalna tijela državne uprave na nedostatke koji se javljaju u njihovom radu. Taj navod na nekin način posredno upućuje na nadređen položaj oblasti. Državna su tijela, reklo bi se, dužna pomagati samouprave i obavještavati ih o mogućnostima međunarodne suradnje.

Još se nisu smirile iskre koje su poletjele oko slovačke upravne reforme, no čini se da ni protivnici netom postavljenoga ustroja ne mogu računati s njezinom skorašnjom korekcijom. Mnogo toga ovisi o kakvoći budućega zakona o kompetenciji, o novome zakonu o općinama te o drugim propisima koji će na neki način razradivati te teme. Najžešći su zagovornici ideje samoupravnosti, sudeći prema izjavama za medije, prilično skeptični, jer se pokazuje da ona *ad hoc* koalicija oporbenih i vladajućih zastupnika koja je početkom srpnja izglasala upravnu reformu ostaje jedinstvena u sprječavanju značajnije decentralizacije države. Međutim, zbog višestrukih dupliciranja i uvođenja novih upravnih tijela, ta polovična reforma krije u sebi opasnost daljnjega poskupljenja ionako skupe javne uprave u sve siromašnjoj Slovačkoj. Stoga Vladin povjerenik (koji je nakon fjaska svojih zamisli odmah dao ostavku) Viktor Niznansky vidi jedini pozitivan element

reformu u činjenici da je njome počeo proces koji će jedanput možda rezultirati ozbiljnijom decentralizacijom. Međutim, ne može se sa sigurnošću otkloniti pitanje ne će li taj proces trajati čak desetljećima.²⁹

ZAVRŠNA RIJEČ

Upravne reforme provedene u državama Višegradske skupine, kojima je jedan od najvažnijih ciljeva bio ustroj područne (regionalne) samouprave, odnosno modernizacija upravnoga sustava ili, točnije, njegov preobražaj u učinkovitiju i jeftiniju upravu, uz zajedničke ciljeve i provedbene elemente, pokazuju i značajne razlike. Poljaci su, a vjerojatno nakon provedbe njihove reforme i Slovaci, dali prednost dvojnome načelu, odnosno potpunome institucionalnom razdvajanju samouprave od tijela državne uprave, dok Česi eksperimentiraju s modelom objedinjavanja koji će do neke mjere više nalikovati sustavu nacionalnih odbora odnosno savjeta nego starim češkim građanskim tradicijama.

Svaka od tih država provodi postupnu reformu koju karakterizira spor i oprezan prijenos kompetencija. Države su na samouprave prenijele uglavnom poslove (odnosno dio zadaća) koji se odnose na prosvjetu, zdravstvenu zaštitu, socijalnu skrb, kulturu i zaštitu prirodnoga okoliša, a tim se postupkom žele osloboditi i političke odgovornosti za ta krizna i vrlo osjetljiva područja.

Stranke na regionalnoj razini ne žele neovisnim kandidatima ili manjim regionalnim grupacijama prepustiti veći prostor. Zbog toga su se, glede izbora za predstavnička tijela vojvodstava odnosno oblasti, i Poljaci i Česi odlučili za razmjerni sustav. Zakoni u objema državama

²⁹ Čo sme to za reformátorov? Razgovor s Vladimim povjerenikom Viktorom Nižnanskym. Domino-Fórum, 12.-18. 7. 2001., str. 4-5.

nastoje odlučno zaštititi regionalnu dominaciju velikih stranaka. A Slovaci, koji su pak odabrali većinski izborni sustav, kao da žele slabiti oblasne pozicije stranaka.

Pitanje teritorijalne podjele u sve tri države izaziva velike rasprave. Tu nije riječ samo o međuregionalnim granicama i o sjedištima područne samouprave; daleko je važnije pitanje veličine prostora i kriterija ustrojavanja. Stječe se dojam da u državama Višegradske skupine ne će nastati područne jedinice srednje razine koje su među sobom prostorno kompatibilne. Dok su u Poljskoj ustrojili regije veličine pokrajine (ili manje države), Česi su se, kao i Slovaci, radije odlučili za regije koje su jedva veće od mađarskih županija. Pri ustroju regija nastojali su slijediti načela domaće tradicije te zemljopisne, gospodarske, političke i druge okolnosti. A kako bi se mogli javljati na natječaje za sredstva europskih strukturnih fondova, problem kriterija nastoje premostiti ciljanim regionalnim udruživanjem i razvojem drugih oblika međuregionalne suradnje.

O položaju glavnoga grada države skupina također nema usuglašen stav. Poljaci su Varšavu uklopili u vojvodstvo koje objedinjuje značajna središnja područja zemlje. Česi, a vjerojatno će tako postupiti i Slovaci, namjeravaju svoj glavni grad pretvoriti u posebnu regiju. Razlike se pokazuju i u koncepciji mikroregija. Poljaci su godine 1998. ustrojili kotare, razinu koju prije nisu imali, povjerivši im i određene samoupravne poslove. A Česi i Slovaci, kod kojih su se kotari potvrdili kao jedna od najtrajnijih struktura u državnoj upravi, ipak su se dugoročno odlučili radije za mikroregije bez obilježja samoupravnih institucija. One bi se oblikovale uskom suradnjom gradskih i mjesnih ureda kojima su povjereni i poslovi državne uprave. Međutim, u Slovačkoj je pitanje mikroregija još uvijek potpuno otvoreno. Ukidanje kotara vjerojatno nigdje nije teklo bez potresa jer su se za njih vezivale nadležnosti raznih drugih ureda, institucija i tijela, kao i mnogobrojni lokalni interesi.

Literatura:

1. *Berčík, Peter*: Financovanie miestnych samospráv v Slovenskej republike. Dokumentácia vyvoja od roku 1991. Bratislava, 1998.
2. *Fuks, Tadeusz*: Kształt reformy samorządowej. *Panstwo i Prawo*. 1999., br. 4.
3. *Jirásková, Vera*: K současnému stavu regionální samosprávy v České republice. EMP, 1998., 3.
4. *Konečný, Stanislav*: Decentralizácia v podmienkach Slovenskej republiky. In: *Nové podoby verejnej správy (Slovenská a flámska skúsenosť.)* Ed. F. Delmartino - E. Versmessen - S. Miháliková - L'. Falt'an. Bratislava, 1997.
5. *Kopecky, Martin*: Právní postavení obcí, základy obecního práva. Praha, 1998.
6. *Kundera, Peter*: Navrhovany senát by mal znížiť riziko pri financovaní samospráv. SME, 24. 2. 2000.
7. *Maliková, L'udmila*: Reforma miestnej verejnej správy na Slovensku. In: *Nové podoby verejnej správy (Slovenská a flámska skúsenosť.)* Ed. F. Delmartino - E. Versmessen - S. Miháliková - L'. Falt'an. Bratislava, 1997.
8. *Rehurek, Miloš*: Verejná správa v Slovenskej republike: kontexty a atribúty. Právny obzor, 1999., 3.
9. *Slavík, Vladimír*: Priestorová organizácia verejnej správy v Slovenskej republike v rokoch 1990-1996. In: *Nové podoby verejnej správy (Slovenská a flámska skúsenosť.)* Ed. F. Delmartino - E. Versmessen - S. Miháliková - L'. Falt'an. Bratislava, 1997.
10. *Svoboda, Karel - Grospič, Jiri - Vedral, Josef - Plíšek, Martin*: Územní samospráva a státní správa. Praha, 2000.
11. *Tóth Mihály (szerk./red.)*: Kelet-Európa új alkotmányai. (*hrv.: Novi ustavi u istočnoj Europi*) Budapest-Szeged, 1997.
12. *Ústava Pol'skej republiky*. In: *Transformace ústavníh systému zemí Strední a Vychodní Evropy*. Red. Václav Pavlíček a kol. Praha, 1999.

REGIONAL SELF-GOVERNMENT AND COMPREHENSIVE ADMINISTRATIVE REFORMS IN THE VIŠEGRAD GROUP OF COUNTRIES

Summary

The establishment of the intermediate (regional) level of the territorial administrative system in the Czech Republic, Poland and Slovakia represents one of the components of the administrative reforms in them after the collapse of socialism and the beginning of transition. For each of these countries, the institutional development of the intermediate level in the pre-socialist and socialist periods as well as efforts for establishment of regional units in the post-socialist period are analysed.

In the Czech Republic, the intermediate level was established as late as in 1997, when the division into 14 counties was made. Simultaneously, 8 "EU regions" were established in 1998 in accordance with the provisions of NUTS-2, but they have remained only territorial statistical units without any self-government or administrative powers and tasks. Counties, which should according to the decision of Parliament join self-government and state administration and enable the formation of a single public administration office, started functioning after the elections held in the autumn of 2000. The scope of the state administrative activities is wider than the scope of self-government activities, but widening of the self-government scope is expected in 2003. Counties perform only those self-government activities which are expressly delegated to them, because general competence in performing the activities of local self-government belongs to the self-government units at the first level (towns and village communes). Their bodies are the representative assembly, the executive council and the head official (hejtman) and his office.

In Poland, since 1998 there has been territorial organization consisting of units at three tiers.

At the first tier there are communes, at the second districts, and at the third counties (województwo). There are 16 counties which

perform a relatively widely determined activities of regional self-government. The bodies of counties are the assembly (sejmik) and the executive body (zarząd) headed by the county governor (maršalek). Performance of the state administrative activities is separated, and the main person at the level of counties in this respect is the head of the county (wojewoda).

In Slovakia there has been a long debate on the organization of the intermediate level, before and after gaining its independence (1 January 1993). The nationalist and etatist government obstructed the reform processes until the parliamentary elections in 1998. When in 1996, 8 counties and 79 districts were formed, it was only a division for the purposes of the state administration, while regional self-government was not introduced. New administrative reforms started as late as in July 2001, on the principle of separation of self-government from state administration. At the first self-government level are communes, and at the second level are counties. The number of counties has not been changed, but they have become self-government units headed by directly elected presidents and county representative assemblies. The state administration at the level of county is headed by the head of the county. Due to complex political circumstances, the manner and speed of decentralization does not develop as planned.

Key words: regional self-government, administrative reforms, Višegrad group of countries