

Hrvatska 2014

*Ivan Koprić**

*Mihovil Škarica***

UDK: 339.923:061.1>(497.5:4EU)
342.01(497.5)"2014"

1. Uvod

Kako je Hrvatska postala članicom Europske unije 1. srpnja 2013., 2014. bila je prva puna godina njezina članstva u EU. Kroz tu se prizmu analiziraju važniji društveni i politički događaji te indikatori ekonomskog stanja Hrvatske u toj godini. Analiziraju se: nastavak europeizacije javnih institucija u godini u kojoj su održani izbori za Europski parlament (I), ekonomska recesija i racionalizacija javne potrošnje (II), nastavak borbe protiv korupcije kroz analizu istražnih i sudskih procesa protiv poznatih političara (III), društvene i političke podjele u kojima se institucije vlasti sve češće zaobilaze korištenjem neposredne demokracije (referendumi i javni prosvjedi) (IV), izbori za predsjednika Republike (V) i (nedostatni) kapacitet javne uprave da adekvatno odgovori na sve složenije društvene probleme te ekološke i druge krize, što naglašava potrebu za korjenitim upravnim reformama (VI).

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, predsjednik Instituta za javnu upravu u Zagrebu (full professor and Head of the Chair of Administrative Science at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, and president of the Institute of Public Administration, e-mail: ikopric@pravo.hr)

** Doc. dr. sc. Mihovil Škarica, docent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: mihovil.skarica@pravo.hr)

2. Prva godina članstva u Europskoj uniji i nastavak procesa europeizacije

U svibnju 2014. održani su prvi redoviti izbori za *Europski parlament* na kojima se biralo 11 zastupnika iz Hrvatske.¹ Odziv birača od oko 25% pokazao je da institucije Europske unije još nisu prepoznate od hrvatskih građana kao mjesta na kojima se donose za njih važne odluke. Natjecalo se ukupno 25 lista kandidata. Rezultati su pokazali uzlazni rejting oporbenih političkih stranaka koje su osvojile 7 zastupničkih mjesta: koalicijska lista okupljena oko Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) osvojila je 41,42% glasova, odnosno šest mandata, a OraH (Održivi razvoj Hrvatske) s 9,42% glasova osvojio je jedan mandat. Lista vladajuće koalicije predvođena Socijaldemokratskom partijom (SDP) dobila je 29,93% glasova te je osvojila četiri mandata. Izborni je prag prešla i lista Saveza za Hrvatsku (koalicija nekoliko manjih desnih stranaka) sa 6,88% glasova birača, ali nije uspjela osvojiti mandat. Na tim je izborima prvi put uvedena mogućnost davanja jednog preferencijalnog glasa određenom kandidatu s kandidacijskih lista. Ona je doista i utjecala na raspodjelu mandata među kandidatima.² Neven Mimica, bivši potpredsjednik hrvatske Vlade i povjerenik Europske komisije u razdoblju nakon 1. srpnja 2013., izabran je i u novi sastav Europske komisije predvođene Jean-Claude Junckerom. No, dok je prije bio povjerenik za zaštitu potrošača, u novom sastavu EK dobio je mjesto povjerenika za međunarodnu suradnju i razvoj.

Europska integracija se nastavila i u *pravosuđu*: europski uhidbeni nalog³ u Hrvatskoj je početkom 2014. postao primjenjiv i za kaznena djela

¹ Prvi izbori za članove Europskog parlamenta u Hrvatskoj su održani godinu dana prije. Tada izabrani članovi obavljali su dužnost samo do prestanka mandata prethodnog saziva Europskog parlamenta.

² S liste vladajuće koalicije u Europski je parlament ušao Tonino Picula zbog najvećeg broja preferencijalnih glasova, iako mandat ne bi dobio na temelju pozicije na listi kandidata (5.). Na listi HDZ-ove koalicije Ruža Tomašić i Marijana Petir dobile su najveći broj preferencijalnih glasova (http://www.izbori.hr/2014EUParlament/rezult/pdf/EUP2014_konacni_rezultati.pdf).

³ Europski uhidbeni nalog (EUN) nalog je nadležnog pravosudnog tijela države članice EU za uhićenje i predaju osobe koja se zatekne u drugoj državi članici radi kaznenog progona ili izvršenja zatvorske kazne ili mjere koja uključuje oduzimanje slobode. EUN je u pravni sustav EU uveden Okvirnom odlukom o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica koju je Vijeće Europske unije donijelo 13. lipnja 2002. U Hrvatskoj su u lipnju 2013. usvojene izmjene zakona kojim se EUN ugradio u hrvatski pravni sustav kojima je njegova primjena ograničena na kaznena djela počinjena nakon njegova stupanja na snagu (7. kolovoza 2002.).

počinjena prije njegova stupanja na snagu. To je omogućilo da policija postupajući po nalogu njemačkih sudova uhititi Zdravka Mustača i Josipa Perkovića, bivše visoke dužnosnike jugoslavenskih i hrvatskih tajnih službi koji su optuženi za ubojstvo hrvatskog emigranta Stjepana Đurekovića u Njemačkoj 1983. Njihovo je uhićenje i izručenje aktualiziralo političku i društvenu raspravu o radu jugoslavenskih tajnih službi, a sudski je proces iz Münchena postao redovita tema domaćih medija.

Dalje, novi ciljevi i prioriteti europske regionalne politike s jedne strane, kao i potreba jačanja apsorpcijskog kapaciteta čitavog sustava s druge, potaknuli su donošenje novog Zakona o regionalnom razvoju krajem 2014. Njime je značajno izmijenjen institucionalni i strateški okvir za regionalni razvoj. Zakon pravno omogućuje početak funkcioniranja urbanih aglomeracija i ostalih urbanih područja. Četiri su urbane aglomeracije, Zagreb, Split, Rijeka i Osijek, dok se urbana područja dijele na veća (gradovi s više od 35.000 stanovnika) i manja (gradovi od 10.000 do 35.000 stanovnika). Time je stvoren okvir za unaprjeđenje urbanog upravljanje (*urban governance*). Osmišljen je sustav državnih potpora nerazvijenim područjima temeljem indeksa razvijenosti, čime su djelomično stavljeni izvan snage mnogobrojni i različiti pravni i financijski režimi potpore koji su bili utemeljeni na nejasnim i proizvoljnim kriterijima. Premda je strateško planiranje ostalo u velikoj mjeri centralizirano, na razini dviju statističkih regija, koje su još prije osnovane (Kontinentalna Hrvatska i Jadranska Hrvatska), u odlučivanju o prioritetima razvoja sudjeluju različiti društveni akteri kroz partnerska vijeća. Najmanje tri županije unutar pojedine statističke regije mogu sklopiti razvojni sporazum radi koordinacije politike (*policy*) regionalnog razvoja.

Županije su jedinice s prosječno oko 180.000 stanovnika (njih 20). Lokalna samouprava ostvaruje se kroz općine (428) i gradove (127). Uz stalnu kritiku fragmentiranog sustava lokalne samouprave koji ima slabi kapacitet u personalnom, organizacijskom i financijskom smislu, pokrenuta je i rasprava o *političkoj regionalizaciji* zemlje. Promjene Ustava predvidjele su, između ostaloga, i uvođenje regija. Od ustavnih se izmjena odustalo zbog nemogućnosti postizanja potrebne dvotrećinske većine u Hrvatskom saboru. Zakon o provedbi uredbi Europske unije o Europskoj grupaciji za teritorijalnu suradnju razradio je odredbe dviju uredbi EU kojima se omogućava i potiče prekogranična suradnja jedinica lokalne i regionalne samouprave putem osnivanja specifičnih pravnih osoba – grupacija za teritorijalnu suradnju. Sudjelovanje hrvatskih lokalnih jedinica i županija odobrava Vlada, a nadležno je upravno tijelo Ministarstvo uprave.

Još početkom 2014. Vijeće ministara EU na preporuku Komisije za Hrvatsku otvorilo je postupak u slučaju prekomjernog deficita (PPD)⁴ te postavilo rok za korekcije u fiskalnoj politici do kraja 2016. U lipnju 2014. Europska je komisija mjere koje je poduzela Hrvatska ocijenila pozitivnima te zaključila da trenutačno nisu potrebni daljnji koraci u PPD-u.⁵

3. Ekonomska kriza i politika štednje

Trend opadanja hrvatskog gospodarstva nastavljen je i u 2014. BDP je pao 0,4%, a stopa nezaposlenosti ostala je jednaka (17,3%). Dug opće države se povećao: dok je u 2013. iznosio 80,8% BDP-a, u 2014. iznosio je 85,1%. Konačni proračunski deficit smanjen je u odnosu prema 2013., no iznosio je i dalje velikih 12,8 milijardi kuna. Naznake blagog gospodarskog oporavka vidjele su se u povećanom izvozu robe i usluga (+6,3%) te porastu netoplaća 0,5%. Iako su mnoge europske države koje je zahvatila velika svjetska ekonomska i financijska kriza u 2014. već uspjele okrenuti negativne trendove, kriza u Hrvatskoj se nastavila i u 2014. Tome je pridonio niz domaćih čimbenika, kao što su neracionalno upravljanje javnim sektorom, neracionalna organizacija državnih tijela, velika javna potrošnja, slabi kapacitet lokalne samouprave da podupre ekonomski i socijalni razvoj, niska kvaliteta javnih usluga, birokratizacija, korupcija i druge pojave u javnom sektoru. Fragmentiran, kompliciran, staromodan, neefikasan, nekvalitetan i trom sustav javne uprave je zapreka, a ne faktor ekonomskog razvoja. Smanjenju proračunskog deficita i racionalizaciji javnog sektora pristupa se nesustavno, mjerama koje nisu koherentne niti strateški planirane.

Racionalizacija sudova započeta još 2008. nastavljena je u 2014. donošenjem novog Zakona o područjima i sjedištima sudova (NN 128/14). Broj općinskih i prekršajnih sudova značajno je reduciran: umjesto 67 općin-

⁴ PPD je postupak koji se temelji na pravilima uspostavljenima Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (čl. 126.) kako bi se osiguralo da države članice isprave znatne pogreške fiskalne politike. Kriterij na temelju kojeg je opravdano otvaranje PPD-a kršenje je dviju ključnih referentnih vrijednosti: 1. deficit opće države (3% BDP-a) te 2. dug opće države (60% BDP-a). Da bi se osiguralo smanjenje prekomjernog deficita, za države članice obuhvaćene PPD-om izdaju se preporuke koje je potrebno provesti do određenog roka. Sredinom 2014. PPD-om su obuhvaćene sve države članice osim Bugarske, Njemačke, Estonije, Italije, Mađarske, Latvije, Litve, Luksemburga, Rumunjske, Finske i Švedske (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-382_hr.htm).

⁵ Komunikacija Komisije COM(2014) 431.

skih sudova organizirana su njih 23, a broj prekršajnih sudova reduciran je sa 61 na 21. U sjedištima ukinutih sudova osnovane su izdvojene organizacijske jedinice sudova, ali sa znatno smanjenim ovlastima i znatno manjim brojem sudaca.

Reorganizacija i smanjenje broja ureda državne uprave kao organa državne uprave prvog stupnja (*first instance state administrative offices*) bila je dugo pripremana. Umjesto njih 20 (po jedan za područje svake županije) namjera je bila organizirati samo pet takvih upravnih organa, s oko 90 dekoncentriranih ispostava.⁶ Time bi se poboljšala koordinacija i postigle određene uštede u implementaciji državnih propisa. Neke su političke stranke (među ostalima i Istarski demokratski sabor – IDS, kao dio vladajuće koalicije) takvu promjenu percipirale kao pripremanje političke regionalizacije, u kojoj Istra ne bi dobila pravni status autonomne regije. Nezadovoljan predloženom teritorijalnom organizacijom, usprkos vrlo malom broju zastupnika u Saboru, IDS je blokirao već pripremljenu reorganizaciju ureda državne uprave.

U ožujku 2014. predstavljen je plan racionalizacije sustava javnog zdravstva koji se temelji na funkcionalnoj integraciji bolničkih ustanova te smanjenju broja zaposlenih u bolničkoj administraciji. Teritorijalni okvir povezivanja bolnica četiri su regije u kojima će se bolnice integrirati: sjeverna i središnja, istočna, južna i zapadna regija.

Racionalizacija državnog upravnog aparata bila je misao vodilja i pri uklanjanju Državnog inspektorata kao samostalnog tijela. Njegove poslove, ljudske i materijalne resurse preuzelo je pet ministarstava. Jedna od mjera konsolidacije državnog proračuna bila je i ona o zabrani zapošljavanja u javnom sektoru. Vlada je u rujnu 2014. dvjema zasebnim odlukama zabranila novo zapošljavanje državnih i javnih službenika.

Prilikom usvajanje novih Zakona o socijalnoj skrbi i Zakona o radu odvijala se politička i ideološka debata o konceptu socijalne države u kontekstu suprotnih ciljeva: podizanja konkurentnosti gospodarstva s jedne i zaštite radničkih i socijalnih prava s druge strane. Novi Zakon o socijalnoj skrbi

⁶ Ured za Dalmaciju bio bi nadležan za područje Splitsko-dalmatinske, Zadarske, Šibensko-kninske i Dubrovačko-neretvanske županije; Ured za Slavoniju i Baranju za Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Brodsko-posavsku, Virovitičko-podravsku i Požeško-slavonsku županiju; Ured za Središnju Hrvatsku za Zagrebačku, Karlovačku, Krapinsko-zagorsku i Sisačko-Moslavačku županija; Ured za Istru, Hrvatsko primorje, Gorski kotar i Liku bio bi nadležan za Istarsku, Primorsko-goransku i Ličko-senjsku županiju, a Ured za sjeverozapadnu Hrvatsku za područje Varaždinske, Koprivničko-križevačke, Bjelovarsko-bilogorske i Međimurske županije.

(NN 157/13) stupio je na snagu početkom 2014. Njime su postavljeni jasniji kriteriji za primanje socijalne (novčane) pomoći, kao i stroži nadzor nad njima. Institut »zajamčene minimalne naknade« objedinio je dotadašnja tri oblika socijalne pomoći (pomoć za uzdržavanje, opskrbnina i produžena novčana naknada za nezaposlene). Zakon o radu (NN 93/14) stupio je na snagu u kolovozu 2014. Cilj mu je fleksibilizirati i dinamizirati tržište rada. Produljen je dopušteni prekovremeni rad, a zapošljavanje putem privatnih agencija za zapošljavanje omogućeno za sve vrste poslova, i to do tri godine.

Jedna od mjera kojima se pokušalo preobraziti ekonomske trendove u 2014. godini bila je izmjena poreznih propisa. Željelo se smanjiti poreze da bi se povećala potrošnja. Izmijenjen je Zakon o porezu na dohodak kojim je povećan neoporezivi dio plaće s 2.200 na 2.600 kn te je sužena primjena najviše porezne stope (40%). Kako prihodi iz poreza na dohodak u potpunosti pripadaju jedinicama lokalne samouprave, time su značajno smanjeni ionako neveliki porezni prihodi općina, gradova i županija, i to ukupno za preko dvije milijarde kuna.⁷

4. Borba protiv korupcije

Pravosudna borba protiv političke korupcije, koja je na ozbiljan način započela već u periodu pristupanja EU, optužnicama protiv bivšeg premijera Ive Sanadera i nekolicine njegovih bliskih političkih suradnika, nastavljena je i u 2014. godini znatnim brojem uhićenja i kaznenog procesuiranja političara. Na čelo Državnog odvjetništva RH u travnju je stupio Dinko Cvitan, dotadašnji ravnatelj Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. U ožujku 2014. donesena je prvostupanijska presuda kojom su Ivo Sanader i suradnici, ali i Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) kao pravna osoba, osuđeni zbog kriminalnog izvlačenja novca iz tvrtki u državnom vlasništvu preko marketinške agencije Fimi-media. Sanader je osuđen na 9 godina zatvora, a HDZ je kažnjen s pet milijuna kuna.⁸ U lipnju je donesena pravomoćna presuda za slučajeve Ina-Mol i Hypo. Je-

⁷ Izgubljene se prihode jedinicama lokalne samouprave pokušalo kompenzirati drugim mjerama, u prvom redu podizanjem njihova udjela u prihodima od poreza na dohodak za nekoliko postotaka. To je učinjeno izmjenama Zakona o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 147/14).

⁸ Uz Sanadera i HDZ, u postupku su osuđeni i Ratko Maček, bivši glasnogovornik Vlade, Mladen Barišić, glavni rizničar HDZ-a, Branka Pavošević, bivša HDZ-ova blagajnica,

dinstvenu prvostupanjsku kaznu u ta dva slučaja Vrhovni je sud Sanaderu smanjio s 10 na 8,5 godina zatvora.

U travnju 2014. uhićena je županica Sisačko-moslavačke županije Marina Lovrić Merzel (SDP) zbog sumnje na počinjenje kaznenih djela krivotvorenja službene isprave, zlouporabe položaja i ovlasti, primanja mita i pranja novca. U srpnju je izbačena iz članstva SDP-a, a u kolovozu je podnijela ostavku na mjesto županice (*county governor*). Bivši gradonačelnik grada Vukovara Željko Sabo (SDP) u rujnu 2014. nepravomoćno je osuđen na 16 mjeseci zatvora zbog podmićivanja gradskih vijećnika u Vukovaru. Istodobno je protiv njega pokrenut još jedan kazneni postupak zbog zlouporabe položaja i ovlasti, odnosno fiktivnog zapošljavanja člana SDP-a u gradskoj upravi. On je sam izišao iz članstva SDP-a. U listopadu 2014. uhićen je gradonačelnik grada Zagreba Milan Bandić, zajedno s dvadesetak sudionika, među kojima je bio i predsjednik uprave Zagrebačkog holdinga Slobodan Ljubičić. Tereti ga se za više kaznenih djela zlouporabe položaja i ovlasti te trgovanja utjecajem. Svi sudionici afere nakon istražnog zatvora pušteni su da se brane sa slobode uz jamčevinu. Gradonačelnik Bandić bio je dugogodišnji član SDP-a, ali unazad više godina djeluje kao nezavisni politički akter, jer ga je SDP namjeravao isključiti iz članstva. Igor Bojanić, bivši dekan Pravnog fakulteta u Osijeku, u studenom 2014. osuđen je na godinu dana zatvora zbog primanja mita na Fakultetu. U prosincu 2014. uhićen je Reno Sinovčić, nezavisni gradski vijećnik u Zadru, poduzetnik i nogometni menadžer.

Pozitivan učinak tih i sličnih procesa na političku, društvenu i pravnu kulturu hrvatskog društva često je zasjenjen dugotrajnošću istražnih i sudskih postupaka, kao i nekonzistentnošću sudačkih kriterija pri izricanju presuda i kazni. Karakteristike poštenja, štedljivosti i transparentnosti u raspolaganju javnim novcem na političkoj sceni dobivaju iznimnu važnost. Takve su okolnosti dovele do profiliranja novih političkih aktera i jačanja njihova rejtinga na državnoj razini (OraH, Živi zid), ali i u mnogim lokalnim sredinama u kojima jača položaj nestranačkih političara. Također, u takvim se okolnostima odvijao proces afirmacije povjerenice za informiranje (*Public Information Commissioner*) – funkcija povjerenika za informiranje kao nezavisnog državnog funkcionara koji osigurava pristup informacijama javnog sektora na svim razinama vlasti i uprave te se brine o standardima transparentnosti i javnosti rada javne uprave ustanovljena je sredinom 2013.,

i Nevenka Jurak, vlasnica agencije Fimi-media, koja je privatno i poslovno bila povezana s Mladenom Barišićem i HDZ-om.

a na tu je funkciju kao prva imenovana dr. Anamarija Musa, docentica Pravnog fakulteta u Zagrebu.

5. Jačanje društvenih podjela

Polovinom siječnja Ustavni sud donio je deklaratornu odluku kojom je u tekst Ustava unesena odluka donesena na referendumu održanom 1. prosinca 2013., a kojom je brak definiran kao zajednica života žene i muškarca. Hrvatski je sabor u srpnju 2014. usvojio Zakon o životnom partnerstvu osoba istoga spola (NN 92/14) kojim je takvim zajednicama priznao sva prava koja su dotada proistjecala iz instituta braka, osim prava na posvajanje djece. Ipak, uspjeh organizatora referenduma da, unatoč relativno restriktivnim odredbama Zakona o referendumu, prikupe potreban broj potpisa ohrabrio je i neke druge interesne skupine da pokušaju referenduskim inicijativama izmijeniti ili dopuniti pojedine propise te na taj način spriječiti ili poništiti interesno suprotne odluke vladajuće političke koalicije. Još je jedna referendumska inicijativa iz 2013. dobila svoj epilog 2014. Stožer za obranu hrvatskog Vukovara u prosincu 2013. prikupio je preko 500.000 tisuća potpisa. Predlagali su referendum kojim bi pravo na upotrebu svojeg jezika i pisma imale samo one manjine koje u pojedinoj jedinici lokalne samouprave čine više od polovine stanovništva, a ne – kao do tada – one koje imaju udio više od jedne trećine. Time bi se izmijenile odredbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, no Ustavni je sud referendumsko pitanje ocijenio neustavnim te referendum nije proveden.

U lipnju 2014. organizirano je prikupljanje potpisa građana kojim je zatraženo raspisivanje referenduma protiv izdvajanja pomoćnih poslova u javnom i državnom sektoru (referendum protiv *outsourcinga*). Referendumsku inicijativu zajednički je organiziralo 17 sindikata javnog sektora. Ona je reakcija na prijedlog odluke Vlade o uvođenju mogućnosti privatizacije, odnosno *outsourcinga* – izdvajanja pomoćnih poslova u javnim institucijama. Time bi zaposleni koji te poslove obavljaju prešli u privatni sektor, sve radi smanjenja javnih troškova i fiskalne konsolidacije. Za referendumsku inicijativu skupljeno je preko 600.000 potpisa građana, iako je Vlada već tijekom prikupljanja potpisa odustala od najavljenih mjera.

Građanska inicijativa U ime obitelji, koja je 2013. uspješno inicirala referendum o ustavnoj definiciji braka, u rujnu 2014. započela je s prikupljanjem potpisa za ustavotvorni referendum o značajnim promjenama izbornog sustava koji je nazvan: Birajmo zastupnike imenom i prezime-

nom. Tražilo se: uvođenje preferencijskog glasovanja na parlamentarnim i lokalnim izborima, smanjenje izbornog praga s 5% na 3%, okrupnjavanje i ujednačavanje izbornih jedinica za parlamentarne izbore, glasanje dopisnim i elektroničkim putem, zabrana kandidiranja koalicijskih lista te potreba prikupljanja najmanje 3.000 potpisa za kandidaturu izvanparlamentarnih političkih stranaka i nezavisnih lista. Toj inicijativi potporu nije pružila nijedna velika politička stranka. Broj prikupljenih potpisa nije bio dovoljan te Ustavni sud nije dopustio njegovo raspisivanje.⁹

U listopadu 2014. građanska je inicijativa: Ne damo naše autoceste započela s prikupljanjem potpisa za raspisivanje referenduma o monetizaciji (koncesioniranju) autocesta u Hrvatskoj tražeći zabranu takvog tipa privatizacije autocesta dopunama Zakona o cestama. U inicijativu je bilo uključeno desetak sindikata i sindikalnih udruga te sedam organizacija civilnog društva. Prikupljeno je oko 460.000 potpisa građana te je inicijativa upućena u daljnju referendumsku proceduru.¹⁰

Vladajuća politička koalicija, čije su se odluke pokušale spriječiti ili izmijeniti referenduskim inicijativama, predložila je novi Zakon o referendumu. Njegove su odredbe trebale ograničiti buduće inicijative za održavanjem referenduma, jer se ocijenilo da učestala primjena državnog referenduma može destabilizirati državnu vlast te da oni otežavaju vođenje koherentne državne ekonomske politike. Predložene su izmjene predviđale produljenje roka za prikupljanje potpisa građana (s 15 dana na 30 radnih dana), no ono se trebalo odvijati samo u službenim prostorima državnih tijela (uredima državne uprave za državni referendum, a u uredima državne uprave i u upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave za lokalni referendum), bez mogućnosti prikupljanja potpisa na javnim mjestima (trgovima i slično). Na kraju se od donošenja novog Zakona o referendumu odustalo, po svemu sudeći zbog neslaganja unutar vladajuće političke koalicije.

⁹ Tijekom i nakon prikupljanja potpisa došlo je do medijskih sukoba između organizatora referenduma, predstavnika vlasti i neovisnih stručnjaka o broju potrebnih potpisa za raspisivanje referenduma. Oni su s jedne strane uzrokovani relativno nejasnom ustavnom odredbom (10% ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj), a s druge dugogodišnjom nepouzdanosću podataka u službenim evidencijama birača. Inicijativom je prikupljeno nešto preko 380.000 potpisa, a Ustavni je sud odlučio da 10% birača predstavlja brojka od 404.000 jer je u trenutku početka prikupljanja potpisa u Registru birača bilo evidentirano njih preko četiri milijuna.

¹⁰ Poslije ta inicijativa nije dovela do održavanja referenduma.

U 2014. započeo je dugotrajni prosvjed hrvatskih branitelja (veterana Domovinskog rata) pred zgradom Ministarstva hrvatskih branitelja. Premda se nagađa da su pravi razlozi toga prosvjeda politički te da su organizatori prosvjeda koji zastupaju dio veteranske populacije povezani s jednom od dviju velikih političkih stranaka, tri su glavna povoda prosvjeda. Prvi je postavljanje natpisa na državne institucije na ćirilichnom pismu, što je utemeljeno na Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina. Naime, određeni politički akteri, predvođeni HDZ-om, tvrdili su da popis stanovništva 2011. u Vukovaru nije proveden prema pravilima te da je zato iskazano da u Vukovaru živi više od trećine Srba, što je onda bio razlog provedbe navedenog Ustavnog zakona. S vremenom su se pojavili zahtjevi za smjenom vodstva Ministarstva branitelja (ministra branitelja Predraga Matića, zamjenice ministra Vesne Nađ i pomoćnika ministra Bojana Glavaševića) te zahtjev da prava hrvatskih branitelja dobiju ustavni položaj i zajamče se u jedinstvenom zakonu ustavnoga ranga.

Ministar Matić nije smijenjen, ali je, iz posve drugih razloga, došlo do određenih promjena u Vladi: tijekom svibnja i lipnja 2014. dužnosti su razriješeni ministar financija Slavko Linić, ministar zdravlja Rajko Ostojić te ministar obrazovanja, znanosti i sporta Željko Jovanović, svi iz SDP-a.¹¹ Novim ministrima imenovani su Boris Lalovac, dotadašnji zamjenik ministra financija, Siniša Varga, dotadašnji ravnatelj Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, i Vedran Mornar, profesor Fakulteta elektrotehnike i računarstva u Zagrebu. Ministar Lalovac postao je prva figura Vlade u arbitriranju društvenog sukoba koji je već otprije postojao između velikog broja građana i poslovnih banaka zbog drastičnog porasta anuiteta kredita podignutih u švicarskim francima.

6. Predsjednički izbori

Prvi krug redovitih, šestih po redu, predsjedničkih izbora u Hrvatskoj održan je 28. prosinca 2014. Na njima se natjecao najmanji broj kandidata od 1997., njih četvero: Ivo Josipović, Kolinda Grabar Kitarović, Ivan Vilibor Sinčić i Milan Kujundžić. Predsjednik Republike od ustavnih promjena iz 2000. i prijelaza iz polupredsjedničkog u obični parlamentarni politič-

¹¹ Smjena ministra Linića posljedica je njegova sukoba s predsjednikom Vlade Zoronom Milanovićem. Prouzročila je ozbiljnu krizu najjače stranke vladajuće koalicije. Nedugo nakon smjene, Slavko Linić je odlukom nadležnih stranačkih tijela isključen iz stranke.

ki sustav nema značajne izvršne ovlasti. I u resorima u kojima ih ima – vanjskim poslovima, obrani i sigurnosnim službama – uglavnom ih dijeli s Vladom. Ipak, zadržan je njegov neposredni izbor od građana. Društvene podjele te politički i drugi sukobi bili su uvertira predsjedničkim izborima, pa su i ti izbori pokazali koliko je koja strana bila uspješna u sukobu. Kandidati najvećih stranaka, SDP-a i HDZ-a, dobili su približno isti broj glasova, ali je znatan broj glasova dobio i »protestni« kandidat, iznikao iz miljea civilnog aktivizma. Na izborima je glasovalo svega 46,72% birača, što pokazuje da je većina birača odbila sudjelovati u biračkom presuđivanju stvarnih ili politički izazvanih sukoba. Relativni pobjednik izbora bio je dotadašnji predsjednik Republike Ivo Josipović s 38,46% glasova. U drugi se krug izbora kao drugoplasirana plasirala kandidatkinja najveće oporbene stranke, HDZ-a, Kolinda Grabar Kitarović, koja je osvojila 37,22% glasova. Ona je u predsjedničku kampanju ušla kao iznenađenje, jer je karijeru godinama razvijala izvan Hrvatske: od 2008. do 2011. bila je veleposlanica RH u SAD-u, a nakon toga je, ne dovršivši mandat u SAD-u, imenovana pomoćnicom glavnog tajnika NATO-a za javnu diplomaciju. Ipak, najveće iznenađenje prvog kruga predsjedničkih izbora bio je trećeplasirani Ivan Vilibor Sinčić iz dotad marginalne stranke Živi zid koji je dobio povjerenje 16,42% glasača. Milan Kujundžić, kandidat nekoliko stranaka krajnje desnice (*far right*), dobio je 6,3% glasova. Značajni izborni rezultat Sinčića rezultat je jačanja novih političkih aktera koji su se javnosti prezentirali kao borci protiv osiromašenja i lošeg standarda građana uzrokovanih dugotrajnom krizom. Aktivisti stranke Živi zid posebice su bili aktivni u fizičkom sprečavanju deložacija iz nekretnina koje su izgubili u ovršnim postupcima, uglavnom zbog nemogućnosti vraćanja bankarskih kredita. Predsjednik Ivo Josipović u kampanju je ušao nudeći ustavne promjene kao svoj politički program za naredni mandat.¹²

7. Ekološki i drugi ozbiljni izazovi hrvatske javne uprave

U drugoj polovini svibnja 2014. istočna je Posavina pretrpjela velike štete zbog izlivanja rijeke Save. Nezapamćene oborine u Bosni i Hercegovini

¹² No, u drugom krugu, održanom 11. siječnja 2015., pobijedila je Kolinda Grabar Kitarović, postavši tako prva predsjednica Republike od stjecanja samostalnosti Hrvatske 1990.

danima su prije katastrofe dizale vodostaj velikih pritoka rijeke Save: Une, Vrbasa, Bosne i Drine. Evakuirano je bilo nekoliko tisuća ljudi iz naselja Gunja, Rajevo Selo, Račinovci, Drenovci, Posavski Podgajci i drugih. Potreba za brzom i učinkovitom akcijom spašavanja ljudi i materijalnih sredstava na vidjelo je izbacila neadekvatan i fragmentiran sustav javnih tijela u čijoj su djelomičnoj nadležnosti takve situacije. Županijski stožeri za zaštitu i spašavanje (kojima je po dužnosti na čelu župan odnosno županije) obuhvaćaju predstavnike niza javnih institucija (lokalnih, županijskih i državnih) čija je adekvatna koordinacija, čvrsto vođenje i jasna odgovornost pretpostavka uspješne reakcije. U obrani od poplava sudjeluju Državna uprava za zaštitu i spašavanje, Hrvatske vode, policija, vojska, vatrogasci, Gorska služba spašavanja, Crveni križ, lokalna komunalna poduzeća i drugi subjekti, među kojima, pokazalo se, nema dobre koordinacije, a planovi za djelovanje u kriznim situacijama nisu utemeljeni na realnim indikatorima. Izvanredne situacije odnosno kompleksni problemi zahtijevaju efikasnu koordinaciju koje nije bilo. Zato je reakcija bila vremenski odgođena i nedovoljno efikasna, otvarajući prostor za ozbiljnu političku i javnu raspravu te kritičko propitivanje, uključujući kritičke znanstveno-stručne studije. Ima li se u vidu da u velikim dijelovima Hrvatske ljeti nastupa velika opasnost od požara (pri čemu je u prethodnim godinama bilo i ljudskih žrtava), a u nekim dijelovima godine od poplava i od nekih drugih opasnosti (nuklearno onečišćenje iz susjedne Slovenije, Mađarske i sl.), pokazuje se da je potrebno od tradicionalnih upravnih struktura i metoda prijeći na takvu organizaciju i funkcioniranje javne uprave koja će moći odgovoriti na ozbiljne ekološke izazove i druge krizne situacije.

Modernizacija sustava prikupljanja, razvrstavanja i recikliranja komunalnog otpada uvelike je odgovornost jedinica lokalne samouprave. U srpnju 2014. aktivirao se krajnji zakonski rok u kojem su se trebale prilagoditi obvezi primarne selekcije komunalnog otpada. Uspostavljanje efikasnog i modernog sustava gospodarenja komunalnim otpadom (*communal waste management and treatment*) naišlo je na prepreku u obliku fragmentiranog i potkapacitiranog sustava lokalne samouprave u kojem velik broj jedinica nema kapaciteta odgovoriti zahtjevima nacionalnih propisa iz ovog područja i standardima koje oni postavljaju. Prijetnje rokovima i novčanim sankcijama u slučaju neusklađivanja aktivnosti sa zahtjevima zakona zasigurno neće podignuti razinu njihova kapaciteta.¹³

¹³ Prema podacima Agencije za zaštitu okoliša, u vrijeme aktiviranja krajnjeg roka 30% jedinica lokalne samouprave nije svoje aktivnosti uskladilo sa zakonskim zahtjevima (www.azo.hr).

U 2014. intenzivirao se javni diskurs o potrebi temeljite reforme javne uprave, posebno o strukturalnoj reorganizaciji lokalne i regionalne samouprave. Ministarstvo uprave pripremiolo je nacrt Strategije reforme javne uprave za razdoblje 2014. – 2020. Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću bilo je provedeno u listopadu 2014., nakon čega je uslijedio rad na konačnoj verziji strateškog dokumenta.¹⁴ Strategija nije usvojena do kraja 2014., niti su započele neke druge ozbiljnije mjere upravne reforme. Stalno otezanje s upravnim reformama uzrok je dubokog nezadovoljstva građana, a naročito poduzetnika i drugih ekonomskih subjekata.

8. Zaključak

Nakon otkrivanja mnogih korupcijskih slučajeva za doba prethodne Vlade, krajem 2011. na izborima za Hrvatski sabor pobijedila je koalicija lijevih političkih stranaka, koja je ponudila niz promjena i reformi u društvu, političkom sustavu i javnom sektoru pod nazivom Plan 21. Konsolidacija političke oporbe dovela je u sredini mandata te vlade do mnogobrojnih društvenih i političkih sukoba koji su s jedne strane otežavali, pa i onemogućavali neke reforme, a s druge doveli do sve jačeg nezadovoljstva građana i poduzetnika izostankom nekih drugih, isto tako potrebnih reformi. Pokazalo se da umjesto ideoloških poteza, koji su prouzročili blokadu u nekim sektorima, građani više žele promjene u smislu demokratizacije političkog odlučivanja te korjenite upravne reforme.

U ovom se tekstu kao najvažniji procesi i događaji u Hrvatskoj u 2014. godini identificiraju: a) nastavak integracije u EU, od političke, kroz izbore za Europski parlament, do upravne, kroz sudjelovanje hrvatske javne uprave u procesima oblikovanja i implementacije europskih javnih politika; b) državna reakcija na ekonomsku recesiju kroz mjere štednje i strukturalne reforme; c) nastavak borbe protiv političke korupcije; d) jačanje društvenih i političkih sukoba u kojima se institucije vlasti sve češće zaobilaze korištenjem neposrednom demokracijom (referendumi i javni prosvjedi); e) izbori za predsjednika Republike te f) nedostatan kapacitet javne uprave da adekvatno odgovori na sve složenije društvene probleme te ekološke i druge krize, što naglašava potrebu za korjenitim upravnim reformama, koje se međutim odgađaju na neko drugo razdoblje.

¹⁴ Strategija je usvojena tek u 2015. godini, dok je njezina primjena zapravo odgođena do 2016., tj. u razdoblje nakon izbora za Hrvatski sabor krajem 2015.