

Uloga ureda državne uprave u županijama u hrvatskome upravno-političkom sustavu

Iva Lopžić *

<https://doi.org/10.31297/hkju.20.3.6>

UDK

35.075.1(497.5)

342.25:352(497.5)

Original scientific paper / izvorni znanstveni rad

Received / primljeno: 4. 5. 2020.

Accepted / prihvaćeno: 1. 9. 2020.

U povodu prestanka rada ureda državne uprave u županijama od 1. siječnja 2020. (dalje u tekstu: uredi) u radu se pokušava utvrditi koju su ulogu te upravne organizacije ostvarivale u hrvatskome upravno-političkom sustavu. Njihova uloga utvrđuje se pravnom analizom sektorskih zakona kojima je središnja državna vlast uredima dodjeljivala javne poslove tijekom razvoja upravljanja u hrvatskim teritorijalnim jedinicama. Osim utvrđivanja uloge ureda, na temelju provedene analize mijenjanja djelokruga ureda tijekom vremena raspravlja se o tome u kojoj je mjeri institucijski razvoj ureda pratio europske trendove, kakav je bio odnos ureda sa središnjim tijelima državne uprave i ostalim dijelovima dekoncentrirane državne uprave te o opravdanosti prijenosa poslova ureda na tijela županijske uprave. Rad sadržava sustavni pregled zadaća ureda od njihova ustrojavanja do danas.

Ključne riječi: uloge ureda državne uprave, djelokrug ureda državne uprave, analiza sektorskih zakona, dekoncentrirana-

* Dr. sc. Iva Lopžić, poslijedoktorandica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (post-doctoral researcher, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: iva.lopzic@pravo.hr)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1157-0602>

na državna uprava; promjene u sustavu hrvatske državne uprave

1. Uvod

Zakonom o sustavu državne uprave iz 1993. i Zakonom o sustavu državne uprave iz 2011. županijski uredi, odnosno uredi državne uprave (uredi) bili su određeni kao prvostupanjska tijela državne uprave na kojima je bila presumpcija rješavanja u upravnim stvarima u prvom stupnju te provođenje inspekcijskog nadzora (čl. 54. i čl. 24. ZSDU-a (NN, 75/93); čl. 54. i čl. 25. ZSDU-a (NN, 150/11) čime su ta tijela bila predviđena kao glavni nositelji državne aktivnosti na teritoriju. Od 1993. do 2001. u svakoj županiji djelovalo je osam odnosno deset županijskih ureda¹ čiji je rad koordinirao župan kao državni predstavnik u županijama, koji je u odnosu na urede imao određene personalne, organizacijske i nadzorne ovlasti. Županijski uredi, kojih je ukupno bilo 176, integrirani su 2001. u urede državne uprave u županijama kao područne upravne organe za obavljanje poslova državne uprave u više upravnih područja, a župani su prestali biti predstavnici državne vlasti u županijama. Pravni položaj ureda bio je reguliran uredbama Vlade.² Donošenjem novog Zakona o sustavu državne uprave iz 2019. uredi su ukinuti, a poslovi koje su uredi obavljali povjereni su županijama s iznimkom poslova upravnog i inspekcijskog nadzora koji su pridržani središnjoj državnoj upravi.

Cilj je ovog rada ispitati koju su ulogu uredi ostvarivali u hrvatskome upravno-političkom sustavu, preciznije koje je ciljeve državna vlast htjela ostvariti ustrojavanjem ureda kao prvostupanjskih tijela državne uprave. Uredi su bili dio hrvatskoga institucijskog pejzaža gotovo trideset godina zbog čega se smatra vrlo bitnim utvrditi koja je bila njihova uloga te poja-

¹ U svakoj županiji bili su organizirani županijski uredi za gospodarstvo; prosvjetu, kulturu, informiranje, šport i tehničku kulturu; rad, zdravstvo i socijalnu skrb; prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša; katastarske i geodetske poslove te imovinskopravne poslove, statistiku i opću upravu, a u nekim županijama bili su ustrojeni i županijski uredi za pomorstvo i turizam (čl. 3. i 4. Uredbe o ustrojavanju županijskih ureda, NN 75/93).

² Uredba o ustrojavanju županijskih ureda (NN 75/93, 96/97, 149/99), Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (NN 21/02, 78/03, 131/06, 91/07, 70/08), Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (NN 40/12, 51/12, 90/13).

sniti tijekom njihova institucijskog razvoja od glavnoga državnog uporišta u županijama do njihova ukidanja. Dok su županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave bile predmet znatna broja znanstvenih istraživanja, uredi su kao tijela državne uprave u županijama u domaćoj znanstvenoj literaturi vrlo slabo istraženi. Uloge ureda utvrđuju se analizom djelokruga ureda od njihova ustrojavanja do ukidanja. Očekuje se da će analiza djelokruga ureda tijekom razvoja upravljanja u hrvatskim teritorijalnim jedinicama dati odgovore i na sljedeća pitanja: (i) u kojoj je mjeri institucijski razvoj ureda slijedio europske trendove, (ii) kakav je položaj ureda u odnosu na središnju državnu upravu i ostale dijelove dekoncentrirane državne uprave te (iii) opravdanost prijenosa poslova ureda na tijela županijske uprave. Rad sadržava prvi sustavni pregled svih poslova koji su bili u djelokrugu ureda od 90-ih do njihova ukidanja.

Komparativni pregled (Lopižić, 2017) pokazuje kako su europske zemlje provele različite reforme prvostupajskih tijela državne uprave. Zemlje skandinavske i napoleonske upravne tradicije, s iznimkom Portugala, te Mađarska i Slovačka od postsocijalističkih zemalja integrirale su područne jedinice u prvostupajnska tijela državne uprave radi „pojednostavnjenja državnih struktura na teritoriju“ te „bolje suradnje i raspodjele poslova s lokalnim jedinicama“ (OECD, 2015, str. 15), odnosno „približavanja usluga građanima, veće efikasnosti i uštede troškova kroz zajedničke službe podrške“ (Neri, 2017, str. 153). Neke njemačke zemlje integrirale su svoja prvostupajnska tijela u lokalne samoupravne jedinice prenoseći njihove poslove u preneseni djelokrug jedinica (od 1999. do 2004. čak deset okružnih ureda u tri savezne zemlje, v. Wollmann & Bouckeaert, 2006). U drugim su zemljama područni upravni organi ili uredi državnih predstavnika u teritorijalnim jedinicama ukinuti: češki distrikti 2003., latvijski 2009., litavski okruzi 2010., britanski regionalni vladini uredi i ured portugalškoga guvernera 2011., a estonski okružni uredi 2018.

Europske zemlje karakterizira dekoncentracija u sustavu državne uprave širenjem djelokruga područnih upravnih organa i jedinica. Načelo dekoncentracije koje zahtijeva približavanje državnih usluga građanima u nekim europskim zemljama čak ima status ustavnog načela (Grčka, Italija, Portugal, Rumunjska, Španjolska). U Francuskoj, gdje gotovo 90 % službenika ministarstava radi u dekoncentriranim službama (DGAFP, 2016, str. 102), poduprto je načelom supsidijarnosti u vertikalnoj raspodjeli poslova državne uprave koje ističe primat nižih teritorijalnih razina državne uprave u obavljanju poslova državne uprave određujući da bi svi državni poslovi osim onih koji su nacionalnoga karaktera ili čije izvršenje nije moguće prenijeti na teritorij trebali biti u djelokrugu dekoncentrirane držav-

ne uprave (čl. 1-1 Povelje o dekoncentraciji iz 1992.) te u novije vrijeme načelom solidarnosti jer se dekoncentracija počinje shvaćati i kao dužnost jačanja kapaciteta dekoncentrirane državne uprave za obavljanje poslova državne uprave (čl. 1. Povelje o dekoncentraciji iz 2015.). Kao rezultat dekoncentracije, pri nekim prvostupanjskim tijelima državne uprave ustrojena su jedinstvena upravna mjesta gdje građani mogu primiti širok krug usluga (uredi *Bürger* u Austriji, „KE.PO.“ uredi u Cipru, „vladini prozori“ u Mađarskoj, „KAMO uredi“ u Slovačkoj itd.). Tijekom 2016. i 2017. na mađarske okružne urede dekoncentrirano je rješavanje u oko 50 upravnih stvari (Barta, 2020, str. 5–6).

Naposlijetku, suvremene zemlje karakterizira slabljenje integrativne i jačanje koordinativno-planske uloge dekoncentrirane državne uprave koja se u pravilu ostvaruje djelovanjem područnih upravnih organa. Integrativna uloga veže se uz autoritarne ili nerazvijene političke sustave (Haque, 1997) pa je razvojem demokratskih institucija i međunarodnih standarda koji štite i promiču pravo na lokalnu samoupravu te profesionalizacijom državnih predstavnika u teritorijalnim jedinicama (Marcou, 2010, str. 578) ta uloga nestala ili je znatno smanjena. Koordinativno-plansku ulogu područni upravni organi razvili su u području ekonomskog i društvenog razvoja, no u novije vrijeme može se uočiti širenje koordinativnih ili strateških zadaća i u klasičnim resorima državne uprave, na što upućuju istraživanja o njihovoj ulozi u kriznim situacijama i zaštiti sigurnosti (Council of Europe, 2015) te migracijama (Lopižić & Lalić Novak, 2018). Usprkos recentnim recentralizacijskim trendovima u nekim zemljama, može se dodati i kako se provedbena uloga područnih upravnih organa smanjuje u korist lokalnih samoupravnih jedinica koje preuzimaju obavljanje sve širega kruga javnih poslova čak i u zemljama s jakom centralističkom tradicijom (v. Bezes i Parrado, 2013).

U radu se najprije definiraju uloge dekoncentrirane državne uprave te postavljaju indikatori za njihovo mjerenje. Uloga ureda ispituje se analizom njihova djelokruga od 1998. do 2018. svakih pet godina. Kao početna istraživačka godina uzima se 1998. jer je analiza sektorskih zakona pokazala kako je tada u cijelosti formiran zakonodavni okvir za rad ureda prilagodbom zakona SFRJ-a novomu institucijskom uređenju Republike Hrvatske. Uz djelokrug ureda, ispituje se i djelokrug župana odnosno predstojnika ureda te matičnih ureda koji su bili organizirani pri uredima. Rezultati istraživanja prikazuju se s obzirom na upravna područja te narav poslova koji indiciraju koju su ulogu uredi imali u pojedinome upravnom području. Kako bi se analizom obuhvatio širi aspekt razvoja javnog upravljanja u teritorijalnim jedinicama i dali odgovori na istraživačka pitanja,

prikazuje se od kojih su organizacija uredi tijekom vremena preuzimali poslove, odnosno kojim su se organizacijama poslovi ureda tijekom vremena prenosili.

2. Teorijski okvir i metoda istraživanja

Uloge dekoncentrirane državne uprave označavaju ciljeve koje središnja državna vlast želi ostvariti organiziranjem svojih područnih upravnih organa, područnih upravnih jedinica i državnih predstavnika u teritorijalnim jedinicama. Institucijsko-pravna analiza poslova koje je središnja državna vlast tijekom razvoja upravljanja u teritorijalnim jedinicama dodjeljivala dekoncentriranoj državnoj upravi pokazala je kako dekoncentrirana državna uprava u sustavu državne vlasti može ostvarivati integrativnu, provedbenu i koordinativno-plansku ulogu (Lopižić, 2020). Kako bi se mogle istražiti uloge ureda, operacionalizirani su pojam i značenje vrsta uloga koje dekoncentrirana državna uprava može ostvarivati u upravno-političkom sustavu i postavljeni indikatori za pojedinu ulogu.

Tablica 1. *Operacionalizacija uloga dekoncentrirane državne uprave i indikatori za njihovo mjerenje*

Varijabla	Operacionalizacija	Indikator
Uloge dekoncentrirane državne uprave	Ciljevi koje središnja državna vlast želi ostvariti organiziranjem dekoncentrirane državne uprave	Poslovi u djelokrugu dekoncentrirane državne uprave
integrativna uloga	ostvarivanje jedinstvenosti teritorijalnog sustava upravljanja	<ul style="list-style-type: none">– reprezentativne zadaće državnog predstavnika u teritorijalnim jedinicama– komunikacijsko posredovanje između državne i lokalne vlasti– obavljanje političkih funkcija u lokalnim samoupravnim jedinicama– provođenje upravnog skrbništva nad lokalnim samoupravnim jedinicama– pomoć/supstitucija lokalnih jedinica u obavljanju lokalnih poslova

provedbena uloga	osiguranje izvršavanja, pripremanja i zakonitog provođenja državnih propisa na teritoriju	<ul style="list-style-type: none"> – zadaće provedbe državnih propisa na teritoriju – zadaća provođenja upravnog i inspeksijskog nadzora – zadaća praćenja stanja i izvještavanja središnje vlasti o stanju u teritorijalnim jedinicama
koordinativno-plan-ska uloga	poticanje društvenog razvoja	<ul style="list-style-type: none"> – poslovi koordinacije područnih jedinica na teritoriju – poslovi koordinacije dekoncentrirane državne uprave s nedržavnim akterima na teritoriju – zadaće strateškog planiranja

Izvor: klasifikacija autorice.

Istraživački materijal obuhvaća sektorske zakone kojima je središnja vlast uređiva dodjeljivala poslove u djelokrug. Analiza sektorskih zakona, a ne uređiva kojima je reguliran status ureda bila je potrebna jer je djelokrug ureda donesenim uredbama bio reguliran na različitim razinama općenitosti zbog čega analiza uređiva nije prikladna za ispitivanje istraživačkog pitanja. Također, analiza sektorskih zakona omogućila je da se utvrdi od kojih su organizacija uređi preuzimali poslove, odnosno kojim su organizacijama poslovi ureda tijekom vremena preneseni. Za sistematizaciju i analizu zakona preuzeta je klasifikacija upravnih područja koju je postavio E. Pusić u knjizi *Država i državna uprava* (2007, str. 363–403), pri čemu su analizirana ona upravna područja koja su prema uredbama bila u djelokrugu ureda (unutarnji poslovi, poslovi u vezi s predstavničkim i izvršnim tijelom, pravosuđe, radni odnosi, obrazovanje, kultura, zdravstvo, socijalna zaštita, graditeljstvo, prostorno uređenje, promet, primarna proizvodnja, sekundarna proizvodnja, tercijarna gospodarska djelatnost, vode, zaštita okoliša, informacije i infrastruktura znanja), a dodana je kategorija komunalnih djelatnosti. Područja graditeljstva i prostornog uređenja zajedno su analizirana jer su u Republici Hrvatskoj od 2007. do 2012. bila regulirana jedinstvenim zakonom.

Kako bi se poslovi navedeni u zakonskim odredbama grupirali, primijenjeno je više kriterija. Prvi je kriterij raznovrsnosti prema kojem je za određivanje poslova ključna sadržajna raznovrsnost poslova koje uređi obavljaju, a ne mjera u kojoj su zaista opterećeni obavljanjem određenog posla zbog čega je svaki posao izražen mjernom jedinicom jednake vrijednosti.³ Dru-

³ Taj kriterij primijenio je Koprić (1998) u analizi poslova Porezne uprave. S obzirom na razlike u učestalosti i kompleksnosti poslova u djelokrugu ureda, metodološki bi bilo

gi je kriterij srodnosti prema kojem se svi poslovi slična sadržaja određuju kao jedinstven posao pa se svi poslovi koji su vezani uz istovrsno postupanje u srodnim upravnim stvarima upravnog područja reguliranog istim zakonom računaju kao jedinstven posao (npr. izdavanje dozvola / vođenje evidencija / praćenje stanja o različitim vrstama ugostiteljske djelatnosti prema zakonu kojim je regulirano obavljanje ugostiteljske djelatnosti). Treći je kriterij cjelovitosti prema kojem se svi poslovi koji su usmjereni na izvršavanje istog zadatka računaju kao jedan posao pa se tako rješavanje o određenoj upravnoj stvari, pribavljanje podataka koji čine podlogu za donošenje rješenja, odlučivanje o promjeni rješenja, ukidanje rješenja i dostavljanje rješenja nadležnim tijelima računaju kao jedan posao. Četvrti je kriterij izbjegavanja dupliciranja poslova prema kojem se isti poslovi propisani različitim zakonima računaju samo jedanput, pri čemu prednost ima zakon koji je općenitiji. Primjerice, posao vođenja registra udruga koji je uredima bio dodijeljen i Zakonom o udrugama i Zakonom o radu računa se pri analizi Zakona o udrugama. Peti je kriterij legalističkog pristupa prema kojem je odlučujuće ono što se navodi u zakonskom tekstu. U slučaju da zakon ne regulira neko pitanje, nije konkluzivan u pogledu subjekta kojem je posao dodijeljen ili reguliranje određenog područja prepusti podzakonskim aktima, u analizi se naznačuje da posao više nije reguliran zakonom. U analizu nisu uključeni poslovi privremenog i fakultativnog karaktera, poslovi unutarnjih upravnih funkcija te poslovi koji znače provođenje općih načela postupanja tijela državne uprave propisanih ZSDU-om i drugim zakonima. Kako bi se poslovi dalje kategorizirali u pripadajuće zadaće dekoncentrirane državne uprave koje su indikatori integrativne, provedbene i koordinativno-planske uloge, upotrebljava se analiza zadaća dekoncentrirane državne uprave prikazana u radu Lopižić (2020, str. 121–148) o ulogama dekoncentrirane državne uprave.

3. Rezultati istraživanja

Analizirano je ukupno više od 200 zakona i njihovih pravnih sljednika, od kojih su s njih 77 poslovi dodijeljeni uredima. Zakoni kojima su poslovi dodijeljeni uredima navedeni su u popisu literature. Rezultati analize pri-

ispravnije mjeriti stvarnu opterećenost ureda u obavljanju određenih poslova, no s obzirom na povijesnu dimenziju istraživanja i opće metodološke zapreke mjerenju stvarne opterećenosti organizacija obavljanjem određenih poslova (IMO, 2008, str. 10; Kovač & Kotnik, 2018) primijenjen je kriterij formalne prirode.

kazani su po upravnim područjima u ključnim istraživačkim godinama. Posebno je naznačeno od kojih su organizacija uredi dobili poslove, odnosno kojim su organizacijama poslovi ureda preneseni (središnjim tijelima državne uprave; područnim jedinicama; agencijama, javnim ustanovama i javnim poduzećima; jedinicama lokalne samouprave) te je definirana narav poslova u djelokrugu ureda (integrativna, provedbena ili koordinativno-planska).

U području unutarnjih poslova uredi su tijekom čitavoga istraživačkog perioda obavljali poslove vođenja evidencija o osobnim stanjima građana, vođenja registra udruga i rješavanja o zahtjevu za promjenu osobnog imena, dok su župani odnosno predstojnici ureda obavljali poslove brige o provedbi zakona i drugih propisa, osiguranja suradnje ureda s jedinicama lokalne samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima, obavještanja građana o državnim propisima i državnoj politici te izvještavanja središnje vlasti o odnosima ureda s građanima. Župani su od početka istraživačkog perioda do 2001. kad su prestali biti predstavnici državne vlasti u županijama obavljali poslove provođenja upravnog nadzora nad lokalnim jedinicama pri obavljanju poslova u prenesenom djelokrugu, zastupanja županije, obnašanja izvršne vlasti u županiji, redovita savjetovanja s načelnicima općina i gradonačelnicima gradova na području županije te provođenja nadzora nad zakonitošću rada i općih akata jedinica lokalne samouprave. Od početka istraživačkog perioda do 1999. pri uredima se provodio šumarski nadzor u području zaštite od požara, a do 2005. poljoprivredni inspekcijski nadzor u području zaštite od požara. Od 2001. do kraja istraživačkog razdoblja uredi su obavljali poslove nadzora nad općim aktima predstavničkog tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i inspekcijskog nadzora nad radom udruga; od 2011. posao rješavanja u postupcima stambenog zbrinjavanja, a od 2012. posao odlučivanja o žalbama na odluke izbornog povjerenstva za provođenje izbora za mjesne zborove. Uredi su od 2001. do 2006. obavljali posao provedbe programa održivog razvoja otoka (prenesen na općine i gradove), a do 2018. posao davanja prijedloga za razvrstavanje otoka u skupine. Od 2007. do 2009. uredi su obavljali posao davanja suglasnosti na izdavanje poslovne dozvole za strance (prenesen na Hrvatsku gospodarsku komoru). Osim poslova župana i predstojnika koji su bili integrativnog i koordinativno-planskog karaktera, svi ostali poslovi ureda u vezi s unutarnjim poslovima bili su provedbenoga karaktera.

U poslovima u vezi s predstavničkim i izvršnim tijelom uredima je dodijeljen posao vođenja popisa/registra birača, što je posao provedbenoga karaktera.

U pravosuđu su uredi tijekom čitavoga istraživačkog perioda obavljali poslove sastavljanja smrtovnice, provođenja postupka izvlaštenja, mjerenja ratnih uništenja ili oštećenja materijalnih dobara, rješavanja o pravu na obnovu ratom oštećenih objekata i odlučivanja o pravima u vezi s imovinom oduzetom za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine. Od 1996. do 2011. rješavali su o pravu na privilegiranu kupnju dionica. Od 2008. do 2013. obavljali su poslove rješavanja o pravu na besplatnu pravnu pomoć, vođenja evidencija o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i ovjeravanja ukupnih troškova besplatne pravne pomoći, a od 2013. nadalje poslove pružanja primarne pravne pomoći, odlučivanja o pravu na sekundarnu pravnu pomoć te izvještavanja nadležnih tijela o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć. Svi poslovi ureda bili su provedbenoga karaktera.

U području radnih odnosa uredi su tijekom čitavoga istraživačkog perioda obavljali posao vođenja evidencija ugovora o radu / kolektivnih ugovora. Uredi su do 2009. pružali administrativnu pomoć za rad mirovnih vijeća koja su ukinuta, a do pristupanja Europskoj uniji 2013. i poslove u vezi s radnim knjižicama koje su ukinute. Od 2002. do 2013. uredi su obavljali posao utvrđivanja invalidnosti i smanjene radne sposobnosti koji je prenesen na Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom. Svi poslovi ureda bili su provedbenoga karaktera.

U obrazovanju su uredi tijekom čitavoga perioda obavljali poslove davanja odobrenja za obavljanje vrtičke djelatnosti i sportski inspekcijski nadzor. Od 1993. do 2001. uredi su obavljali poslove raspolaganja sredstvima predviđenima za rad škola (posao brisan) i predlaganja oslobađanja učenika od određenih školskih aktivnosti (posao prenesen liječnicima); do 2008. poslove nadzora nad radom škola, odlučivanja u vezi s organizacijom nastave, usklađivanja planova upisa u škole, odlučivanja o prijevremenom upisu u školu i provođenja upravnog nadzora nad ustanovama u srednjem školstvu; a do 2009. sanitarni inspekcijski nadzor nad subjektima koji obavljaju vrtičku djelatnost. Od 2006. uredima je dodijeljen posao vođenja registra sportskih djelatnosti, a od 2008. odlučivanje u vezi s upisima u školu, odlučivanje u vezi s organizacijom nastave, vođenje evidencije radnika u školskim ustanovama, utjecanje na rad školskog odbora te nadzor zakonitosti rada i općih akata školskih ustanova. Svi poslovi ureda bili su provedbenoga karaktera osim usklađivanja planova upisa u školu, što je bilo koordinativno-planskoga karaktera.

U kulturi su uredi tijekom čitavoga istraživačkog perioda obavljali poslove provođenja nadzora nad zakonitosti rada i općih akata pružatelja kazališ-

nih usluga, rješavanja o ispunjavanju uvjeta za osnivanje knjižnice, provođenja nadzora nad zakonitosti rada knjižnica, provođenja nadzora nad zakonitosti rada pružatelja muzejskih usluga te provođenja upravnog nadzora nad radom arhiva. Od 2001. obavljali su i posao provođenja nadzora nad zakonitosti rada i općih akata javnih ustanova u kulturi, a od 2006. rješavali su i o ispunjavanju uvjeta za osnivanje kazališta. Svi poslovi ureda bili su provedbenoga karaktera.

U zdravstvu su uredi do izdvajanja sanitarne inspekcije iz ureda 2009. obavljali poslove davanja odobrenja za prijevremeni pogreb pokojnika, odlučivanja o prometu tijela umrlih osoba i nadzora nad provođenjem mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti (čitavo istraživačko razdoblje) te inspekcijskog nadzora u području otrova i kemikalija (od 1999.). Od 1999. do 2011. obavljali su posao davanja odobrenja za obavljanje djelatnosti u vezi s otrovima/kemikalijama koji je prenesen na ministarstvo za zdravstvo, a od 2006. do kraja istraživačkog perioda odlučivali su o pravu na obvezno zdravstveno osiguranje. Od 2001. do izdvajanja poljoprivredne inspekcije 2005. pri uredima se provodio poljoprivredni inspekcijski nadzor u području suzbijanja zlouporabe droga. Svi poslovi ureda bili su provedbenoga karaktera.

U socijalnoj zaštiti pri uredima su se tijekom čitavoga istraživačkog perioda obavljali poslovi sklapanja braka, popisivanja imovine šticećenika i rješavanja o pravima boraca i civilnih invalida rata. Uredi su od 1997. do 2009. obavljali sanitarni inspekcijski nadzor nad ustanovama socijalne skrbi, a od 1997. do 2011. posao rješavanja o pravu na obavljanje djelatnosti socijalne skrbi čiji se sadržaj tijekom istraživačkog razdoblja širio (prenesen na županije). Od 1999. do 2000. obavljali su posao odlučivanja o pravu na doplatu za djecu (posao prenesen na Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje), a od 2003. do 2011. posao davanja odobrenja za provođenje programa predškolskog odgoja u ustanovama socijalne skrbi (brisan). Od 2001. do kraja istraživačkog razdoblja uredi obavljaju poslove rješavanja o statusnim pravima branitelja i stradalnika Domovinskog rata te vođenja evidencija o isplaćenim sredstvima pomoći koje su preuzeli od područnih jedinica Ministarstva branitelja; od 2005. posao rješavanja/zaprimanja zahtjeva za besplatne udžbenike; od 2011. poslove davanja odobrenja za skupljanje humanitarne pomoći, vođenja evidencija o prikupljanju humanitarne pomoći i inspekcijski nadzor nad prikupljanjem humanitarne pomoći; od 2013. posao rješavanja o statusu prognanika koji su preuzeli od regionalnih ureda i posao ujedinjavanja izvješća o korisnicima prava socijalne skrbi, a od 2015. rješavanje o pravima iz socijalne skrbi. Svi poslovi ureda bili su provedbenoga karaktera.

U graditeljstvu i prostornom uređenju uredi su od početka istraživačkog razdoblja do 1999. obavljali posao građevinskoga inspekcijskog nadzora (prenesen područnim jedinicama za građevinsku inspekciju), poslove izmjere i katastra zemljišta, vođenja evidencije o katastarskim operatima i vođenja brige o stanju biljega i znakova stalnih geodetskih točaka (preneseni na katastarske uredne) te davanja odobrenja za obavljanje geodetske djelatnosti (posao koncentriran u Državnoj geodetskoj upravi), a do 2007. poslove izdavanja dozvola u gradnji, čuvanja izdanih dozvola, izdavanja / sudjelovanja u izdavanju lokacijskih dozvola te davanja suglasnosti i usklađenosti prostornih planova gradova i općina s prostornim planom županije (poslovi preneseni županijama i velikim gradovima). Od 2007. do kraja istraživačkog razdoblja uredi su obavljali posao vođenja postupka prijenosa zemljišta na jedinicu lokalne samouprave. Svi poslovi ureda bili su provedbenoga karaktera osim posla davanja suglasnosti na usklađenost prostornih planova koji je posao koordinativno-planskoga karaktera.

U području prometa uredi su tijekom čitavoga istraživačkog razdoblja obavljali poslove davanja odobrenja za obavljanje djelatnosti u cestovnom prometu, izdavanja posebnih uvjeta za građenje i rekonstrukciju cesta te davanja suglasnosti na izmjene prometnih projekata. Od 2000. do kraja istraživačkog razdoblja uredi su obavljali posao izdavanja potvrda o ostvarivanju prava na povlastice u unutarnjemu putničkom prometu, a od 2003. upravni nadzor nad upravljanjem pomorskim dobrom i morskim lukama. Do 2004. provodili su postupak koncesija u području cesta (koncentriran u ministarstvu za promet) i sudjelovali u provođenju koncesije na pomorskom dobru (za koncesije do 20 godina posao prenesen na županije, a za koncesije dulje od 20 godina koncentriran u ministarstvu za promet). Od 2004. do 2011. obavljali su posao odlučivanja o promjeni namjene šumskog i poljoprivrednog zemljišta (brisan). Od 1993. do 2007. uredi su davali odobrenje za prijevoz otrova (brisan), a do 2009. sanitarni inspekcijski nadzor nad prijevozom otrova. Od 1998. do 2003. obavljali su posao davanja odobrenja za smještaj plovnih objekata (prenesen na Hrvatske vode); od 1998. do 2007. davali su odobrenje za prijevoz u unutarnjim plovnim putovima (koncentriran u ministarstvu za promet), a od 2003. do 2007. donosili su rješenje o uspostavi skelskog prilaza (koncentriran u ministarstvu za promet). Svi poslovi ureda bili su provedbenoga karaktera.

U primarnoj proizvodnji uredi su tijekom čitavoga istraživačkog razdoblja vodili upisnik proizvođača vina. Od početka istraživačkog razdoblja do 2001. uredi su obavljali poslove sudjelovanja u donošenju prostornih planova u vezi s poljoprivrednim zemljištem, odlučivanja o prenamjeni poljoprivrednog zemljišta, vođenja evidencije poljoprivrednog zemljišta; do

2003. posao određivanja početka berbe grožđa (posao brisan); do 2005. poslove odlučivanja o sječi i pošumljavanju šuma, određivanja mjera za zaštitu od požara, vođenja katastra lovišta, sudjelovanja u donošenju planskih dokumenata u području lova (koncentriran u ministarstvo), odlučivanja o dopuštanju i zabrani lova (prenesen na županije), provođenja zaštite divljači izvan lovišta i imenovanja komisije za ocjenjivanje trofeja divljači (prenesen na lokalne jedinice); do 2018. posao praćenja stanja šuma te poslovi u vezi s rasplodivanjem stoke i u vezi s držanjem pčela. Dalje, od početka istraživačkog razdoblja do 1999. kad su ti poslovi preneseni na područne jedinice Državnog inspektorata, pri uredima su se obavljali poslovi provođenja inspekcijskog nadzora u stočarstvu, tržištu stokom, šumarskoj i lovnoj djelatnosti te vinarskoj proizvodnji; do izdvajanja biljnogojne inspekcije 2003. provođenje inspekcijskog nadzora nad biljem i sadnim materijalom; do izdvajanja poljoprivredne inspekcije 2005. poljoprivredni inspekcijski nadzor u vezi s poljoprivrednim zemljištem. Pri uredima se provodio poljoprivredni inspekcijski nadzor općih odredaba o poljoprivredi od 2001. do 2005., a u području sjemena i sadnog materijala te gnojiva i poboljšivača tla od 2003. do 2005. Od 2001. do kraja istraživačkog razdoblja uredi su obavljali posao odlučivanja o naknadi za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta; od 2005. posao davanja dopuštenja za korištenje šumama i vođenja upisnika božićnih drvaca; od 2008. posao obavljanja stručnih poslova u vezi s donošenjem prostornih planova za poljoprivredno zemljište, a od 2018. vodili su evidenciju o prenamjeni poljoprivrednog zemljišta. Uredi su od 2001. do 2008. obavljali stručne poslove u vezi s pravnim raspolaganjem poljoprivrednim zemljištem (posao prenesen na općine i gradove, odnosno ministarstvo kod dugogodišnjeg zakupa); od 2002. do 2009. vodili su upisnik seljačkih i obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava (posao prenesen na Agenciju za plaćanja u poljoprivredi); od 2003. do 2007. sanitarni inspekcijski nadzor hrane; od 2005. do 2009. davali su dopuštenja za skupljanje šumskoga reproduktivnog materijala (posao prenesen na županije), a od 2008. do 2013. posao uvođenja u posjed poljoprivrednog zemljišta (posao prenesen na Agenciju za poljoprivredno zemljište). Svi poslovi ureda bili su provedbenoga karaktera, osim sudjelovanja u donošenju planskih dokumenata u lovu koji je koordinativno-planskoga karaktera.

U sekundarnoj proizvodnji uredi su tijekom čitavoga istraživačkog perioda obavljali poslove rješavanja o obavljanju obrtne djelatnosti, vođenja evidencija o obavljanju obrtne djelatnosti, rješavanja o pravu na obavljanje rudarske djelatnosti te vođenja evidencija o rudarskoj djelatnosti. Do 1999. provodili su i inspekcijski nadzor nad rudarskom djelatnosti kada su

taj posao preuzele područne jedinice Državnog inspektorata. Svi poslovi ureda bili su provedbenoga karaktera.

U tercijarnoj gospodarskoj djelatnosti uredi su tijekom čitavoga istraživačkog perioda obavljali poslove rješavanja o pravu na obavljanje trgovinske, ugostiteljske i turističke djelatnosti. Do 1999. kad su iz ureda izdvojene tržišna i turistička inspekcija koje su pripojene Državnom inspektoratu obavljali su i poslove provođenja tržišnoga inspekcijskog nadzora, inspekcijskog nadzora nad ugostiteljskom djelatnosti, inspekcijskog nadzora nad naplatom boravišne pristojbe, turističkoga inspekcijskog nadzora te ovjeravanja normativa i cjenika pružatelja ugostiteljskih usluga. Uredi su tijekom istraživačkog perioda do 2007. obavljali posao ovjere cjenika turističkih usluga koji je brisan, a do 2015. odnosno 2017. vodili su evidenciju o pružateljima ugostiteljskih odnosno turističkih usluga kad je za te poslove uspostavljen jedinstven registar pri ministarstvu za turizam. Od 2006. do 2009. kad se iz ureda izdvojila sanitarna inspekcija obavljali su sanitarni inspekcijski nadzor u ugostiteljstvu. Svi poslovi ureda bili su provedbenoga karaktera.

U području voda uredi su obavljali poslove provođenja inspekcijskog nadzora nad vodama i financiranjem vodnoga gospodarstva sve do 2012. kad se iz ureda izdvojila vodopravna inspekcija. Od 1995. do 2005. obavljali su posao odlučivanja o pripadnosti zemljišta vodnom dobru kad je taj posao prenesen na ministarstvo nadležno za vode, a od 1995. do 2009. i poslove izdavanja vodopravne dozvole i rješavanja o ustanovljenju prava služnosti na vodnom dobru (poslovi preneseni na Hrvatske vode) te sanitarni inspekcijski nadzor. Svi poslovi bili su provedbenoga karaktera.

U zaštiti okoliša uredi su tijekom istraživačkog razdoblja do 2003. obavljali posao provođenja nadzora nad zakonitosti rada javnih ustanova koje upravljaju zaštićenim područjima i davanja odobrenja za zajedničko skupljanje i skladištenje otpada (prenesen na županije); do 2004. poslove rješavanja o ispunjavanju uvjeta za obavljanje djelatnosti u području otpada i vođenja evidencija o stanju okoliša; do 2007. poslove provođenja procjene učinaka na okoliš određenih zahvata (prenesen na županije) i vođenja evidencija o onečišćenju okoliša (prenesen na Agenciju za zaštitu okoliša); a do 2011. posao vođenja evidencija o onečišćenju zraka (prenesen na Agenciju za zaštitu okoliša). Od 2003. do 2008. obavljali su poslove izdavanja uvjeta zaštite prirode, sudjelovanja u određivanju krajobraznih tipova, dopuštanja zahvata u zaštićene dijelove prirode, vođenja evidencija o stanju zaštite prirode te nadzora zakonitosti rada i općih akata javnih ustanova koje upravljaju zaštićenim dijelovima prirode (preneseni župani-

jama); do 2009. sanitarni inspekcijski, a do 2012. vodopravni inspekcijski nadzor u zaštiti prirode. Od 2004. do 2008. obavljali su posao davanja suglasnosti na program zaštite i kakvoće zraka koji donose lokalne jedinice (prenesen na županije). Od 2004. do 2013. obavljali su poslove nadzora nad provođenjem planova gospodarenja otpadom (brisan), vođenja evidencija o stanju okoliša (prenesen na županije) i davanja odobrenja za obavljanje djelatnosti u području otpada (prenesen na županije). Svi poslovi ureda bili su provedbenoga karaktera.

U području informacije i infrastrukture znanja uredima je bilo dodijeljeno obavljanje poslova državne statistike, što je provedbenoga karaktera, a 2009. to su preuzele područne jedinice Državnog zavoda za statistiku.

U komunalnim djelatnostima uredima je od 2015. dodijeljeno davanje odobrenja za obavljanje pogrebničke djelatnosti, što je posao provedbenoga karaktera.

4. Analiza rezultata istraživanja

Broj poslova u djelokrugu ureda po ključnim istraživačkim godinama prikazan je u *Tablici 2*.

Tablica 2. *Kretanje broja poslova u djelokrugu ureda u ključnim istraživačkim godinama po upravnim područjima*

Upravno područje	1998.	2003.	2008.	2013.	2018.
unutarnji poslovi	14	12	11	12	11
poslovi u vezi s predstavničkim i izvršnim tijelom	1	1	1	1	1
pravosuđe	6	6	9	8	8
radni odnosi	3	4	4	1	1
obrazovanje	10	8	9	8	8
kultura	5	6	7	7	7
zdravstvo	3	6	6	1	1
socijalna zaštita	5	8	9	11	12
graditeljstvo i prostorno uređenje	9	4	1	1	1
promet	9	11	7	5	5

primarna proizvodnja	22	19	11	8	6
sekundarna proizvodnja	5	4	4	4	4
tercijarna gospodarska djelatnost	11	6	6	5	3
vode	6	6	5	0	0
zaštita okoliša	7	12	6	0	0
informacije i infrastruktura znanja	1	1	1	0	0
komunalne djelatnosti	0	0	0	0	1
UKUPNO	117	114	97	72	69

Izvor: analiza autorice.

Analiza djelokruga ureda od 1998. do 2018. pokazuje kako se broj poslova ureda u istraživačkom razdoblju smanjio za njih 48 (oko 40 %). Iako ZSDU-om predviđeni kao prvostupanjska tijela državne uprave za obavljanje poslova iz više upravnih područja, uredi su izgubili sve poslove iz područja voda, zaštite okoliša i informacija, dok im je u radu i radnim odnosima, zdravstvu, graditeljstvu i prostornom uređenju, prometu, primarnoj proizvodnji te tercijarnoj gospodarskoj djelatnosti djelokrug znatno smanjen. Djelokrug ureda nije se važnije mijenjao u kulturi i sekundarnoj proizvodnji, a jedina područja u kojem se širio jesu pravosuđe i socijalna zaštita. Određujući im djelokrug klasifikacijom s obzirom na vrstu, a ne sadržaj djelatnosti, ZSDU uredima nije zajamčio krug vlastitih poslova, što je olakšalo tijek izdvajanja poslova iz ureda.

Načelo dekoncentracije nije našlo mjesta ni u ZSDU-u ni u uredbama o načelima za ustrojavanje središnjih tijela državne uprave, a nije se realiziralo ni vertikalnom diobom poslova državne uprave. Razina općenitosti koja je primijenjena za prikaz poslova ureda takva je da ne omogućuje iznošenje primjerima potkrijepljene zaključke o razini dekoncentracije sustava državne uprave. Ipak, uvid u poslove sugerira kako su ovlasti ureda unutar pojedinih poslova bile nepotpune i necjelovite zbog podijeljenih ovlasti sa središnjom državnom upravom. Dekoncentracija širenjem ovlasti u okviru pojedinih poslova tek je u manjoj mjeri provedena u socijalnoj skrbi te osnovnom i srednjoškolskom obrazovanju. Izrazitoj koncentraciji državne uprave u prilog govori i podatak da se u odnosu na ministarstva u sjedištu pri uredima rješavalo u tek 15,5 % upravnih stvari (Jurlina-Ali-begović, 2016, str. 33). Osim toga, uredi su imali podijeljene ovlasti i s područnim jedinicama (onim za branitelje i konzervatorskim odjelima).

Usprkos tome što je ideja našla svoje mjesto u Prijedlogu izmjena ZSDU-a (Vlada RH, 2014, str. 2) i sugestiji struke (Koprić, 2017, str. 572), pri uredima se nisu ustrojila jedinstvena upravna mjesta.

Rezultati istraživanja pokazuju da su gotovo svi poslovi ureda u gotovo svim upravnim područjima (13 od njih 17) bili provedbenoga karaktera. Zastupljenost provedbenih poslova iznosila je 92 % poslova 1998. te čak 97 % poslova 2008. Većina provedbenih poslova uključivala je rješavanje u upravnim stvarima, vođenje evidencija/očevidnika te provođenje upravnog i inspekcijskog nadzora. Zastupljenost se pojedinih vrsta provedbenih poslova tijekom vremena promijenila: inspekcijski poslovi 1998. činili su gotovo četvrtinu poslova ureda, a 2018. pri uredima su se obavljala samo tri posla inspekcijskog nadzora. Iako najbolje upoznati sa stanjem i problemima na terenu, pokazalo se da uredi nisu bili uključeni u *policy* procese niti su bili izvor informacija državnoj vlasti za stručne analize i evaluaciju učinaka državnih propisa i politika (v. i IMO, 2008, str.13).

Rezultati istraživanja pokazuju i kako je hrvatska dekoncentrirana državna uprava tijekom 90-ih osim provedbene imala i integrativnu ulogu. Integrativna uloga realizirala se poslovima koji su županu bili povjereni u dvojnomojstvu državnog predstavnika u županijama (obavješćavanje građana o državnim propisima i državnoj politici, izvještavanje središnje vlasti o odnosima državne uprave na teritoriju s građanima) i županijskoga izvršnog čelnika (zastupanje županije, obnašanje izvršne vlasti u županiji, redovno savjetovanje s nositeljima izvršne vlasti u lokalnim jedinicama). Iako numerički ti poslovi nisu činili znatan udio u ukupnom broju poslova, njihovo stvarno značenje bilo je izrazito snažno, što potvrđuju i istraživanja drugih autora (Ivanišević, Koprić, Omejec i Šimović, 2001; Koprić, 2001). Poslovi integrativnoga karaktera koji su ostali u djelokrugu predstojnika imaju više simbolično značenje negoli služe ostvarivanju jedinstva državne i lokalne vlasti, pa se može reći da je u sklopu decentralizacijskih reformi s početka 2000-ih hrvatska dekoncentrirana državna uprava izgubila integrativnu ulogu.

Najmanje poslova ureda bilo je koordinativno-planskoga karaktera. Pri uredima je zadržan samo jedan koordinativni posao koji je od župana preuzeo predstojnik ureda (osiguranje suradnje s lokalnim jedinicama i pravnim osobama s javnim ovlastima), dok su ostala tri posla uredi izgubili zaključno s 2008. Uredi nikad nisu bili u funkciji poticanja društvenog i gospodarskog razvoja strateškim planiranjem ili uspostavljanjem suradnje s lokalnim jedinicama, privatnim i dobrovoljnim sektorom u rješavanju složenijih društvenih problema i obavljanju javnih poslova koji prelaze granice pojedine lokalne jedinice. Sudeći po ovlastima koje su im dodijeljene

ZLPRS-om (planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova) i sektorskim zakonima, ta je uloga od 2000-ih namijenjena županijama (Đulabić, 2010, str. 55; v. detaljnije u Škarica, 2018). Konačno, narav poslova u djelokrugu ureda ne stvara zapreku tomu da ih preuzmu županije i nadomjesto provedbenu ulogu ureda u upravljanju u teritorijalnim jedinicama. Osim što se poslovi ureda povjeravaju u preneseni djelokrug županija, a to samo po sebi znači odsutnost ovlasti županijskih skupština nad njihovom regulacijom, riječ je o poslovima koji su iscrpno regulirani aktima državne vlasti čijim se preuzimanjem može proširiti autonomija županija jedino u rješavanju u pojedinačnim upravnim stvarima. Iz tog je razloga prijenos poslova s ureda na županije upravna, a ne politička decentralizacija. Ta decentralizacijska mjera mogla bi dovesti do jačanja položaja župana koji nadzire i usmjerava županijski upravni aparat (Lopižić & Manojlović Toman, 2019) uz opasnost političkog utjecaja župana na rješavanje u određenim upravnim stvarima (malo i srednje gospodarstvo) (Koprić, 2019, str. 12).

Analiza djelokruga ureda uključivala je i prikaz organizacija na koje su preneseni poslovi ureda tijekom istraživačkog razdoblja.

Tablica 3. *Prijenos poslova s ureda na druge organizacije*

Godina	Središnja tijela državne uprave	Područne jedinice središnjih tijela državne uprave	Agencije, javne ustanove i javna poduzeća	Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	Ukupno prenesenih poslova
1999.	Državna geodetska uprava (1)	građevinska inspekcija (1) PJ Državnog inspektorata (12) katastarski uredi (3)			17
2000.			Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (1)		1
2001.			liječnici (1)		1
2003.		fitosanitarna inspekcija (1)	Hrvatske vode (1)	županije (1)	3
2004.	ministarstvo za promet (1,5)			županije (0,5)	3

2005.	ministarstvo za vode (1) ministarstvo za poljoprivredu (1)	poljoprivredna inspekcija (6)		županije (1) općine i gradovi (1)	10
2006.				općine i gradovi (1)	1
2007.	ministarstvo za promet (2)	sanitarna inspekcija (1)	Agencija za zaštitu okoliša (1)	županije i veliki gradovi (4) županije (1)	9
2008.	ministarstvo za poljoprivredu (0,5)			županije (6) općine i gradovi (0,5)	7
2009.		sanitarna inspekcija (9) PJ Državnog ureda za statistiku (1)	Hrvatska gospodarska komora (1) Agencija za plaćanja u poljoprivredi (1) Hrvatske vode (2)	županije (1)	15
2011.	ministarstvo za poslove zdravstva (1)		Agencija za zaštitu okoliša (1)	županije (1)	2
2012.		vodopravna inspekcija (3)			3
2013.			Agencija za poljoprivredno zemljište (1) Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom (1)	županije (2)	5
2017.	ministarstvo za turizam (2)				2
UKUPNO	10	37	11	20	79

Izvor: analiza autorice.

Rezultati istraživanja pokazuju kako je s ureda na druge organizacije preneseno ukupno 79 poslova. Najveći broj poslova uredi su izgubili u korist novoustrojenih područnih jedinica (37 poslova, odnosno 46 % prenesenih

poslova). Osim katastarskih i statističkih poslova, svi preneseni poslovi bili su poslovi provođenja inspekcijskog nadzora. Od toga su najveći broj poslova uredi izgubili ustrojavanjem Državnog inspektorata 1999. i područnih jedinica za sanitarni inspekcijski nadzor 2009. Ukidanjem Državnog inspektorata 2013. inspekcije se nisu reintegrirale u urede, već su organizirane u nove područne jedinice. Ukupno najveći broj inspekcija izdvojen je u korist ministarstva za poslove poljoprivrede.⁴ Odredba ZSDU-a da uredi u pravilu provode inspekcijski nadzor u prvom stupnju praksom izdvajanja inspekcija iz ureda postala je iznimka. U istraživačkom periodu uredi su preuzeli jedino poslove područnih jedinica Ministarstva branitelja, ureda za obranu i regionalnih ureda. Istraživanje stoga podupire podatke o rastućoj fragmentaciji hrvatske dekoncentrirane državne uprave koja je predmet kritika Europske unije (Europska komisija, 2014, str. 36; Europska komisija, 2018, str. 47) i znanstvene struke (v. Koprić, 2015; Lopižić, 2018), ali i dodatno upućuje na to kako je fragmentacija u većoj mjeri rezultat izdvajanja poslova iz ureda negoli dekoncentracije središnje državne uprave ustrojavanjem područnih jedinica.

Ukupno 20 poslova ureda preneseno je na samoupravne jedinice, od čega 17,5 poslova na županije. Veliki gradovi preuzeli su ukupno četiri posla, a gradovi i općine 2,5 posla. Županije su preuzele poslove iz područja zaštite okoliša (10), graditeljstva i prostornog uređenja (4), primarne proizvodnje (2), socijalne zaštite (1) i prometa (0,5). Najveći broj poslova na županije prenesen je tijekom 2007. i 2008. (11 poslova). Od toga je čak deset poslova bilo iz djelokruga istog ministarstva koje je tim prijenosima gotovo potpuno ureda razvlastilo poslova iz svog područja.⁵ Evaluacije decentralizacijskih mjera pokazuju da su lokalne jedinice najzadovoljnije decentralizacijom upravo u izdavanju građevinskih dozvola (Đulabić, 2018, str. 14), no i kako je prijenos poslova u nekim velikim gradovima iskorišten za nepotrebna i netransparentna zapošljavanja (Marčetić & Lopižić, 2017, str. 418–419).

Dio poslova ureda još se od početka 2000-ih počeo prenositi na javne ustanove i javna poduzeća, a od 2007., kad zbog europeizacije hrvatske javne uprave počinje intenzivnije osnivanje agencija (v. Musa, 2014), i na

⁴ Ministarstvo za poslove poljoprivrede izdvojilo je svoje inspekcije i iz Državnog inspektorata (2005. šumarsku, a 2006. lovnu, stočarsku i vinarsku inspekciju) te se profiliralo u središnje tijelo državne uprave s najgušćom i najkompleksnijom organizacijom područnih jedinica s najvećim brojem zaposlenih (Jurlina-Alibegović, 2016, str. 32).

⁵ Ministarstvo zaštite okoliša, graditeljstva i prostornog uređenja čija je ministrica u tom razdoblju bila M. Matulović Dropulić.

agencije (ukupno 11). Najmanje poslova ureda (ukupno deset) koncentrirano je u središnja tijela državne uprave, od čega su posljednje koncentracije poslova ureda rezultat uvođenja zajedničkih informacijskih baza. Iako je broj koncentriranih poslova zanemariv, može se uočiti da su se koncentracija poslova pri ministarstvima, izdvajanje poslova iz ureda uz ustrojavanje područnih jedinica ili prijenos poslova na agencije i javne ustanove provodili u mandatnom razdoblju istih ministara.⁶

5. Zaključak

Novim Zakonom o sustavu državne uprave iz 2019. ukinuli su se uredi državne uprave koji su kao sljednici županijskih ureda bili određeni kao prvostupanjska tijela državne uprave. U povodu ukidanja u radu se na temelju analize njihova djelokruga od 1998. do 2018. pokušalo utvrditi koju su ulogu te organizacije imale u hrvatskome upravno-političkom sustavu. Iako je njezin rezultat slika djelokruga ureda kakav je postojao u formalnim aktima, a ne slika stvarne opterećenosti ureda obavljanjem određenih poslova, zbog čega u ograničenoj mjeri odražava stvarnost, analiza odabranih sektorskih zakona kao primijenjena metoda istraživanja pokazala se odgovarajućom za ispitivanje glavnoga istraživačkog pitanja. Analiza sektorskih zakona omogućila je da se institucijski razvoj ureda smjesti u širi kontekst upravljanja u teritorijalnim jedinicama u kojem uz urede sudjeluju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te područne jedinice središnjih tijela državne uprave, agencija te javnih ustanova i javnih poduzeća. Također, omogućila je da se institucijski razvoj ureda usporedi s institucijskim razvojem prvostupanjskih tijela državne uprave drugih europskih zemalja. Provedenim istraživanjem prikupljen je bitan empirijski materijal o uredima kao prvostupanjskim tijelima državne uprave i napravljen prvi cjeloviti pregled njihovih poslova od ustrojavanja do ukidanja.

Rezultati analize sektorskih zakona upućuju na to da su uredi tijekom 90-ih imali integrativnu i provedbenu ulogu. Integrativna uloga ureda znači da je njihovo djelovanje bilo u funkciji ostvarivanja jedinstva državne i lokalne vlasti. Integrativna uloga ureda ostvarivala se djelovanjem župa-

⁶ Riječ je o ministrima P. Čobankoviću koji je bio ministar poljoprivrede od 2003. do 2008. i D. Milinoviću koji je bio ministar zdravstva od 2008. do kraja 2011. (<https://vlada.gov.hr/o-vladi/clanovi-vlade/>).

na koji je kao državni predstavnik u županijama i nositelj izvršne vlasti u županijama imao široka sredstva utjecaja na sustav lokalne samouprave. Ta je uloga nestala početkom 2000-ih u sklopu reforma usmjerenih na jačanje sustava lokalne samouprave i ukidanje dvojnog položaja župana. Nestanak integrativne uloge ureda u skladu je sa suvremenim trendovima u razvoju dekoncentrirane državne uprave. Uloga ureda u kasnijem je periodu bila isključivo provedbena, što znači da je djelovanje ureda bilo u funkciji osiguranja izvršavanja, pripremanja i zakonita provođenja državnih propisa u teritorijalnim jedinicama. Kontinuiranim izdvajanjem poslova iz ureda provedbena uloga ureda smanjila se u korist drugih upravnih organizacija. Za razliku od prvostupanjskih tijela drugih europskih zemalja, hrvatski uredi nikad nisu ostvarivali koordinativno-plansku ulogu i bili u funkciji poticanja društvenog razvoja preko zadaća strateškog planiranja ili suradnje s drugim organizacijama u svojoj okolini.

Rezultati analize sektorskih zakona upućuju i na to da je organizacija obavljanja poslova državne uprave izrazito koncentrirana u Zagrebu. Pravni okvir obavljanja poslova državne uprave nikad nije osiguravao ili poticao dekoncentraciju sustava državne uprave. Nadalje, rezultati analize pokazuju kako se sektorskim zakonima odstupalo od odredaba ZSDU-a kojim su uredi bili predviđeni kao prvostupanjska tijela državne uprave u kojima je koncentrirano provođenje inspekcijskog nadzora, što je vodilo kontinuiranom izdvajanju poslova iz ureda. Institucijski razvoj ureda sličan je institucijskom razvoju europskih zemalja koje su se odlučile za fragmentirani model organizacije obavljanja poslova državne uprave. Pregled izdvajanja poslova iz ureda upućuje na nekoliko zaključaka.

Prvo, iz ureda je najviše poslova izdvojeno u korist područnih jedinica uz naznaku određenih političkih interesa kojima je izdvajanje bilo vođeno. Hrvatsko iskustvo slično je iskustvima drugih zemalja (npr. Francuska, Španjolska, Italija, Estonija). Ono bi moglo poslužiti za testiranje teorija koje počivaju na tezi da je stanje dekoncentrirane državne uprave odraz odnosa moći na razini središnje države koje su korištene za objašnjavanje neuspjeha reformi čiji je cilj bila integracija područnih jedinica (Bachellet & Rangeon, 1996; Duran, 2006; Bezes & Parrado, 2013) ili ukidanja organizacija zbog kontinuiranog izdavanja poslova iz njihova djelokruga (Suur, 2018). Dalje, uredi su simbolično 1999. i 2009. izgubili najviše poslova, a 2019. su ukinuti. Ukidanje ureda pokazalo se kao prirodan slijed njihova razvoja tijekom gotovo triju desetljeća. Iako se jačanje ureda integracijom područnih jedinica razmatralo kao opcija njihova budućeg razvoja (IMO, str. 14–15) i inkorporiralo u strateške dokumente Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ministarstva uprave, bilo je malo

vjerojatno očekivati da će se linearni institucijski put njihova slabljenja usmjeriti drukčije. Također, kako su uredi najviše poslova izgubili u korist županija koje su uvijek bile dobitnice decentralizacijskih mjera u Hrvatskoj (Koprić & Đulabić, 2018, str. 255), moglo se očekivati da će njihovo ukidanje ići u korist županija.

Konačno, ako bi se prikupljeni empirijski materijal nadopunio analizom ostalih karakteristika ureda (personalni i financijski kapacitet, modernizacija upravljanja tijekom vremena i sl.) i promjenama u njihovoj relevantnoj okolini, stvorio bi se vrijedan materijal za daljnje promišljanje o institucijskom putu ureda od glavnoga državnog uporišta u teritorijalnim jedinicama do njihova iscrpljivanja izdvajanjem poslova koje je dovelo do konačnoga gašenja ureda.

Literatura

- Bachelet, F., & Rangeon, F. (1996). La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale. *Politiques et management public*, 14(3), 1–19, <https://doi.org/10.3406/pomap.1996.2106>.
- Barta, A. (2020). The way to a more integrated territorial state administration. The aims and causes behind the renewal of Hungarian mid-level state administration. *Pro Public Bono* (forthcoming).
- Bezes, P., & Parrado, S. (2013). Trajectories of administrative reform: institutions, timing and choices in France and Spain. *West European Politics*, 36(1), 22–50, <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.742735>.
- Council of Europe (2015). *Report on European practice and legal framework on prefect institution, local government in emergency situations*. Dostupno na http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/CoE-REPORT_On-European-practice-and-legal-framework-on-prefect-institution_local-government-in-emergency-situations_CELGR-LEX-2_2015.pdf.
- DGAFP (2016). *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Édition 2016*. Paris, Francuska: Ministère de la fonction publique.
- Duran, P. (2006). Les pannes de la déconcentration: l'échec du rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en 1993. *Revue française d'administration publique*, 80(4), 757–776, <https://doi.org/10.3917/rfap.120.0757>.
- Đulabić, V. (2010). Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj. U J. Kregar (ur.), *Decentralizacija* (str. 35–61). Zagreb, Hrvatska: Centar za demokraciju i ljudska prava Miko Tripalo.
- Đulabić, V. (2018). *Lokalna samouprava i decentralizacija*. Dostupno na <https://bib.irb.hr/datoteka/962156.VDulabic-Lokalna-samouprava-i-decentralizacija.pdf>.

- Europska komisija (2014). *Assessment of the 2014 national reform programme and convergence programme for CROATIA*. Dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/swd_2014_croatia_en_0.pdf.
- Europska komisija (2018). *Country Report Croatia 2018 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*. Dostupno na <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-croatia-en.pdf>.
- Haque, M. S. (1997). Local governance in developing nations: reexamining the question of accountability. *Regional Development Dialogue*, 18(2), 1–25.
- Ivanišević, S., Koprić, I., Omejec, J., & Šimović, J. (2001). *Local Government in Croatia*. Dostupno na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan017042.pdf>.
- IMO (2008). Izvješća funkcionalnog preispitivanja u pet ureda državne uprave. Prilog 2 Završnom izvješću. Zagreb, Hrvatska: IMO.
- Jurlina-Alibegović, D. (2016). Reforma javne uprave: stanje i perspektive. PPT izložen na Hrvatsko-francuskim upravnim danima, 15. i 16. rujna 2016., Split, Hrvatska.
- Koprić, I. (1998). Neka temeljna pitanja organizacije porezne uprave u Hrvatskoj. *Financijska praksa*, 22(1/2), 142–183.
- Koprić, I. (2001). Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz 2000. godine. *Hrvatska javna uprava*, 3(1), 21–62.
- Koprić, I. (2015). Teritorijalna organizacija Hrvatske: prema novom uređenju. U J. Barbić (ur.), *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske* (str. 21–44). Zagreb, Hrvatska: HAZU.
- Koprić, I. (2017). Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju. U Koprić, I., Musa, A., & Giljević, T. (ur.), *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora* (str. 561–574). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Koprić, I. (2019). Novi zakoni o državnim službenicima i sustavu državne uprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 19(2), 7–14 (posebni prilog).
- Koprić, I., & Đulabić, V. (2018). Evaluation of the Decentralisation Programme in Croatia: Expectations, Problems and Results. U I. Koprić, H. Wollmann, & G. Marcou (ur.) *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results*. Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-61091-7>.
- Kovač, P., & Kotnik, Ž. (2018). Performance of authorities in administrative procedures: lessons from statistical data. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 18(4), 531–555, <https://doi.org/10.31297/hkju.18.4.2>.
- Lopižić, I. (2017). *Utjecaj kapaciteta lokalne samouprave na teritorijalnu državnu upravu*. Neobjavljena doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Lopižić, I. (2018). Dekoncentrirane državne službe i lokalna samouprava: faktor kapaciteta. U A. Musa (ur.) *14. Forum za javnu upravu – Izazovi upravljanja:*

- decentralizacija i dekoncentracija obavljanja javnih poslova*. Zagreb, Hrvatska: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu.
- Lopižić, I., & Lalić Novak, G. (2018). The role of deconcentrated state administration in migration and integration affairs: a way forward. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 18(2), 289–312, <https://doi.org/10.31297/hkju.18.2.2>.
- Lopižić, I., & Manojlović Toman, R. (2019). Prethodna evaluacija ukidanja ureda državne uprave u županijama. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 69(5-6), 635–670, <https://doi.org/10.3935/zpfz.69.56.09>
- Lopižić, I. (2020). Uloge dekoncentrirane državne uprave: od integrativne i provedbene do koordinativno-planske uloge. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20(1), 121–148, <https://doi.org/10.31297/hkju.20.1.5>
- Marcou, G. (2010). Le représentant territorial de l'État et le fait régional dans les États Européens. *Revue française d'administration publique*, 14(3), 567–582, <https://doi.org/10.3917/rfap.135.0567>.
- Marčetić, G., & Lopižić, I. (2017). Utjecaj procesa decentralizacije na personalni kapacitet hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 17(3), 407–436, <https://doi.org/10.31297/hkju.17.3.4>.
- Musa, A. (2014). *Agencijski model javne uprave*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet i Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
- Neri, S. (2017). L'amministrazione periferica dello Stato e il ruolo del prefetto alla luce delle recenti riforme (prima parte). *Amministrazione Pubblica*, 100, 147–166.
- OECD (2015). *Hungary: Reforming the territorial state administration*. OECD public governance reviews: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264232921-en>.
- Pusić, E. (2007). *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet i Društveno veleučilište.
- Suur, N. (2018). The light and dark of the administrative reform at the county level. U S. Valner (ur.), *Administrative Reform 2017 in Estonia* (str. 571–598). Tallin, Estonija: Ministarstvo financija.
- Škarica, M. (2018). Funkcionalni odnos lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj u svjetlu odredaba Europske povelje o lokalnoj samoupravi. U I. Koprić (ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave* (str. 493–520). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Vlada RH (2014). Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave. Dostupno na https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080644/PZ_619.pdf.
- Wollmann, H., & Bouckaert, G. (2006). State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality. U Hoffmann-Martinot, V., & Wollmann, H. (ur.), *State and Local Government Reforms in France and Germany* (str. 11–37). Wiesbaden, Njemačka: GWV Fachverlage GmbH, https://doi.org/10.1007/978-3-531-90271-5_1

Pravni propisi

- Povelja o dekoncentraciji – Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration
- Obiteljski zakon (NN 162/98), Obiteljski zakon (NN 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 61/11), Obiteljski zakon (NN 75/14), Obiteljski zakon (NN 103/15)
- Pomorski zakonik (NN 17/94, 74/94, 43/96), Pomorski zakonik (NN 181/04, 76/2007, 146/08, 61/11, 56/13)
- Zakon o državnim maticama (NN 96/93, 76/13)
- Zakon o popisima birača (NN 19/92), Zakon o popisima birača (NN 19/07), Zakon o registru birača (NN 144/12, 105/15)
- Zakon o nasljeđivanju (NN 52/71, 47/78, 56/00), Zakon o nasljeđivanju (NN 48/03, 163/03, 127/13, 33/15)
- Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN 92/96, 92/99, 39/99, 42/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 80/02, 81/02)
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (NN 143/02, 33/05), Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (NN 157/13)
- Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi (NN 10/97, 107/07, 94/13)
- Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 7/17, 68/18)
- Zakon o kazalištima (NN 61/91, 13/97, 127/00), Zakon o kazalištima (NN 71/06, 121/13, 26/14)
- Zakon o muzejima (NN 142/98, 65/09), Zakon o muzejima (NN 110/15), Zakon o muzejima (NN 61/18)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 75/93, 11/94, 55/96, 95/00, 129/00), Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 121/03, 44/05, 48/05, 85/06, 117/08), Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 150/08, 155/09)
- Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (NN 60/92), Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (NN 79/07, 113/08, 43/09)
- Zakon o otrovima (NN 27/99, 37/99, 55/99), Zakon o kemikalijama (NN 150/05, 53/08, 49/11)
- Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (NN 85/06, 105/06, 118/06, 77/07, 111/07, 35/08), Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (NN 150/08, 94/09, 153/09, 71/10, 139/10, 49/11, 22/12, 57/12, 90/12, 123/12, 144/12), Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (NN 80/13, 137/13)
- Zakon o doplatku za djecu (NN 77/99, 145/99, 41/00, 64/00, 92/00)
- Zakon o pravima hrvatskih branitelja Domovinskog rata i članova njihove obitelji (NN 108/96, 23/01), Zakon o pravima hrvatskih branitelja i članova njihove obitelji (NN 94/01, 122/02, 17/04, 48/04), Zakon o pravima hrvatskih branitelja i članova njihove obitelji (NN 174/04, 92/05, 2/07, 107/07, 65/09, 137/09, 146/10, 55/11, 140/12, 33/12, 148/13)

- Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (NN 33/92, 57/92, 77/92, 58/93, 2/94, 76/94, 108/95, 82/01, 110/03, 148/13)
- Zakon o statusu prognanika i izbjeglica (NN 96/93, 29/99, 128/99, 50/00, 51A/13)
- Zakon o građenju (NN 77/92, 82/92, 33/1995), Zakon o gradnji (NN 52/99, 57/99, 75/99, 117/2001, 47/03), Zakon o gradnji (NN 175/03, 100/04)
- Zakon o prijevozu opasnih tvari (NN 97/93), Zakon o prijevozu opasnih tvari (NN 79/07)
- Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 34/91, 79/93, 90/93, 65/94, 21/95, 48/95, 19/98, 105/99), Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 66/01, 87/02, 48/05, 90/05), Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 152/08, 21/10, 90/10, 39/11, 63/11), Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 39/2013, 48/15), Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 20/18, NN 115/18)
- Zakon o sjemenu, sadnom materijalu i priznavanju sorti poljoprivrednog bilja (NN 131/97, 163/03)
- Zakon o šumama (NN 54/83, 5/84, 31/87, 41/90, 45/90, 9/91, 14/93, 76/93, 8/00, 13/02, 160/04), Zakon o šumama (NN 140/05, 82/06, 128/08, 80/10, 25/12, 68/12, 94/14), Zakon o šumama (NN 68/18, 115/18)
- Zakon o lovu (NN 10/94, 22/94, 5/95, 25/96, 33/97, 44/98, 29/99, 14/01, 4/02), Zakon o lovstvu (NN 140/05, 76/09, 14/14, 62/17)
- Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (NN 48/95, 20/97, 68/98, 45/99, 92/01, 4/02, 117/03), Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (NN 138/06, 43/09, 88/10, 50/12, 80/13, 89/14, 152/14), Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (NN 85/15, 121/16, 99/18)
- Zakon o turističkoj djelatnosti (NN 8/96, 19/96, 76/98), Zakon o pružanju usluga u turizmu (NN 68/07, 88/10, 30/14, 89/14, 152/14), Zakon o pružanju usluga u turizmu (NN 130/17)
- Zakon o boravišnoj pristojbi (NN 27/91, 59/93, 73/93, 109/93, 30/94, 70/97, 44/98, 30/99)
- Zakon o financiranju vodnog gospodarstva (NN 107/95, 19/96, 88/98, 150/05), Zakon o financiranju vodnog gospodarstva (NN 153/09)
- Zakon o zaštiti okoliša (NN 82/94, 128/99), Zakon o zaštiti okoliša (NN 110/07)
- Zakon o zaštiti zraka (NN 48/95), Zakon o zaštiti zraka (NN 178/04, 60/08), Zakon o zaštiti zraka (NN 130/11)
- Zakon o državnoj statistici (NN 52/94), Zakon o službenoj statistici (NN 103/03, 75/09, 59/12)
- Zakon o pogrebničkoj djelatnosti (NN 36/15)
- Uredba o ustrojavanju županijskih ureda (NN 75/93, 96/97, 149/99), Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (NN 21/02, 78/03, 131/06, 91/07, 70/08), Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (NN 40/12, 51/12, 90/13)
- Zakon o prijevozu u cestovnom prometu (NN 36/98, 83/02, 102/04), Zakon o prijevozu u cestovnom prometu (NN 178/04, 48/05, 151/05, 111/06, 63/08, 124/09, 91/10, 112/10), Zakon o prijevozu u cestovnom prometu (NN 82/13), Zakon o prijevozu u cestovnom prometu (NN 41/18)

- Zakon o zaštiti prirode (NN 30/94, 72/94, 107/03), Zakon o zaštiti prirode (NN 162/03), Zakon o zaštiti prirode (NN 70/05, 139/08)
- Zakon o trgovini (NN 11/96, 101/98, 30/99, 75/99, 62/01, 109/01, 103/03, 170/03, 55/04), Zakon o trgovini (NN 87/08, 96/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14)
- Zakon o osnovnom školstvu (NN 59/90, 27/93, 7/96, 59/01, 114/01, 76/05)
- Zakon o srednjem školstvu (NN 19/92, 27/93, 50/95, 59/01, 114/01, 81/05)
- Zakon o osobnom imenu (NN 69/92), Zakon o osobnom imenu (NN 118/12, 70/17)
- Zakon o humanitarnoj pomoći (NN 128/10), Zakon o humanitarnoj pomoći (NN 102/15)
- Zakon o plovidbi unutarnjim vodama (NN 19/98, 151/03, 138/06), Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda (NN 108/07, 132/07, 51A/13)
- Zakon o šumskom reprodukcijском materijalu (NN 140/05), Zakon o šumskom reprodukcijском materijalu (NN 75/09, 61/11, 56/13, 14/14, 62/17)
- Zakon o otpadu (NN 34/95), Zakon o otpadu (NN 151/03), Zakon o otpadu (NN 178/04, 153/05, 111/06), Zakon o održivom gospodarenju otpadom (NN 94/2013)
- Zakon o humanitarnom razminiranju (NN 153/05, 63/07, 152/08), Zakon o protuminskom djelovanju (NN 110/15)
- Zakon o vodama (NN 107/95, 150/05), Zakon o vodama (NN 153/09)
- Zakon o prostornom uređenju (NN 30/94, 68/98, 35/99, 61/00, 32/02, 100/04), Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13, 65/17, 114/18)
- Zakon o otocima (NN 34/99, 32/02, 33/06), Zakon o otocima (NN 116/18)
- Zakon o strancima (NN 79/07, 36/09)
- Zakon o zaštiti od požara (NN 58/93, 100/04, 33/05, 107/07, 38/09)
- Zakon o obrtu (NN 77/93, 90/96, 64/01, 71/01, 68/07, 79/07, 40/10), Zakon o obrtu (NN 143/13)
- Zakon o socijalnoj skrbi (NN 73/97, 27/01, 82/01, 103/03, 44/06, 79/07, 123/10), Zakon o socijalnoj skrbi (NN 57/11), Zakon o socijalnoj skrbi (NN 33/12, 46/13, 49/13), Zakon o socijalnoj skrbi (NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17)
- Zakon o izvlaštenju (NN 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/06, 45/11, 34/12), Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (NN 74/14, 69/17)
- Zakon o javnim cestama (NN 100/96, 76/98, 27/01, 114/01, 65/02), Zakon o javnim cestama (NN 180/04, 138/06, 146/08, 38/09, 124/09, 73/10), Zakon o cestama (NN 84/11, 18/13, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14)
- Zakon o knjižnicama (NN 105/97, 5/98, 104/00, 69/09)
- Zakon o športu (NN 111/97, 13/98, 24/01), Zakon o sportu (71/06, 150/08, 124/10, 124/11, 86/12, 94/13, 85/15, 19/16)
- Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (NN 62/08, 44/11, 81/11), Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (NN 143/13)
- Zakon o poljoprivredi (NN 66/01, 83/02), Zakon o poljoprivredi (NN 149/09, 120/12)

- Zakon o hrani (NN 117/03, 130/03, 48/04, 85/06), Zakon o hrani (NN 46/07, 155/08, 55/11)
- Zakon o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12)
- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99),
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 123/17)
- Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi (NN 96/01)
- Zakon o rudarstvu (NN 27/91, 92/94, 14/01), Zakon o rudarstvu (NN 75/09, 49/11), Zakon o rudarstvu (NN 56/13, 14/14)
- Zakon o radu (NN 38/95, 54/95, 65/95, 17/01, 82/01, 142/03, 30/04, 68/05), Zakon o radu (NN 149/09, 61/11, 73/13), Zakon o radu (NN 93/14, 127/17)
- Zakon o sustavu državne uprave (NN 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03, 79/07), Zakon o sustavu državne uprave (NN 150/11, 12/13, 93/16, 104/16)
- Zakon o povlasticama u unutarnjem putničkom prometu (NN 97/00, 101/00)
- Zakon o suzbijanju zlouporabe droga (NN 107/01, 87/02, 163/03, 141/04)
- Zakon o stočarstvu (NN 70/97, 36/98, 151/03, 132/06, 14/14), Zakon o uzgoju domaćih životinja (NN 115/18)
- Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 158/03, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16)
- Zakon o gnojivima i poboljšivačima tla (NN 116/03, 40/07, 14/14)
- Zakon o privatizaciji (NN 21/96, 71/07, 16/98, 73/00)
- Zakon o arhivskom gradivu i arhivima (NN 105/97, 64/00, 65/09, 46/17)
- Zakon o obnovi (NN 24/96, 54/96, 87/96, 57/00, 38/09, 51/13)
- Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN 86/08, 57/11, 51A/13, 48/13, 76/14, 147/14, 18/15), Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima (NN 106/18)
- Zakon o vinu (NN 34/95), Zakon o vinu (NN 96/03, 25/09, 22/11, 55/11, 82/13, 14/14)
- Zakon o udrugama (NN 88/01, 11/02), Zakon o udrugama (NN 74/14, 17/17)

Mrežni izvori

<https://vlada.gov.hr/o-vladi/clanovi-vlade/>

THE ROLES OF COUNTY ADMINISTRATIVE OFFICES IN CROATIAN ADMINISTRATIVE-POLITICAL SYSTEM

Summary

On the occasion of the county administrative offices abolition from January 1, 2020, the paper aims to analyze what role the administrative organizations played in the Croatian administrative-political system. The role of the offices is determined by the analysis of sectoral laws through which the central state government had assigned public affairs to the county offices during the development of territorial administration in Croatia. In addition to determining the role of the county administrative offices, the paper also discusses the extent to which the institutional development of the offices followed European trends, what the relationship of the offices was with the central state administration bodies and other parts of the deconcentrated state administration, and the justification of the transfer of the public affairs of the offices to the bodies of the county government. The paper contains a systematic overview of the tasks of the county offices since their establishment to the present day.

Keywords: county administrative offices, roles of county administrative offices, county administrative offices' scope of competence, analysis of sectoral laws, deconcentrated state administration