

O lokalnoj samoupravi, upravnom obrazovanju i životnim mudrostima: prof. dr. sc. Ivan Koprić

Prof. dr. sc. Ivan Koprić redovni je profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Predsjednik je Instituta za javnu upravu, predsjednik Znanstvenog vijeća Akademije pravnih znanosti, glavni je urednik znanstvenog časopisa Hrvatska i komparativna javna uprava, urednik biblioteke Suvremena javna uprava s objavljenih 30 knjiga, član uredništva više drugih znanstvenih časopisa, član je brojnih domaćih i međunarodnih stručnih organizacija te je u dva mandata bio vanjski član Odbora za Ustav, poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora (2008.-2011. te 2012.-2015.). Zamjenik je predsjednice Savjeta Partnerstva za otvorenu vlast, u kojem je član od osnivanja 2012. godine, te član Upravnog vijeća Državne škole za javnu upravu. Objavio je kao autor ili urednik 25 knjiga, 125 znanstvenih radova te oko 200 stručnih i drugih radova. Održao je preko 160 izlaganja na znanstveno-stručnim skupovima u zemlji i inozemstvu. Sudjelovao je u preko 40 znanstvenih, stručnih i policy projekata, od kojih je oko pola bilo međunarodnih. Dobio je Nagradu NISPAcee (Mreže škola i instituta za javnu upravu srednje i istočne Europe) Alena Brunovska 2016. godine, za izvrsnost u poučavanju i pedagoškom radu te za doprinos praksi javne uprave i primijenjenim istraživanjima.

1. Poštovani profesore, kao što je i vidljivo iz uvoda, iznimno ste aktivan i svestran znanstvenik, a ono što me zanima, a vjerujem i ostale studente: Kako ste se odlučili za upravnu znanost, koja nije tipična pravna disciplina *stricto sensu*?

Za upravnu znanost sam se opredijelio vrlo rano, još za vrijeme studija. Kako sam se upisao na studij sa svega 17 godina bio sam malo neodlučan u izboru, zanimala me povijest, književnost, pa i ekonomija, bio sam dobar u matematici i kemiji, ali sam se ipak odlučio za pravo. Učinilo mi se da je studij prava dobar put k praksi i zaposlenju, što je u mojem slučaju bilo važno, budući da nisam bio iz bogate obitelji. Pored toga, kad sam pogledao program studija vidio sam da daje široko i dobro obrazovanje. Tijekom studija pisao sam dobre seminarske radove pa su mi za dva rada dodijeljene nagrade rektora, iz kaznenog prava i upravne znanosti, a za još jedan, iz upravnog prava, nisam mogao biti kandidiran jer sam iste godine imao prijedlog koji je nešto ranije došao s Katedre za upravnu znanost. Ipak, mogu se pohvaliti da sam među, čini mi se, malim brojem studenata našeg Sveučilišta koji su dobili dvije nagrade rektora tijekom studija. Usput, sva tri rada su objavljena u časopisu *Pravnik*, u kojem sam bio članom Uredništva od 1985. do 1987., kad sam diplomirao. U upravnoj znanosti spojilo se mnogo mojih interesa i talenata. Upravna znanost kombinira i koristi empirijske metode istraživanja, institucionalno-pravnu analizu, pa i čistu pravnu dogmatiku. Mi smo grupa koja može pokriti čitav put od problema do rješenja: rigoroznim empirijskim metodama istraživati društvene fenomene i probleme,

predlagati *policy* rješenja i pisati nacрте propisa. To je ogromna prednost koja me je odvela u mnoge međunarodne projekte i suradnje s kolegama raznih struka, od čisto upravnih i pravnih preko organizacijskih do politoloških, ekonomskih, socioloških, informatičkih, tehničkih i drugih usmjerenja. Uglavnom, od organizacijske teorije, iz koje sam napisao doktorsku disertaciju, preko organizacije uprave, sve do lokalne samouprave, decentralizacije i demokratizacije, meni je upravna znanost iznimno atraktivna disciplina. Još uvijek, nakon tridesetak godina, uživam u znanstvenom radu, istraživanjima, razvoju teorije, poučavanju i zalaganju za napredak u praksi. Volim raditi i život mi je ispunjen znanstvenim, nastavnim i stručnim angažmanom, uz poneku dodatnu slobodnu aktivnost.

O lokalnoj samoupravi

2. Unutar širokog područja tema kojima se bavite u okviru upravne znanosti, Vaš uži interes vezan je uz lokalnu samoupravu. Možete li nam ukratko objasniti zašto je lokalna samouprava važna građanima?

Zapravo sam disertaciju napravio u području primjene teorije organizacije na javnu upravu, ali sam se kasnije, zbog raznih okolnosti i potreba, puno bavio lokalnom samoupravom. Lokalna samouprava i demokracija na lokalnoj razini su temelj svake demokracije. Nema dobre demokracije bez lokalne demokracije. Lokalna je samouprava po nastanku vezana upravo uz političku svrhu ograničenja središnje državne vlasti s pomoću lokalnih vlasti koje su građanima bliže, preglednije i lakše za nadzor. Pored unaprijeđenja političkih vrijednosti, lokalna samouprava se koristi i za pružanje niza upravnih i javnih usluga građanima, uključujući administrativne, socijalne i komunalne usluge. Lokalna samouprava osigurava društvenu solidarnost, socijalnu zaštitu i skrb za građane lokalnih jedinica. Zadnjih desetljeća sve više se bavi potporom ekonomskom, ali i društvenom i kulturnom razvoju. U novije vrijeme snažno dolazi do izražaja skrb lokalnih vlasti i zajednica za zaštitu prirodnog okoliša, očuvanje biološke raznolikosti i slične vrijednosti. Uglavnom, suvremena lokalna samouprava kombinira političku, upravnu, socijalnu, razvojnu i ekološku ulogu, što zna biti vrlo izazovno u uvjetima politike štednje, ekonomskih i financijskih kriza, prisilnih migracija stanovništva, prirodnih katastrofa i sličnih teških problema s kojima se sve više suočavamo.

3. Kako, kao naš najveći stručnjak na tom području, komentirate prijedlog ZID-a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji se trenutno nalazi u saborskoj proceduri? Možete li izdvojiti temeljne prednosti i nedostatke navedenog prijedloga?

Donošenje toga zakona nije bilo planirano niti je predviđeno Strategijom razvoja javne uprave do 2020. godine, premda taj strateški dokument vrlo detaljno i obuhvatno planira čitav niz važnih reformskih zahvata u javnoj upravi. Nažalost, dosad je od tih planiranih aktivnosti provedeno svega par. Umjesto takve ozbiljne reformske aktivnosti, novo vodstvo Ministarstva uprave odmah je po nastupu na dužnost u lipnju 2017. najavilo donošenje zakona kojim će se onemogućiti da lokalna vijeća i županijske skupštine neprihvaćanjem prijedloga proračuna kojeg podnese načelnik, gradonačelnik odnosno župan pokrenu postupak prijevremenih izbora za tog izvršnog dužnosnika i za sebe. Dakle, u prethodnom mandatu je uveden taj postupak istodobnog razrješenja načelnika i raspuštanja vijeća te raspisivanja prijevremenih izbora za oba tijela, bez čije se suradnje ne može donijeti lokalni proračun. Usprkos statističkim podacima da je takvih slučajeva bilo svega 12,5 godišnje u prosjeku, što na 576 jedinica čini 2,17%, i da u proteklom mandatu (2013.-2017.) načelnici i župani nisu imali „svoju“ većinu u većem broju predstavničkih tijela nego u ovom, tekućem

mandatu, novoustoličeni resorni ministar je proglasio da postoji opasnost od „nestabilnosti vlasti“ i potreba da se zakonom ta nestabilnost onemogući. Pritom je valjda mislio na nestabilnost za načelnike i župane, jer je ostala i dalje odredba da se u slučaju nedonošenja proračuna do kraja kalendarske godine – raspušta vijeće odnosno županijska skupština, dok načelnik odnosno župan ostaju na poziciji. U tom slučaju se također raspisuju prijevremeni izbori za vijeće odnosno skupštinu, dakle, nema nikakvih ušteda kao što se neko vrijeme tvrdilo, također manipulirajući javnošću. Usprkos brojnim kritikama nas iz struke, kao i protivljenja svih oporbenih stranaka, zakon je u drugom čitanju, i pred samim je donošenjem. Ono što je dosad bila nezamisliva situacija izgleda da će se sada dogoditi – naime, predviđeno je da zakon stupi na snagu drugog dana nakon objave u Narodnim novinama, bez vakacije. To se u pogledu tako važnog, organskog zakona već jako dugo nije dogodilo. Također, valja znati da proračunski postupak počinje još krajem ljeta, pa se on sve dosad odvijao po jednoj zakonskoj regulaciji, a sad bi se u zadnjim danima 2017., kad novela stupi na snagu, morao završiti po novom, koji okreće situaciju za 180 stupnjeva. To nije mala promjena, nego bitna promjena koja zadire u ustavnopravnu poziciju lokalne samouprave i lokalnih predstavničkih tijela izabranih na demokratskim izborima od strane birača, u jednom krugu (valja podsjetiti da je velik dio načelnika i župana izabran tek u drugom krugu, po načelu biranja „manjeg zla“ te uz osjetno manju izlaznost – oko 39% naspram 47% u prvom krugu kad su izabrana vijeća). Riječ je o nečuvenom pravnom nasilju i nasilju nad predstavničkim tijelima kao temelju predstavničke demokracije. Uz to, u prijedlog zakona su uvrštene još neke novine, koje uglavnom ocjenjujem negativno.

4. Koje ključne (ili kako ih se običava zvati – strukturne) promjene je potrebno provesti, kako bi sustav teritorijalne samouprave mogao ispunjavati svoje Ustavom propisane zadaće?

Promjenama Ustava 2000. godine povjerene su široke ovlasti u odlučivanju i obavljanju niza važnih javnih poslova jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. No, kad se te odredbe pokušalo realizirati, Ministarstvo financija sugeriralo je da se decentralizacija provede na samo 32 grada, inače vrlo nejednake veličine i financijsko-fiskalnog kapaciteta. Kasnije su se još dva grada javila sa željom da preuzmu te tzv. decentralizirane funkcije tako da ih je sada ukupno 34, što je svega 6,12% od ukupnog broja općina i gradova. Za preostali dio državnog područja te su poslove preuzele županije, premda takvo što nije bilo Ustavom predviđeno. Jedan dodatni decentralizacijski korak, doduše mali, napravljen je u razdoblju 2005.-2008. No, i dalje je broj jedinica lokalne samouprave koje obavljaju poslove koje im je povjerio Ustav manji od 10%. Nasuprot tome, županije su preuzimanjem tih poslova umjesto (pre)malih općina i gradova revitalizirane i u stanju su novac koji se i dalje za decentralizirane funkcije plaća iz državnog proračuna raspodjeljivati po svojoj (čitaj: županovoj) slobodnoj volji. Problem je u nedostatku financijsko-fiskalnog, organizacijskog i personalnog kapaciteta malih lokalnih jedinica, ali i u nedostatku političke volje da se konačno započne reformu, dakle, paralelnu decentralizaciju Ustavom predviđenih poslova i teritorijalno preoblikovanje. Za napomenuti je da je bila inicijativa koju je napose zagovarao bivši predsjednik Republike, a naš profesor, Ivo Josipović, negdje pred kraj svojeg mandata, da se pristupi takvoj reformi pa čak i da se o njoj raspiše referendum. Nažalost, ni ta inicijativa nije došla ni blizu realizacije. Jasno je što treba napraviti: decentralizirati, ali da bi se imalo na koga mora se provesti teritorijalna transformacija. Za to treba vremena, a dosad nema nikakve naznake da vladajuće garniture o tome ozbiljno misle. Njima je Ustav, čini se, tek jedan papir ili knjižica koju viđaju negdje u prolazu, a ne ključni izvor ideja i obaveza koje trebaju ostvarivati i poštovati.

O zapošljavanju u javnoj upravi i upravnom obrazovanju

5. U nas je, na žalost, dobro poznato da se u javnoj upravi posao teško može dobiti bez povezanosti s pojedinim političkim strankama ili pojedincima na rukovodećim mjestima (tzv. uhljebljivanje). Može li se to spriječiti ili je to uobičajena pojava i u komparativnim sustavima?

Nedavno je jedan župan izjavio da je uhljebljivao i da mu je žao da nije i više. Nešto takvo izjaviti u zemljama konsolidirane demokracije značilo bi kraj političke karijere. Ovaj naš je međutim ponovno izabran za predsjednika Zajednice županija te je i voditelj hrvatskog Izaslanstva u Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, a ostao je naravno i na mjestu župana. Dvije su vrste uzroka takvog stanja. Ponajprije, naša pravna regulacija ne osigurava da na natječajima za službenička radna mjesta pobijede najbolji. Nema kriterija za odabir najboljih, uvjeti za radna mjesta su određeni potpuno arbitrarno, bez ikakvog nezavisnog stručnog utjecaja, od strane političkih rukovoditelja upravnih organizacija. Čak i kad se provode neka testiranja i bodovanja ona su s jedne strane upitne vrijednosti, a s druge nema obaveze da se zaposli onaj tko na tom natjecanju bude prvi. Kao što znamo, to nije svojstveno natjecanjima pa ne bi trebalo važiti ni u javnim natječajima. Drugo, kako pokazuje primjer spomenutog župana, postoji raširena kultura zapošljavanja po meta-stručnim kriterijima. Komponente temeljnog načela meritokracije, sposobnosti i kompetencije za našu političku elitu su tek floskule kojih se sjeti samo kad po meta-stručnim kriterijima zapošljavaju njihovi politički protivnici. Ali, sve to ne bi bilo moguće da i velik dio biračkog tijela koje ih bira, dakle, velik dio svih nas, nije sklon istim putovima uhljebljivanja po vezi. Komparativno gledajući sličnih primjera ima, u manje razvijenim demokracijama, tranzicijskim zemljama, raznim neuspješnim zemljama Trećeg svijeta, itd. No, u SAD, Velikoj Britaniji i drugdje, sustavi političkog plijena, patronaže i slični već su više od stoljeća i pol dio povijesti, a ne prakse.

6. S obzirom da u Hrvatskoj ne postoji sveučilišni studij javne uprave, smatrate li da bi sadašnji stručni studij trebalo reformirati u sveučilišni?

Mi se već jako dugo zalažemo za sveučilišni studij javne uprave, moji kolegice i kolege i ja. S obzirom na diferenciranost poslova u javnoj upravi smatram da ima mjesta i za stručni i za sveučilišni tip studija javne uprave. Sveučilišni treba dati širinu organizacijskih, *policy* i menadžerskih znanja budućim javnim menadžerima te osigurati obnovu struke, dok stručni treba dati praktično iskoristiva znanja i vještine potrebne u pružanju javnih usluga građanima. U svakom slučaju žao mi je da se kod nas već dugo, predugo, oko ovog pitanja nailazi na zapreke koje nisu – kako se kaže – transparentne, nego su negdje skrivene, ali vrlo jake. Barem su dosad bile. Dvadesetak se godina borim za bitno unaprjeđenje profesionalnih standarda u javnoj upravi, depolitizaciju, primjenu načela sposobnosti i kompetencija. Nadam se da neće trebati još dvadeset da se sveučilišni studij javne uprave oformi.

7. Bi li se time možda poboljšala i kvaliteta pružanja javnih usluga?

Naravno, to je kao jedan plus jedan. Čitav poslovni svijet, privatni sektor u cjelini, zapošljava ljude po znanjima, sposobnostima, vještinama i kompetencijama, dok u nas javna uprava nerijetko po tome je li „naš“ ili „njihov“.

*Osobno***8. Dobitnik ste prestižne međunarodne nagrade Alena Brunovska za 2016. godinu, koja se dodjeljuje za najviša postignuća u znanosti i nastavi iz područja javne uprave. Koliko političari u Hrvatskoj cijene mišljenje struke u kreiranju javnih politika? Kakva su Vaša iskustva?**

Ponosan sam na tu nagradu jer ju dodjeljuju kolege na temelju prijedloga kolega iz struke. Bio sam drugi s područja jugoistočne Europe koji su tu nagradu dobili, što je velika čast. No, to ne znači puno našim političarima, barem ne onima koji donose odluke. Uvijek kad su u oporbi, ili ako su u malim strankama ili nezavisni, oni dolaze i pitaju, trude se uvažiti stručne stavove, znanstvene rezultate i preporuke. Kako se ide prema većim strankama, a pogotovo ako su one na vlasti, to se uvažavanje smanjuje, a odnosi poprimaju instrumentalni karakter. Drugim riječima, ako govoriš ono što želimo čuti, poslušat ćemo te. Zapravo, iskoristit ćemo tvoje ime i ugled, da se prikažemo boljima nego što zapravo jesmo. Naša politička elita puna je himbe, lažnih veličina, fasadnih demokrata autoritarnih sklonosti, prodavača floskula, i sličnih. Ima i iznimnih ljudi, ali oni najčešće nisu javnosti poznati. Po prirodi stvari imao sam kontakte s ministrima i drugim rukovoditeljima u resoru uprave, ali i u brojnim drugim resorima, s nekim saborskim zastupnicima, s drugim visokim dužnosnicima središnje vlasti, ali i s brojnim županima, gradonačelnicima, općinskim načelnicima, i drugima, iz različitih stranaka i različitih političkih opcija. U istraživanjima lokalne samouprave sam od 1999. pa sam prošao velik dio Hrvatske u mikro-smislu, brojne općine i gradove, razgovarao s građanima, službenicima, dužnosnicima, civilnim aktivistima, i brojnim drugim ljudima. Kad sve to zbrojim, većina ljudi cijeni znanstvenike, ljude iz akademske zajednice, ljude koji su spremni razgovarati i koji koriste normalne argumente. Obični građani jako dobro razumiju stanje, i spremni su poduprijeti dobre reforme, prave promjene na bolje. Čim naiđete na nekoga tko bi u toj promjeni mogao izgubiti neku plaćenu poziciju, pa i bez obzira što bi vjerojatno mogao osvojiti neku puno bolju, primjećuje se otpor i nepovjerenje. Neki su me političari i javno napali kad su se moji argumenti kosili s njihovim interesima. No, to je očekivano. Zabrinuo bih se kad bi me napadali građani ili kad ne bih mogao argumentirano razgovarati s kolegicama i kolegama iz struke.

9. Možete li ukratko opisati period kada ste Vi studirali?

Upisao sam se na studij prava 1982., a onda su me tadašnje općinske vojne vlasti nakon uspješno završene prve godine – poslale u vojsku. Odbili su mi molbu da najprije završim studij tako da sam izgubio kontakt s kolegicama i kolegama s kojima sam počeo studirati. Oni su bili par godina stariji od mene, ali mene to nije smetalo. Drugo je bilo vrijeme, ali meni je studij bio dobar, uživao sam u svemu, bio sam zadovoljan i sve sam obaveze na vrijeme, pa ponekad i malo prije toga, završavao. Po povratku iz vojske toliko sam prionuo učenju da sam drugu godinu studija završio već krajem svibnja, čim su završili seminari koje sam te godine pohađao. Kako nisam znao što drugo, otišao sam raditi u Kvarner Express u Opatiju, gdje sam radio u računovodstvu. Budući da su to bile iznimno uspješne turističke godine imao sam vrlo lijepu plaću tako da sam za tri mjeseca namaknuo novac za čitavu narednu godinu studija. Isto sam ponovio i nakon treće godine, kad sam već bio i u uredništvu Pravnika. Kako sam se pored studija bavio književnošću volio sam pisati seminarske i druge radove. Bile su to godine kad se možda nije živjelo jako bogato, godine krize o kojoj se tada puno debatiralo, ali u kojima se širio prostor slobode i rasprave o budućnosti. Došlo je do konačnog kulturnog otvaranja, Zagreb je bio jedno od žarišta različitih medijskih, kulturnih, znanstvenih i drugih inicijativa, bilo je nekog uzbuđenja koje obično najavljuje važne, prijelomne povijesne događaje. Na četvrtoj

godini studija organizirao sam raspravu o birokraciji na kojoj su svojim iznimno kvalitetnim i intrigantnim izlaganjima sudjelovali akademik Eugen Pusić, profesori Stjepan Ivanišević i Milan Ramljak te tada još čini mi se asistent, a danas uvaženi naš profesor Josip Kregar. Pusić je inzistirao da govorim nešto uvodno, pa je i to, skupa sa svim izlaganjima objavljeno u *Pravniku*. Zanimljiva vremena za sve nas. Osim toga, naravno, i u osobnom životu niz lijepih događaja, ljubavi, susreta, kava i sličnih sitnica koje život čine punijim i ljepšim. Da ne zaboravim, i par važnih odluka: jedna, da ne pokušam upisati studij povijesti koji me jedno vrijeme jako zanimao; druga, da odustanem od pokušaja ozbiljnije se baviti pisanjem beletristike, novela i poezije; treća, da se zaposlim odmah po završetku studija u kompaniji koja me stipendirala dvije zadnje godine studija, PIK Vrbovec, usprkos pozivu da postanem asistent na Katedri za upravnu znanost; i četvrta, da započnem poslijediplomski magistarski znanstveni studij upravno-političkih znanosti na našem Fakultetu. Nisam požalio ni za jednu, premda bi mi neki aspekti života bili kasnije lakši da sam odmah ostao raditi na Fakultetu. No, i ovako sam radeći gotovo tri godine u praksi stekao veliko i važno životno i poslovno iskustvo, budući da sam većinu od te tri godine proveo zastupajući na sudovima od Slovenije do Srbije, i naravno posvuda po Hrvatskoj. Kako se kaže, upoznao sam sustav iznutra, i pravosuđe, i upravu, i gospodarstvo. I život, naravno.

10. U vrijeme studija bili ste i član *Pravnika*, kako Vam je tada bilo u *Pravniku*?

U *Pravnik*, u kojem je glavni urednik bio Andrej Galogaža, iznimno zanimljiv čovjek, došao sam na kraju druge godine studija. Kasnije je uredničku poziciju preuzela Jasnica Garašić. Divno vrijeme, zajednički rad i druženje. Bila je druga tehnologija, jedva smo pribavljali sredstva za pojedine brojeve, a i radovi su dolazili u ne prevelikom broju, usprkos tome što vjerujem da je bilo puno kvalitetno napisanih radova koji su možda zavređivali objavljivanje. Tehnologija obavještanja je bila svedena na oglasnu ploču i širenje informacija u užim grupama u kojima smo se kretali. Moguće da neki kolegice i kolege nisu ni znali za mogućnost objave, a i nastavnici možda nisu bili tako skloni upućivati nas na tu mogućnost kao danas. Prijedlozi za rektorove nagrade su bili rijetki, dekanskih nagrada nije bilo. Najdraži mi je zadatak bio recenzirati radove koji su pristizali i autorima davati sugestije za poboljšanja, ako je bilo osnove za objavljivanje rada. Zahvalan sam svima s kojima sam se tada družio na vremenu koje smo proveli skupa i jedni od drugih učili one vještine koje nisu u formalnom studijskom programu. Velika je stvar imati ovakav časopis i imati privilegiju raditi u njemu.

11. Vaša završna poruka za studente.

Studentima svih naših studija bih poručio nešto jednostavno, ali važno: studiranje je temelj uspjeha i zadovoljstva u životu. Što više i bolje, što aktivnije, raznovrsnije, uz korištenje svih oblika, metoda i tehnika, uz studijska putovanja i posjete, razmjenu, steći ćete ne samo znanja, nego i praktične vještine koje će vam omogućiti rješavanje konkretnih problema tijekom života. Budite aktivni i tražite više, radite više. U životu se vrlo brzo uspostavi ravnoteža onoga što smo uložili i onoga što se vraća. Što više uložite, povrat je veći. Intuitivno sam se toga pridržavao, i još se pridržavam, još učim, studiram, istražujem, radim. Neizmjerno je zadovoljstvo spoznaje.