

Hrvatska 2015

*Ivan Koprić**

*Mihovil Škarica***

UDK: 35.07(497.5)"2015"
342.01(497.5)"2015"
338.2(497.5)"2015"

1. Uvod

U 2015. dolazi do postupnog gospodarskog oporavka što najavljuje izlazak iz šestogodišnje ekonomske recesije. To je zadnja godina mandata vlade lijevog centra predvođene Socijaldemokratskom partijom (SDP) pa je javni diskurs obilježen žučnim javnim debatama. Za razliku od 2014. i nesuglasica oko primjene europskog uhidbenog naloga, u 2015. Hrvatska je u tom pogledu surađivala s institucijama Europske unije. Godinu 2015. čitavu Europu obilježava migrantska kriza, a jedan od glavnih tranzitnih pravaca migranata koji dolaze s Bliskog istoka prolazi kroz Hrvatsku. Analiziraju se i drugi važni događaji, kao i značajnije promjene u institucijama hrvatskog javnog sektora. Članstvo u Europskoj uniji te obveze koje iz njega proizlaze i dalje su glavni čimbenik pokretanja reformi javnog sektora. Sredstva fondova EU-a planiraju se kao glavni izvor financiranja tih reformi.

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, predsjednik Instituta za javnu upravu iz Zagreba (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. Gospodarski oporavak i stabilizacija javnih financija

U 2015. Hrvatska je konačno izašla iz šestogodišnje recesije. Bruto društveni proizvod u odnosu prema 2014. porastao je 1,6%, što je prvi godišnji rast BDP-a nakon 2009. Dug opće države i dalje raste, ali znatno sporije nego u prethodnom razdoblju. U 2014. iznosio je 85,1%, a u 2015. 86,7% BDP-a. Proračunski deficit je smanjen te je iznosio oko 8,5 milijardi kuna (oko 1,1 milijardu eura). Nezaposlenost je pala jedan posto te se spustila na 16,3%. Nažalost, smanjena je i zaposlenost. Pad nezaposlenosti dijelom se pripisuje strožim pravilima registracije nezaposlenih osoba te njihova brisanja iz službene evidencije. U usporedbi s prvom godinom krize, 2008., broj zaposlenih manji je za 227.000 te iznosi 1,3 milijuna.¹ Po stopi zaposlenosti Hrvatska je na začelju zemalja Europske unije. Smanjenje deficita rezultat je povećanja proračunskih prihoda – za to je ponajviše zaslužna rekordna turistička sezona. Pozitivne gospodarske trendove indiciraju i rast izvoza (povećanje 11,5% u odnosu prema 2014.), rast industrijske proizvodnje (2,6%) te nominalni (3,2%) i realni rast (3,7%) neto-plaća. Ipak, gospodarski rast i stabilizacija javnih financija teku sporije nego u drugim usporedivim članicama Europske unije, a razlozi za to nisu se promijenili u odnosu prema prethodnoj godini. Domaći ekonomski i upravni stručnjaci, kao i relevantna izvješća Europske komisije² u tome su jedinstveni: jači gospodarski i općedruštveni razvoj koči permanentne negativne karakteristike hrvatskog javnog sektora. Te su negativne karakteristike fragmentirana i nedovoljno modernizirana javna uprava, sporost upravnih i sudskih postupaka, prevelika normiranost gospodarskih aktivnosti i česte promjene relevantne regulacije te neadekvatna obrazovna politika. Kao izravna posljedica takvog političkog i makroekonomskog okružja, 2015. intenzivirala se emigracija mlađeg stanovništva u zemlje zapadne Europe. Procjenjuje se da se te godine iselilo oko 100.000 ljudi. Navedene su se teme nametnule ne samo u općoj javnoj raspravi nego i u kampanji za izbore za novi saziv Hrvatskog sabora koji su održani potkraj 2015.

Povlačenje sredstava iz fondova EU i dalje je najpoželjniji, iako ne i najizdašniji način financiranja javnih projekata. Hrvatska je 2015. u proračun Europske unije uplatila oko 3 milijarde kuna, dok joj je iz proračuna EU-a

¹ Hrvatska udruga poslodavaca: Godišnje izvješće 2015.

² European Commission: Country Report Croatia 2016 (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_croatia_en.pdf).

putem različitih fondova i programa doznačeno oko 4,25 milijardi kuna. Iako pozitivna, ova bilanca skriva nisku razinu iskorištenosti dostupnih sredstava EU-a koja je oko 60%. I prema tom pokazatelju Hrvatska je na začelju među zemljama članicama. Složene procedure prijave projekata i još uvijek nedovoljan apsorpcijski kapacitet navode se kao glavni razlozi takvog ishoda. Riječ je o općenito slabom kapacitetu u organizacijskom smislu, jer je u posao oko osmišljavanja i prijave projekata za fondove EU-a uključeno premalo organizacija, ali tu su i nedovoljan broj osposobljenih ljudi (personalna komponenta) te slabi financijski kapaciteti lokalnih vlasti i županija, jer nije provedena teritorijalna reforma, na što upozorava i Europska unija.

3. Predsjednički i parlamentarni izbori

Drugi krug izbora za predsjednika Republike Hrvatske održan je 11. siječnja 2015. Odaziv je bio 59% građana, što značajno premašuje odaziv iz prvoga kruga kada je u glasanju sudjelovalo oko 47% birača. Kolinda Grabar-Kitarović, kandidatkinja Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), pobijedila je dotadašnjeg predsjednika Ivu Josipovića nevelikom razlikom, osvojivši 50,74% glasova. Rezultati predsjedničkih izbora pokazatelj su polarizacije političke scene na dva suprotstavljena bloka i jačanja dvostranačkog sustava. Takva se polarizacija uglavnom temelji na svjetonazorskim razlikama, a snažan je prvi poticaj dobila još referendumom o ustavnoj definiciji braka iz 2014.

Pobjeda Grabar-Kitarović bila je treća u nizu značajnih izbornih pobjeda oporbenog HDZ-a nad vladajućom koalicijom u nepune dvije godine (nakon pobjeda na dvama uzastopnim izborima za Europski parlament održanima 14. travnja 2013. i 25. svibnja 2014.). Prethodni predsjednik Republike Ivo Josipović nakon gubitka predsjedničkih izbora osnovao je stranku Naprijed Hrvatska. Politički se razišao sa strankom koja ga je 2009. i 2014. kandidirala za poziciju predsjednika Republike, SDP, zbog neslaganja oko potrebnih reformi, naročito reforme lokalne i regionalne samouprave. Na parlamentarnim izborima održanima u studenome 2015. Naprijed Hrvatska nije osvojila niti jedan mandat.

Osmi redovni parlamentarni izbori u Republici Hrvatskoj održani su 8. studenoga 2015. Bira se ukupno 151 zastupnik.³ Prvi put glasači birači

³ Od toga broja 140 zastupnika bira se po pravilima proporcionalnog modela u ukupno 10 izbornih jedinica na teritoriju Republike Hrvatske. Tri dodatna zastupnika biraju

su imali preferencijalni glas te tako utjecali na redosljed kandidata na zatvorenim izbornim listama. Na izborima je sudjelovalo oko 61% registriranih birača. Relativnu izbornu pobjedu ostvarila je koalicija desnog centra predvođena HDZ-om (Domoljubna koalicija) osvojivši 59 mandata. Vladajuća koalicija lijevog centra predvođena SDP-om (Hrvatska raste) osvojila je 56 mandata, s tim da je jedna od stranaka dotadašnje koalicije sudjelovala na izborima samostalno (Istarski demokratski sabor, IDS). Takav rezultat nije bio očekivan, jer su istraživanja javnog mnijenja pokazivala da dotadašnja oporba ima veću prednost. Najveće iznenađenje ostvario je Most nezavisnih lista (Most) koji je osvojio 19 mandata, privukavši nezadovoljne birače. Most je specifična politička skupina, koja nema formalnu hijerarhijsku strukturu, nego je mreža čiju jezgru čine nezavisni lokalni načelnici i gradonačelnici te neki intelektualci. Lider Mosta je Božo Petrov, gradonačelnik Metkovića, grada s juga Hrvatske. Mrežu povezuje kritika dotadašnjeg modela upravljanja državom koji je neučinkovit, inertan, rastrošan i kljentelistički.

Prvi put parlamentarni izbori nisu dali jasnog izbornog pobjednika te su politički akteri započeli složene pregovore o novoj koalicijskoj Vladi. Budući da se bez mandata Mosta nije mogla formirati nova vladajuća koalicija, Most je dobio snažnu poziciju u pregovorima s mogućnošću nametanja određenih rješenja. Most je inzistirao na prihvaćanju reformi u javnoj upravi i pravosuđu. Zalagao se za koaliciju koja bi obuhvatila HDZ, SDP i Most radi toga da se korjenite reforme javnog upravljanja i pravosuđa provedu temeljem konsenzusa. Tijekom pregovora s HDZ-om i SDP-om Most je napustila trećina njegovih članova. Novu koaliciju formirali su nakon dva mjeseca Domoljubna koalicija i Most uz podršku nekoliko zastupnika manjih stranaka. Novi sastav Hrvatskog sabora konstituirao se krajem prosinca 2015.

Predsjednica Republike dodijelila je mandat za sastavljanje Vlade Tihomiru Oreškoviću oko kojeg su Domoljubna koalicija i Most postigli dogovor, premda ga je predložio HDZ. Orešković je živio i radio u inozemstvu te nije bio politički aktivan u Hrvatskoj. Obavljao je različite funkcije u svjetskim kompanijama, a relativno slabo znanje hrvatskog jezika u početku mu je bio važan ograničavajući faktor. Njegovim imenovanjem za mandatar za sastav Vlade politički pregovori nisu bili završeni. Nova Vlada nije bila izabrana u Hrvatskom saboru do kraja 2015., nego tek u 2016.

hrvatski državljani koji žive u inozemstvu (dijaspora), a još osam biraju nacionalne manjine, pri čemu su srpskoj manjini zajamčena tri zastupnika.

4. Hrvatska vanjska politika i članstvo u Europskoj uniji

Godina 2015. druga je puna godina članstva Republike Hrvatske u Europskoj uniji. Iako je u 2014. Vlada djelomičnom suspenzijom primjene europskog uhidbenog naloga uzrokovala sumnje u pouzdanost članstva u EU, tijekom migrantske krize 2015. pokazala se kooperativnom članicom. U raspravi koja se vodila među članicama EU-a o načinima rješavanja migrantske krize hrvatska je Vlada podupirala većinska rješenja, odnosno politiku koju je inicirala Njemačka. U odnosima sa susjednim zemljama bilo je određenih napetosti. Početkom veljače 2015. Međunarodni sud pravde u Haagu presudio je o hrvatskoj tužbi protiv Srbije za genocid i o sličnoj srbijanskoj protutužbi. I tužba i protutužba su odbijene. Hrvatska je sredinom 2015. temeljem jednoglasne odluke Hrvatskog sabora jednostrano raskinula arbitražni sporazum sa Slovenijom. Time je izašla iz postupka utvrđivanja kopnene i morske granice između dviju država koji se od 2010. vodio pred Stalnim arbitražnim sudom u Haagu. Toj odluci prethodilo je otkriće da su slovenska zastupnica u arbitražnom postupku i slovenski član Arbitražnog suda dogovarali manipuliranje sudskim spisom i dokazima.

Predsjednica Republike Kolinda Grabar-Kitarović pokrenula je diplomatsku inicijativu „Jadran-Baltik-Crno more“ s ciljem okupljanja srednjoeuropskih država i poticanja zajedničkih političkih, gospodarskih i infrastrukturnih projekata. Inicijativa okuplja 12 država: Litvu, Latviju, Estoniju, Poljsku, Češku, Slovačku, Mađarsku, Austriju, Sloveniju, Hrvatsku, Bugarsku i Rumunjsku. Hrvatska je u studenome 2015. u Zagrebu sudjelovala na sastanku zemalja članica procesa Brdo-Brijuni koji je usmjeren jačanju stabilnosti i sigurnosti u jugoistočnoj Europi, uz pokroviteljstvo SAD-a i EU-a. Sudjelovali su predsjednici Hrvatske, Slovenije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Makedonije, Srbije i Albanije.

U okviru Europskog semestra, a na temelju ocjene Nacionalnog programa reformi za 2015. te Plana konvergencije za 2015., Vijeće Europske unije objavilo je u srpnju 2015. preporuke za Hrvatsku. Preporuke traže: a) smanjenje proračunskog deficita boljom kontrolom rashoda, uspostavljanjem efikasnog mehanizma sankcioniranja subjekata koji takva pravila ne poštuju te jačanjem uloge Državne revizije; b) destimulaciju prijevremenog umirovljenja; c) poticanje zapošljavanja te konsolidiranje sustava socijalnih naknada; d) smanjenje fragmentiranosti javnih tijela na nacionalnoj i na lokalnoj razini te izbjegavanje preklapanja nadležnosti; e) smanjenje parafiskalnih nameta i administrativnih zapreka za ekonomske subjekte

te poboljšanje učinkovitosti sudova, posebno onih trgovačkih; f) jačanje pravnog okvira predstečajnih i stečajnih postupaka.

5. Migrantska kriza

Hrvatska se na „balkanskoj“ migrantskoj ruti našla u rujnu 2015. nakon što je Mađarska zatvorila granicu prema Srbiji, a time i rutu kojom su migranti prethodnih mjeseci ulazili u zemlje središnje i zapadne Europe. U nepuna četiri mjeseca, od rujna pa do kraja 2015., kroz Hrvatsku su prošle 558.724 izbjeglice (podaci hrvatskog Ministarstva unutrašnjih poslova). Hrvatska je bila tranzitna zemlja, a ne krajnji cilj izbjeglica s Bliskog istoka: tijekom 2015. u Hrvatskoj azil je zatražilo tek 39 ljudi. Za izbjeglice je u početku bio otvoren prihvatni centar u Opatovcu, blizu granice sa Srbijom, odakle su prevoženi do obližnje mađarske granice. Kada je Mađarska sredinom listopada 2015. zatvorila granice za migrante koji su dolazili preko Hrvatske, migrantska se ruta preusmjerila prema Sloveniji, a otvoren je i novi, veći i primjereniji prihvatni centar u Slavonskom Brodu. Općenito, Hrvatska se pokazala iznimno kooperativnom i organiziranom zemljom, iako je bilo manjih napetosti sa susjednim državama, uglavnom Slovenijom i Srbijom. Usprkos dobroj organizaciji postupanja s migrantima u Hrvatskoj, Slovenija je na cjelokupnu kopnenu granicu s Hrvatskom postavila žilet žicu. Migrantskom krizom i tranzitom izbjeglica upravljao je potpredsjednik Vlade za nacionalnu sigurnost i ministar unutrašnjih poslova Ranko Ostojić. Humanitarnu pomoć organizirao je Crveni križ. U Hrvatskoj je izbjegnuto korištenje vojske, premda su to tražili tadašnja oporba na čelu s HDZ-om i Predsjednica Republike.

6. Borba protiv korupcije i kontroverzna uloga Ustavnog suda

Krajem veljače 2015. Hrvatski je sabor usvojio Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. U srpnju je predstavljen Akcijski plan za provedbu Strategije u razdoblju 2015.–2016. koji je izradilo Ministarstvo pravosuđa. Antikorupcijske mjere usredotočuju se na jačanje transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti. Strategija sadržava 31 horizontalnu i 33 sektorske mjere. Podatke o otvorenosti i transparentnosti hrvatskih institucija sadržava godišnje izvješće za 2015. o provedbi Zako-

na o pravu na pristup informacijama koje je povjerenica za informiranje podnijela Hrvatskom saboru. Opća je ocjena povjerenice da se stanje u pogledu transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti postupno poboljšava u obje dimenzije: proaktivnom objavljivanju informacija na internetu te kvalitetnijem postupanju tijela javne vlasti povodom zahtjeva koje im upućuju građani. Ipak, razina poštovanja prava na pristup informacijama kojima raspolažu tijela javne vlasti još nije zadovoljavajuća. Čak dvije trećine žalbi građana ulaže se zbog ignoriranja njihovih zahtjeva za informacijama. Blagi pozitivni pomaci ostvareni su u savjetovanju sa zainteresiranom javnošću. Uzrok problema je nedovoljno poznavanje obveza iz Zakona o pravu na pristup informacijama od strane službenika i rukovoditelja tijela javne vlasti. Situacija je lošija na lokalnoj nego na centralnoj razini. Početkom kolovoza 2015. omogućeno je lakše odbijanje pružanja tražene informacije, a odgovornost za poštovanje odredaba zakona spuštana je s čelnika tijela na pojedine službenike. Te promjene kritički su ocijenili Europska komisija i povjerenica za informiranje. U 2015. ojačani su personalni i financijski kapaciteti ureda povjerenice za informiranje što omogućuje efikasniju zaštitu prava na pristup informacijama, poboljšanje edukacije i uspješnije preventivno djelovanje.

Ustavni je sud 2015. rješavajući po ustavnim tužbama za povredu ustavnih prava u nekoliko važnih kaznenih postupaka zbog političke korupcije izazvao proturječne komentare. U siječnju 2015. djelomično je usvojio ustavnu tužbu poznatog političara Branimira Glavaša i ukinuo osuđujuću presudu Vrhovnog suda za ratni zločin u Osijeku iz 1991. Gradonačelnik Zagreba Milan Bandić pušten je iz pritvora u travnju 2015. temeljem odluke Ustavnog suda o ustavnoj tužbi za povredu prava na slobodu. U srpnju 2015. Ustavni je sud usvojio ustavnu tužbu bivšeg premijera Ive Sanadera te je ukinuo osuđujuće pravomoćne sudske presude za koruptivne afere Hypo i Ina-MOL. Sanader je međutim zadržan u pritvoru zbog sudskog procesa u slučaju Fimi media. Ipak, Ustavni je sud krajem studenoga usvojio Sanaderovu ustavnu tužbu kojom je osporavao opravdanost zadržavanja u pritvoru. Bivši je premijer slijedom te odluke pušten na slobodu nakon tri godine u pritvoru. Unatoč tim primjerima, opće stanje u hrvatskom pravosuđu se poboljšava, ako je suditi po izvješću Europske komisije o Hrvatskoj objavljenom u ožujku 2016., jer se broj zaostalih predmeta smanjio 10%. Uvođenje suvremene informacijsko-komunikacijske tehnologije, reorganizacija mreže sudova prvoga stupnja te specijalizacija sudova drugoga stupnja smatraju se pozitivnim procesima.

Ustavni sud odlučio je 2015. o ustavnosti dviju važnih inicijativa za održavanje referenduma koje su dobile veliku potporu građana. Odlučio je da

referendumi protiv *outsourcinga* u javnim službama te protiv davanja koncesija za održavanje i upravljanje autocestama nisu u skladu s Ustavom. U 2014. zabilježena je tek jedna nova inicijativa za održavanje referenduma na nacionalnoj razini. Građanska inicijativa „Za referendum“ sastavljena od 15 sindikata i sedam udruga civilnog društva krajem svibnja 2015. počela je s prikupljanjem potpisa za raspisivanje državnog referenduma kojim bi se tražilo da se broj potpisa građana potreban za obvezno raspisivanje državnog referenduma smanji s 10% birača u Republici Hrvatskoj na 200.000 potpisa. Ta inicijativa nije prikupila potreban broj potpisa, a Vlada je odustala od zakonskog prijedloga kojim bi još postrožila uvjete i postupak raspisivanja referenduma.

Zbog navedenih odluka, a i zbog određenih afera u kojima su se zatekli neki suci toga Suda, javna je percepcija kvalitete njegova rada u 2015. pogoršana. Smatralo se da afere i analizirane odluke štete borbi protiv korupcije na najvišoj razini.

7. Reforme u javnom sektoru

U lipnju 2015. Hrvatski je sabor usvojio Strategiju razvoja javne uprave u razdoblju 2015.-2020. Nakon Strategije reforme državne uprave u razdoblju 2008.-2011. to je prvi strateški dokument usvojen nakon četiri godine. Ona je proširila obuhvat s državne uprave na čitavu javnu upravu, uključujući sivu zonu javnih agencija i sličnih organizacija, kao i lokalnu samoupravu. Sadržava 17 ciljeva u tri područja (pružanje javnih usluga, ljudski potencijali u javnoj upravi te sustav i struktura javne uprave), čijem bi ostvarenju trebale poslužiti 42 ozbiljne reformske mjere. Još je šest mjera planirano za samu implementaciju Strategije, za što je osmišljen i poseban institucionalni aranžman. Prvi Akcijski plan za provedbu Strategije za razdoblje 2015.-2017. usvojen je u rujnu 2015.

Početak listopada 2015. zakonskom je izmjenom omogućeno dobrovoljno spajanje jedinica lokalne samouprave. To je slabašan odgovor na prigovore Europske unije o fragmentiranosti hrvatske javne uprave, kao i na ozbiljne kritike teritorijalne organizacije od strane domaće znanstvene i stručne javnosti te nekih političkih aktera. Nisu osigurani poticaji za spajanje lokalnih jedinica, a nije osigurana ni stručna, tehnička ili financijska pomoć onim jedinicama koje su za to zainteresirane. Do kraja 2015. nije bilo službeno iznesenih inicijativa. Neformalno se spominjala jedna inicijativa za spajanje triju jedinica, ali bez službenog epiloga.

Zakon o regionalnom razvoju, koji je na snagu stupio početkom 2015., predvidio je formiranje nekoliko tipova urbanih područja. Urbana područja bila bi nove strukture za regionalnu i urbanu politiku utemeljene na načelima suradnje i partnerstva gradova i općina. Nekoliko takvih područja je i formirano. Formirane su četiri urbane aglomeracije oko najvećih gradova u Hrvatskoj, i to zagrebačka, splitska, riječka i osječka. Formiranje urbanih područja oko manjih gradova fakultativno je te nijedno takvo urbano područje nije formirano.

U lipnju 2015. donesen je Zakon o sustavu civilne zaštite. Neposredni povod donošenju toga zakona bile su poplave koje su u 2014. pokazale da postoje mnogobrojni problemi sustava civilne zaštite. Prije se upravljanje krizama pretjerano oslanjalo na angažman vojske, policije i nekih drugih organizacija, dok su one koje su za to bile formalno zadužene bile slabijeg kapaciteta i međusobno nekoordinirane. Novi sustav civilne zaštite počiva na načelima supsidijarnosti, solidarnosti i kontinuiteta djelovanja. Smanjuje se broj zapovjednih i koordinativnih tijela kako bi sustav bio fleksibilniji i operativniji. U sustav civilne zaštite kao aktivni i važni subjekti uključuju se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Glavnu ulogu imaju lokalni stožeri civilne zaštite kojima upravljaju tijela jedinica lokalne samouprave. No, kapaciteti velikog broja jedinica lokalne samouprave da pravovremeno i učinkovito ustroje i zadovoljavajuće financiraju civilnu zaštitu te da adekvatno reagiraju na krizne događaje vrlo su upitni. Ekonomski i populacijski dispariteti među lokalnim jedinicama mogli bi prouzročiti neefikasnost civilne zaštite u brojnim manjim jedinicama, s posljedicama za sigurnost stanovništva u kriznim situacijama. I na tom se primjeru vidi da su nužne temeljite strukturne reforme u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Njih, međutim, nema na vidiku, premda je tema teritorijalne reorganizacije bila nametnuta kao važna tema u predizbornoj kampanji za parlamentarne izbore u 2015.

