

Ivan Koprić: Uspavano srce demokracije: Lokalna samouprava za građane i zajednicu

Karlo Kožina **

UDK

352:342.571(048.1)

35.071.6: 342.571(048.1)

Reforma javne uprave i decentralizacija u hrvatskom su političkom diskursu postali pojmovi ispražnjeni od gotovo svakog sadržaja. Lokalna samouprava, iako temeljna gradivna jedinica demokratskog društva neke zemlje, postaje svojom negacijom. U takvoj politički neizvjesnoj atmosferi iz tiska je izašla knjiga *Uspavano srce demokracije: Lokalna samouprava za građane i zajednicu*, koja čitatelju daje sveobuhvatan pregled nad upravljačkim procesima u hrvatskoj lokalnoj samoupravi, pritom artikulirajući njezine potencijale. Autor knjige je ugledni i naš najplodonosniji znanstvenik s područja javne uprave prof. dr. sc. Ivan Koprić, predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu. Izdavač knjige je Avis Rara Studio iz Vrbovca.

Autor je knjigu podijelio u tri cjeline, od kojih prvu čine 52 kolumne objavljene u *Vrbovečkim novinama* u razdoblju 2012.-2018. godine; drugi dio, koji nosi naslov *Reforma lokalne samouprave*, sadržava jedanaest tekstova objavljenih u različitim medijima. Najzad, autor donosi dosad neobjavljeni rad *Uspavano srce hrvatske demokracije*.

Knjiga započinje intervjuom objavljenim u proljeće 2012. okosnicu čini europski upravni prostor. Profesor u tekstovima koji slijede obrađuje ra-

* Karlo Kožina, 5th year student and student assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia (student 5. godine i demonstrator na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska, e-mail: karlokozina@gmail.com).

znovrne teme iz područja lokalne samouprave te uspijeva konzistentno apostrofirati temeljnu misao o potrebnim promjenama u (samo)upravljanju lokalnim jedinicama. Kontekstualizirajući sadržaj knjige, potrebne promjene mogli bismo prikazati kao proces koji bi se trebao simultano kretati u sljedeća (barem) četiri smjera: teritorijalna reorganizacija, decentralizacija, europeizacija (shvaćena kao ostvarivanje standarda usvojenih na razini Europske unije i iskorištavanje njezinih potencijala) i napose demokratizacija (shvaćena kao aktivno sudjelovanje građana u kreiranju lokalnih javnih politika). U nastavku će ukratko biti izložene temeljne ideje knjige, koristeći se s malo prije spomenuta četiri smjera kao orijentir kroz njezin sadržaj.

U pogledu teritorijalne reorganizacije, autor na nekoliko mjesta iznosi podatke o (pre)velikom broju jedinica lokalne samouprave koji karakterizira Hrvatsku (556) te zaključuje da je, s obzirom na geografske, prirodne i slične okolnosti, Hrvatskoj potrebno po svojoj prilici 120 općina. Jedinice lokalne samouprave povijesno prati kontinuirana fragmentacija te posljedično porast njihova broja. S obzirom na to da se tijekom dvadesetak godina zakon koji uređuje područje lokalnih jedinica mijenjao dvadesetak puta, profesor Koprić ironično zaključuje kako se zakonodavcu tijekom spomenutog razdoblja očito »izoštrio vid pa sad vidi puno više gradova« negoli je to bilo 1993. kad je reformirana teritorijalna organizacija. Nadalje, ako se komparativno analizira veličina gradskih naselja, primjećuje se da su i tzv. veliki gradovi (a zakon ih definira kao gradove s više od 35.000 stanovnika) nerazmjerno mali s obzirom na europske gradove, stoga ih autor s pravom naziva »europskim patuljcima«. Kao jedna od mogućnosti okrupnjivanja općina i gradova navodi se njihovo dobrovoljno spajanje. Bitne promjene ipak zahtijevaju odlučnije uključivane središnje državne vlasti u rješavanje problema teritorijalne podjele zemlje, koji se sedimentiraju već više od 20 godina. Profesor Koprić tako u knjizi izlaže prijedloge o kojim je mnogo puta pisao i znanstveno ih elaborirao, ali i iznosio široj, ne samo akademskoj, javnosti. Bit prijedloga jest smisljena podjela Republike Hrvatske na četiri regije (Sjeverna i središnja Hrvatska; Slavonija i Baranja; Dalmacija; Primorje i Istra), uz koje bi se kao peta regija formiralo posebno zagrebačko metropolitansko područje. Osim regionalizacije, Hrvatska bi trebala smanjiti broj jedinica lokalne samouprave, dočim bi županije trebalo zadržati dok »nove lokalne i regionalne jedinice ne počnu djelovati, uz precizne planove prijelaza poslova zaposlenih na nove jedinice.« Promjene teritorijalnog ustroja, naravno, nisu dostatne te su bez paralelne decentralizacije u bitnome besmislene. Slijedom toga, autor, koristeći se pučkom izrekom: Što je bilo prije: kokoš ili jaje?, kaže

da je jedino ispravno imati i kokoš i jaje, odnosno i teritorijalnu promjenu i decentralizaciju.

Decentralizacija kao proces prenošenja ovlasti s državne razine na jedinice lokalne i regionalne samouprave lajtmotiv je svih izbornih kampanja te su tada svima, kako kaže profesor Koprić, »puna usta decentralizacije«. S druge strane, *via facti* Hrvatska je i dalje jedna od najcentraliziranijih europskih država. Autor tako navodi podatke o prosječnom udjelu jedinica lokalne samouprave u javnoj potrošnji, ističući da je u Hrvatskoj taj udio 2014. iznosio između 10% i 15%, dok je prosjek Europske unije 35%. Dodatno, više od polovine lokalnih jedinica financijski je nesposobno vlastitim prihodima pokriti više od polovine svojih rashoda. Zato profesor i napominje da, iako su Ustavom općinama, gradovima i županijama dodijeljene mnogobrojne ovlasti, zbog bitno ograničenog personalnog, organizacijskog, a napose financijskog kapaciteta, mnoge jedinice te ovlasti ne mogu preuzeti.

Važnost Europske unije i njezinih politika autor s razlogom ističe na mnogo mjesta, a ova je tema posebno izražena u poglavlju pod nazivom: *Promijeniti način razmišljanja o Europskoj uniji*. Osvrćući se kritički na Europsku uniju, Koprić jasno detektira njezine prednosti i nedostatke. Među prednostima naglašava: jasna pravila igre, zajedničke europske politike, širenje polja djelovanja Unije, mogućnost učenja i suradnje te naravno sudjelovanje u zajedničkim političkim procesima. S druge strane, kao nedostaci mogu se pojaviti: veličina i snaga Unije, njezina institucionalna kompleksnost, kao i stanovit stupanj sporosti u pripremi i provedbi politika. Ipak, zaključuje autor, prednosti Europske unije višestruko premašuju njezine nedostatke. Europska unija, kroz Povelju o temeljnim pravima, svima jamči pravo na dobru upravu, a putem svojih fondova može financijski pomoći, između ostalih, jedinicama lokalne samouprave u realizaciji njihovih projekata. Na samim je jedinicama da pruženu mogućnost svojim radom, znanjem i trudom iskoriste. Nažalost, profesor Koprić s pravom primjećuje da se mnogi nositelji lokalnih političkih dužnosti u taj posao naprosto ne žele upustiti. Unatoč svemu, potencijal Europske unije je velik, a njega bi mogle iskoristiti upravo regije o kojima je bila riječ. Uz odgovarajuće promjene, takve bi regije mogle razviti mnogo snažniji kapacitet apsorpcije sredstava iz fondova Unije jer bi i same bile kadre prikupiti veća sredstva za vlastite prihode, zaključuje autor.

Demokratizacija na lokalnoj razini nužan je preduvjet ostvarenja svrhe lokalne samouprave u njezinoj biti. Dosadašnji sustav trebao bi se demokratizirati kroz unaprjeđenje različitih oblika participacije građana. Uz postojeće institucije, kao što su zborovi građana, savjeti mladih ili građan-

ske inicijative, Koprić dodatne korake u jačanju demokratskog kapaciteta lokalne (ali i državne) vlasti vidi u građanskim forumima, *online* konzultacijama, fokus-grupama pa i *Facebook* grupama. Također, lokalna vlast treba u proces donošenja odluka snažnije uključiti akademsku zajednicu i predstavnike civilnog društva. Potrebno je mijenjati regulaciju referenduma, ali i izbornog sustava u cjelini (npr. uvođenjem preferencijalnog glasanja, elektroničkog glasanja i slično). Uz već spomenuto, trebalo bi ojačati ulogu mjesnih odbora kao oblika samouprave najbližeg građanima. Posebna je vrijednost ove knjige zaključni esej pod nazivom *Uspavano srce hrvatske demokracije* u kojemu autor sažima svoje temeljne ideje, upoznajući čitatelja s važnošću lokalne samouprave, ali i njezinim potencijalima koje bi trebalo ostvariti.

Radi razumljivog izlaganja sadržaja ovaj prikaz podijeljen je u četiri tematske cjeline, koje čine okosnicu knjige. Unatoč tome što autor ističe kako »knjiga nema ambiciju ekstrapolirati dosadašnje procese i trendove u budućnost«, preciznost u određivanju postojećih problema i nudenje konkretnih, konstruktivnih prijedloga za njihovo rješavanje trebalo bi potaknuti kreatore javnih politika barem na razmišljanje (ako već ne na djelovanje). Knjizi, s obzirom na njezinu dijakronijsku strukturu, možemo pristupiti i kao napetom romanu. Naime, knjigu u pretežnom dijelu čine profesorove kolumne objavljene kroz šest godina, pa čitajući knjigu ujedno i pratimo razvoj političkih i društvenih procesa u spomenutom razdoblju. Knjigu krase i njezin edukativni karakter, što je posebno vidljivo u poglavljima u kojima profesor Koprić objašnjava važnost pojedinih izbora (lokalnih, parlamentarnih, europarlamentarnih). Kao dodatnu prednost treba izdvojiti razumljiv stil pisanja, mnogo puta popraćen ironijom, bez korištenja teže razumljivim (meta)jezičnim strukturama koje su ponekad prisutne u znanstvenom izražavanju. Autor time ne postiže samo koherentnost sadržaja, štoviše, čitatelja »tjera« da knjigu ne ispušta iz ruke.

Zaključno treba reći da su nam ovakve knjige iznimno potrebne jer čitateljima daju jasan uvid u hrvatsku društvenu zbilju pa se stoga treba nadati kako ćemo uskoro imati prilike čitati još takvih knjiga.