

Antikorupcijska politika Republike Hrvatske

Janječić, Lucia

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:312723>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-26**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Specijalistički diplomski stručni studij javne uprave

Lucia Janječić

ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA REPUBLIKE HRVATSKE

Diplomski rad

Mentor: doc. dr. sc. Petra Đurman

Zagreb, 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, Lucia Janječić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima od onih navedenih u radu.

Lucia Janječić

SAŽETAK: Korupcija je globalno priznat problem, prije shvaćena kao problem samo moralne naravi, dok je danas svakako prepoznat i kao politički problem koji se javlja u različitim oblicima i za koji postoji niz definicija, još uvijek uz izostanak jedne univerzalno prihvaćene. Za borbu protiv korupcije nužna je dobro osmišljena antikorupcijska politika s efektivnim mjerama. No, za njenu implementaciju potreban je odgovarajući institucionalni okvir, a ne smije izostajati ni snažna politička volja uz aktivno građanstvo, dok su sankcije za počinitelje korupcijskih djela nužne. Republika Hrvatska duži niz godina stvara, revidira i unaprjeđuje antikorupcijsku politiku. Uz napravljene pomake u borbi protiv korupcije u zadnja dva desetljeća, danas se za Hrvatsku još uvijek ne može reći da spada u grupu zemalja s niskom stopom korupcije.

Ključne riječi: korupcija, antikorupcijska politika, antikorupcijska strategija RH, provedba antikorupcijske politike, institucionalni okvir

ABSTRACT: Corruption is a globally recognized problem, previously understood as a problem of only a moral nature, while today it is recognized as a political problem that occurs in different forms and for which there are a number of definitions, still with the absence of one universally accepted. The fight against corruption requires a well-designed anti-corruption policy with effective measures. However, an appropriate institutional framework is needed for its implementation, and a strong political will with an active citizenry must exist, as well as sanctions for the perpetrators of acts of corruption are necessary. The Republic of Croatia has been creating, revising and improving anti-corruption policy for many years. Despite the progress made in the fight against corruption in the last two decades, today Croatia still does not belong to the group of countries with a low rate of corruption.

Key words: corruption, anticorruption poliy, anticorruption strategy RH, the implementation of anticorruption policy, institutional framework

SADRŽAJ

1.	UVOD	1
2.	KORUPCIJA	3
2.1.	Definicije korupcije	4
2.2.	Oblici političke korupcije	6
2.3.	Negativne posljedice	8
3.	ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA	10
3.1.	Uloga međunarodnih organizacija i civilnog društva.....	10
3.2.	Važnost europeizacije i problematika pridruživanja tranzicijskih zemalja	13
3.3.	Instrumenti antikorupcijske politike	15
3.3.1.	Načelo transparentnosti	15
3.3.2.	Načelo otvorenosti.....	17
4.	ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA REPUBLIKE HRVATSKE.....	19
4.1.	Utjecaj europeizacije na antikorupcijsku politiku RH.....	19
4.2.	Pregled pravnih propisa	21
4.2.1.	Provedba Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu	25
4.2.2.	Analiza Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030.	29
4.3.	Institucionalni okvir.....	35
4.3.1.	Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta.....	36
4.3.2.	Povjerenik za informiranje	40
4.4.	Stanje percepcije korupcije u RH	41
5.	ZAKLJUČAK	43

1. UVOD

Ovaj diplomski rad bavi se problemom korupcije kao globalno priznatim problemom i prikazom razvoja antikorupcijske politike u Republici Hrvatskoj kao odgovora i sredstva borbe protiv nje. Cilj je rada prikazati koje je mjere Hrvatska poduzimala kako bi se borila protiv korupcije, procijeniti koliki je napredak ostvaren te identificirati najveće probleme koji su kočili ili još uvijek koče napredak.

U prvom dijelu rada navedene su razne definicije kojima se pokušava objasniti pojam korupcije unatoč nepostojanju globalno unificirane definicije te su navedeni različiti oblici u kojima se korupcija javlja, od onih prepoznatljivijih oblika poput mita, sve do onih kompleksnijih koje je teže otkriti. Nakon toga objašnjavaju se negativne posljedice do kojih dovodi prisutnost korupcije za učinkovitost države i ravnomjernu raspodjelu resursa i uz to narušava prava građana, koji sve više gube povjerenje u vlast. U idućem poglavlju obrađuje se antikorupcijska politika općenito, uz naglasak na nekoliko antikorupcijskih načela koja su utvrđena u međunarodnim dokumentima, a zatim i razvoj antikorupcijske politike u Republici Hrvatskoj, posebice u okviru pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Nadalje, objašnjavaju se dodatni kriteriji postavljeni za buduće pridruživanje zemalja jugoistočne Europe, među kojima i Hrvatska, koja je morala osigurati načela transparentnosti i otvorenosti kao temeljnih načela borbe protiv korupcije. Slijedi poglavlje koje prikazuje put Hrvatske u ispunjavanju tih kriterija, donošenja ciljeva, razvijanje aktivnosti za ispunjenje tih ciljeva u okvirima antikorupcijske politike koju razvija od početka 2000-ih pa sve do danas. Uz to, više pažnje je usmjereno rezimiranju provedbe aktivnosti predviđenih u zadnjem Akcijskom planu za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Posebno se razmatra trenutno važeća Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030., za koju je napravljena analiza ciljeva i mjera politike. U zadnjem dijelu poglavlja opisan je institucionalni okvir u RH za borbu protiv korupcije. Posebno je prikazano osnivanje Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, njegova struktura i uloga koju zauzima u borbi protiv korupcije. Također, prikazan je i kratki osvrt na rad Ureda u 2022. godini prema Izvješću Glavne državne odvjetnice (2023). Osim toga, opisana je i uloga Povjerenika za informiranje kao institucije važne za prevenciju korupcije. Na kraju, prikazano je stanje percepcije korupcije Hrvatske u prošlosti i danas te ostvareni napredak, uz pregled kako se stanje korupcije u Hrvatskoj mijenjalo unazad nekoliko godina prema indeksu *Transparency*

Internationala. Zaključni dio sažima napore koje je Hrvatska uložila u suzbijanju i prevenciji korupcije do danas uz osobni osvrt autorice, temeljen na saznanjima i uvidima stečenima tijekom istraživanja (*desk research*).

2. KORUPCIJA

Potkupljivanje, pokvarenost, truljenje, raspadanje ili podmićenje samo su neki od značenja latinske riječi *corruptio* koju hrvatski jezik prevodi kao – korupcija. U našem, ali i u svakom drugom društvu, korupcija je označena kao nepoštena, nezakonita i nemoralna pojava. Suprotnost s pravnim normama, daje korupciji značajku nezakonitosti. Ipak, korupcija nije samo nezakonita, već i nemoralna pojava, jer je u suprotnosti i s moralnim normama.¹ To već na samom početku daje korupciji posebnu težinu, jer smatram da je neki problem često veći kad ga karakterizira i nezakonitost i nemoralnost. Postoji značajan broj pojava ili situacija koje pravo može urediti, zapravo i uređuje, kao nezakonite, ali te iste pojave samim time nisu i nemoralne. Ako odemo u smjeru korupcije kao nemoralne pojave, njeno postojanje u određenom društvu znači da je ono izgubilo neke temeljne društvene vrijednosti. Korupcija nije problem jedne države, ili pak skupine njih, već predstavlja globalnu disfunkciju, koja se pojavljuje u više-manje svakom aspektu života. Republika Hrvatska jedna je od zemalja u kojoj korupcija predstavlja velik problem za sveukupno funkcioniranje države i društvene zajednice.² „Korupcija je patološka pojava, sustavna aberacija u kojoj vladajuća politička klasa osobni interes stavlja iznad interesa političke zajednice.“³

Takva definicija lijepo opisuje pojam političke korupcije koju valja razlikovati drugih vrsta korupcije. Prema Grubiši (2010.), poslovna korupcija je ona u kojoj su subjekti korporacija kao koruptor i korumpirani pojedinac (ili cijeli menadžment) druge korporacije. U tom slučaju, korumpirani pojedinac radi vlastitog interesa, a na štetu interesa korporacije u kojoj radi, donosi odluku koja ide u prilogu koruptoru. Tu je riječ je o korporacijskom kriminalu. Dalje, ako je koruptor privatnik, a davatelj usluga se javlja kao korumpirani privatnik, takvu privatnu transakciju nazivamo „mala“ korupcija. Politička korupcija nije ni jedna od dvije navedenih, jer kada je riječ o političkoj korupciji, jedan subjekt koji sudjeluje u koruptivnim aktivnostima mora biti predstavnik neke javne institucije ili subjekt javne vlasti. Prema tome, mogli bismo reći da je politička korupcija = javna korupcija, dok je poslovna ili mala korupcija = privatna korupcija.⁴ Ovakva distinkcija, preuzeta od D. Grubiše, bitna je jer se ovaj rad fokusira na političkoj korupciji.

¹ Korunić Križarić L., Koldenjak M., Petričević A., Korupcija i suzbijanje korupcije u RH, u: Tehnički glasnik, Vol. 5 No.1, Varaždin, 2011., str. 143.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Grubiša, D., Protukorupcijska politika u RH: između deklaracije i redukcije, u: Političke analize, Vol. 1, No. 2, 2010., str. 2.

Osim toga, valja spomenuti i administrativnu korupciju koja često prati političku korupciju. U ovome smislu, politička korupcija je ona koja se zadržava na razini gdje se političke odluke donose, dakle među visokim državnim dužnosnicima i političarima, a kada korupciju čine javni službenici koji takve političke odluke i mjere provode, riječ je o administrativnoj, odnosno, birokratskoj korupciji. Administrativna korupcija je manja i lakša za spriječiti od političke, a najčešći primjer bi bio kada javni službenik primi mito, a kao protuuslugu, fizičkoj ili pravnoj osobi izda neku dozvolu ili potvrdu, omogući neplaćanje nekog poreza i slične situacije, kojima stavlja druge građane u nepovoljniji položaj, odnosno, stavlja određenog subjekta u neopravdano povoljniji položaj prema drugima, krši načelo jednakosti i ne djeluje u javnom interesu. Temelj za administrativnu korupciju je diskrecijska moć službenika pri provedbi političkih mjera i odluka, iako su im ovlasti puno manje nego kod visokih državnih dužnosnika kojima su povjerene velike ovlasti u obnašanju dužnosti.⁵

2.1. Definicije korupcije

Iako nije teško ustvrditi štetnost korupcije kao društvene pojave, danas nema definicije korupcije koja je globalno prihvaćena. Sadržajna opsežnost i mjera u kojoj zadire i narušava temeljne društvene vrijednosti zasigurno su razlozi zašto ni dan danas ne postoji univerzalno prihvaćena definicija korupcije, iako možemo pronaći mnogobrojne radove koji se njome bave.⁶ Ipak, niz međunarodnih organizacija i institucija kroz definicije dalo je svoje odgovore na to što je korupcija. Europska unija (Dalje: EU) korupciju definira kao svaku zlouporabu vlasti ili nepravilnost u procesu donošenja odluka, koja je izvršena zbog neopravdane koristi ili nagovaranja.⁷ Definicije Svjetske Banke i *Transparency Internationala* dosta se podudaraju. Prema Svjetskoj banci „korupcija je zlouporaba javnih ovlasti za privatnu korist.“⁸ *Transparency International* korupciju definira kao: „zlouporabu povjerenih ovlasti za privatnu korist.“⁹ Osim toga, *Transparency International* razgraničava političku, upravnu i poslovnu korupciju. Nadalje, „Vijeće Europe konstatira da je korupcija ozbiljna prijetnja osnovnim načelima demokracije, da potkopava povjerenje građana u demokraciju, ugrožava vladavinu

⁵ Budak, J., Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju, u: Privredna kretanja i ekonomska politika Vol. 16, No. 106, 2006., str. 70.

⁶ Korunić Križarić L., Koldenjak M., Petričević, A., op. cit. (bilj. 1), str. 143.

⁷ Grubiša, D., op. cit. (bilj. 4), str. 2.

⁸ Korunić Križarić, L., Koldenjak M., Petričević, A., op. cit. (bilj. 1), str. 144.

⁹ Ibid.

prava, negira ljudska prava i ugrožava socijalni i ekonomski napredak.“¹⁰ Slijedi i definicija Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (Dalje: OECD) koja „određuje korupciju kao aktivnost koja uključuje davanje nedopuštenih novčanih ili drugih dobitaka javnom dužnosniku kako bi ga se navelo da krši svoje službene dužnosti“¹¹

Ipak, nisu samo međunarodni subjekti radili na definiranju korupcije. Tako, primjerice, *Joseph S. Ney* (1967.) definira korupciju kao „devijantno ponašanje nositelja javnih funkcija, skretanje s formalnih obveza zbog privatnih, pekunijarnih (osobnih, obiteljskih, rodbinskih, plemenskih, klasnih ili klikaških) i statusnih razloga ili kršenje propisa kojim se ostvaruje privatni probitak.“¹² Dalje, bitno je spomenuti *Susan Rose-Ackerman* (1999.), koja smatra da definicija korupcije ovisi o tome kakva je tradicija neke zemlje glede korupcije, kakva je politička, ali i korporativna kultura, baš zbog toga što isto ponašanje u jednoj zemlji ili društvu, može biti okarakterizirano kao koruptivno, dok u drugoj zemlji može biti samo jedno od društveno prihvatljivih ponašanja. Svejedno, autorica pravi razliku između političke i ekonomske korupcije i vidi obje kao opasnost za demokraciju.¹³

Definicija korupcije je puno više, ali ja ću ovdje stati jer smatram kako je u ovih nekoliko navedenih dovoljno „dočarana“ problematika fenomena u društvenom i političkom aspektu. S jedne strane, postoje definicije čiji je cilj što jednostavnije i što uže svesti pojam korupcije s fokusom na ono što donositelj definicije smatra najbitnijom karakteristikom korupcije kao što su, na primjer, definicije *Transparency Internacionala* ili Svjetske banke, dok su s druge strane odgovori na korupciju opisani kao malo duže definicije u kojima se pokušava podrobnije opisati kakve su to aktivnosti koje se mogu okarakterizirati kao koruptivne, kao što su definicije EU ili kako ju opisuje *Joseph S. Ney*. Smatram da su faktori koje je bitno uzeti u obzir pri definiranju korupcije svakog društva *Susan Rose-Ackerman* mali dio odgovora i zbog čega nema globalno unificirane definicije, ne dovodeći u pitanje to da je i sama kompleksnost nekog problema po prirodi dovoljno težak zadatak za globalnu definiciju.

¹⁰ Grubiša, D., op. cit. (bilj. 4), str. 2.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

2.2. Oblici političke korupcije

Kao prvi, najčešći oblik korupcije, javlja se mito, a možemo razlikovati aktivni od pasivnog. *Aktivni mito* je ono djelo kojim se javnog dužnosnika podmićuje ili se mu izravno ili neizravno obećava nezasluženi probitak zato da dužnosnik pri obavljanju svoje dužnosti djeluje na određen način ili se suzdrži od djelovanja.¹⁴ Kada javni dužnosnik traži, primi ili prihvati bilo koju uslugu ili drugo djelo koje kao takvo za njega predstavlja nezasluženi probitak, a za protuuslugu se suzdrži od djelovanja ili djeluje na određen način, riječ je o *pasivnom mitu*. Mito, kao oblik korupcije pretpostavlja postojanje najmanje dva subjekta, gdje jedan, namjeravano želi utjecati na drugoga, pa tako nudi nešto, a drugi, pak, prihvaća. Jednostrana koruptivna transakcija, koja uključuje očekivanje protuusluge ili je naknadna nagrada za obavljanu uslugu u okviru nečije službene dužnosti i posebnoga diskrecijskog prava naziva se *poklon*. Grubiša (2010.) u svom radu poklon i mito stavlja u istu kategoriju i odvaja ih od nepotizma, klijentizma, sukoba interesa i drugih, kako kaže, sofisticiranijih oblika korupcije. To je dobro na neki način odvojiti jer se slažem da su svi ostali oblici korupcije, o kojima će više riječi biti uskoro, sofisticiraniji, ali i opsežniji te ih je puno teže otkriti zbog čega predstavljaju veći stupanj opasnosti za demokratsko društvo.¹⁵

Nepotizam je oblik korupcije gdje dolazi do zapošljavanja „svojih ljudi“, bilo da je riječ o obitelji, prijateljima i drugim osobama koje su bliske političkom dužnosniku koji temeljem vlastitog utjecaja može pogodovati njihovom zapošljavanju.¹⁶ U javnoj upravi, nepotizam smanjuje učinkovitost u obavljanju funkcija, a uzrok je smanjena kompetentnost javnih službenika koji su na taj način zaposleni.¹⁷

Dalje, *state capture*, odnosno *državni plijen*, označava situaciju u kojoj moćni pojedinci ili grupe koriste korupciju za oblikovanje nacionalnih politika, prava ili gospodarstva tako da odgovara njihovim vlastitim interesima.¹⁸

Ako osoba visokog utjecaja osigurava dobitak i dodjeljuje privilegije osobama koje na to inače nebi imale pravo, a samo zbog pripadnosti nekoj interesnoj skupini, političkoj stranci ili nekoj drugoj formalnoj skupini, radi se o *klijentelizmu*.¹⁹

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid., str. 2, 3.

¹⁶ Ibid.,

¹⁷ Budak, J., op. cit. (bilj. 5), str. 73.

¹⁸ Transparency International, State capture: an overview, [transparency.org](https://www.transparency.org), 2014.

¹⁹ Grubiša, D., op. cit. (bilj. 4), str. 3.

Školski primjer klijentelizma u Hrvatskoj je slučaj zapošljavanja Martine Dalić 2021. godine, koja je postavljena kao predsjednica Uprave Podravke, poduzeća u kojem država nema većinski udio, bez provođenja javnog natječaja (kojeg je trebalo provesti), a koja je otprilike tri godine prije toga morala podnijeti ostavku s mjesta potpredsjednice Vlade RH radi afere „Agrokor“.²⁰ Osim toga, svjetski poznati primjer klijentelizma je *spoils system* u kojem kandidat koji pobjedi na izborima, na radna mjesta u javnu upravu postavlja svoje pobornike, zanemarujući objektivne kriterije radnog mjesta, odnosno bez obzira imaju li odabrani kvalifikacije koje su potrebne. Najpoznatiji primjer je američki *spoils system*, kada 1829. godine predsjednik postaje A. Jackson koji je započeo diskrecijski zapošljavati svoje pristaše i otpustiti protivnike. Tako je nastala korumpirana uprava koju karakterizira rastrošnost, neodgovornost i nesposobnost.²¹ U Hrvatskoj, kao primjer služi imenovanje Nevena Jurice na dužnost veleposlanika u SAD-u iako on nije imao potrebne kvalifikacije za mjesto.²²

Dalje, *patronat* kao oblik korupcije znači da osoba na vlasti (*patronus*) pruža neopravdano bolji položaj pristašama, bilo da je riječ o jednoj osobi ili nekoj određenoj povezanoj skupini, koji mu za to vraćaju lojalnosti njegovoj stranci, a tako nešto je plodno tlo za stvaranje pristaša režima.²³

Primjer prodaje zemljišta na tržištu Srećka Ferenčaka (tadašnji tajnik HNS-a) i njegovog kolege, koje im je dano za humanitarne svrhe predstavlja oblik *zloupotrebe povjerenih javnih sredstava*.²⁴

Dolazimo i do *trobarenja utjecajem*. Grubiša za njega kaže da je „najneshvatljiviji oblik koruptivne transakcije“²⁵, a prevodi se kao „*influence peddling*“. U takvim transakcijama, osoba „trguje“ svojim utjecajem ili vezama koje ima radi dobivanja povlaštenog tretmana ili usluge.²⁶

„Oblik političke korupcije je i *iznuđivanje*, to jest nezakonito i prisilno stjecanje neke materijalne ili nematerijalne prednosti prijetnjom ili zastrašivanjem.“²⁷

²⁰ Grubiša, D., Hrvatska tone u klijentelizmu, autograf.hr, 2021.

²¹ Pusić, 2020; Kregar, 1998., cit. u Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.; Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb, 2021., str. 137.

²² Grubiša, D., op. cit. (bilj. 4), str. 3.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

Kupovanje, ili pak prodaja glasova radi stjecanja podrške za vlastiti prijedlog neke mjere ili nekog zakona, uz protuuslugu slične vrste, naziva se *logrolling* ili „valjanje klada“, a javlja se kod poredaka s većinskim izbornim sustavom i predstavlja još jedan od oblika korupcije.²⁸

Zadnje, ali svakako ne i manje bitno, miješanje privatnog i javnog interesa u obavljanju javnih dužnosti predstavlja *sukob interesa* koji onda postaje oblik korupcije, a ako ne postoji dobra regulacija i mjere koje bi spriječile sukob interesa može doći do situacija u kojima državni dužnosnici, dok obavljaju svoju javnu dužnost, u svojim privatnim poduzećima još uvijek na upravljačkim pozicijama drže svoje supružnike ili ostalu bližu rodbinu, kao što je kod nas bio primjer s bivšim ministrima, Čačićem i Fižulićem.²⁹

2.3. Negativne posljedice

Neovisno u kojem se obliku javlja, empirijska istraživanja i suvremene teorije dolaze do istog zaključka u vezi negativnih posljedica kojih je korupcija uzrok. Korupcija je pojava koja stvara još veći jaz između stanovništva i dijeli ih na one bogate koji imaju tu mogućnost izdvajanja određene svotu novaca ili drugih oblika financijskih sredstava koji bi poslužili kao mito i na siromašne nisu u toj mogućnosti. Samim time što korupcija narušava pravednu i učinkovitu raspodjelu resursa, povećava nejednakost dohotka među stanovništvom i uzrokuje još veće siromaštvo. U odnosima na tržištu, korupcija narušava one najbitnije sastavnice poput konkurentnosti i troškova ulaska i poslovanja na tržištu, ali povećava poslovni rizik. U ovakvim situacijama, male tvrtke na udaru su velikih troškova do kojih dovodi korupcija, ali i birokratskih pritisaka, a to dvoje zajedno teško podnose. Velike tvrtke korupcijom zaštićuju svoje interese, a veliki financijski i ljudski resursi a s druge strane rješavaju birokratske probleme.³⁰

Rekla bih da trenutna slika društva pokazuje da novac često nosi sa sobom određenu moć, a ako se on može koristiti za još veći osobni probitak, a na štetu javnog interesa koji služi svima, što korupcija i omogućuje, sve je veći slučaj manjine koja još više povećava svoju moć, crpeći ju od većine koja je sve bespomoćnija.

Javni sektor trpi vrlo štetne posljedice zbog korupcije jer ona smanjuje prihode države uz velik broj ostalih neizravnih, ali isto tako, loših posljedica. Zbog korupcije pate javne službe od

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Hassan, 2004., cit. u: Budak, J., op. cit. (bilj. 5), str 72.,73.

iznimne važnosti za društvo poput zdravstva, školstva ili socijalne skrbi jer se sredstva za financiranje takvih djelatnosti smanjuju pojavom korupcije, a državno investiranje u neke djelatnosti poput izgradnje i održavanja prometne infrastrukture iziskuje više sredstava jer korupcija u tom slučaju dovodi do poskupljenja cijena javne nabave i ugovora. Isto tako, klasični resori mogu biti podesni za neke koruptivne radnje zbog slabijeg nadzora javnosti u skladu s prirodom njihova posla. Tako se osigurava veći stupanj tajnosti koje takve aktivnosti zahtijevaju, pa se korupcijom nastoji premjestiti prioritete javnih ulaganja u projekte financiranja obrane i slično, a udaljiti ih od projekata koji bi omogućili poboljšanje u područjima kao što su zdravstvo ili školstvo, gdje je nadzor javnosti puno veći. Ako je donositelj mjera ekonomske politike korumpiran, pri odabiru prioriteta za unaprjeđenje određenog sektora, dobitak od koruptivnih aktivnosti određuje što će se prioritizirati, a ne objektivni kriteriji koji pokazuju što bi trebao biti prioritet za razvoj gospodarstva i sveopći državni napredak te u takvim uvjetima ekonomska politika pokazuje puno manji stupanj učinkovitosti. U takvim uvjetima javna uprava ne može obavljati svoje funkcije, „a država ubrzano gubi svoje legitimno pravo da donosi ekonomsku regulativu i osigurava razvojni institucionalni okvir.“³¹ U korumpiranom društvu javna uprava postaje neučinkovita, a neučinkovite institucije onemogućuju primjenu novih tehnologija, učinkovitu privatizaciju i slične faktore ekonomske uspješnosti.³²

³¹ Tanzi i Davoodi, 1997; Tanzi, 1998., cit. u Budak, J., op. cit. (bilj. 5), str. 72.

³² North 1990., cit. u Budak, J., op. cit. (bilj. 5), str. 73.

3. ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA

Politička korupcija postaje globalni fenomen poslije 1989. godine, nakon pada socijalističkih sustava po Europi, prepoznata kao jedna od patoloških pojava, koje postaju mjerila za demokratičnost država, posebice tranzicijskih zemalja.³³ Sigurno je da je korupcija i prije bila prisutna u različitim društvima, ali je posredstvom procesa globalizacije, kao i razvojem i raznim poboljšanjima informacijske tehnologije ipak prepoznata kao problem na nadnacionalnoj razini. Prijašnja tajnost poslova javnih vlasti postaje neprihvatljiva, dok objava podataka i širenje informacija postaju nužni i minimalni zahtjevi modernog demokratskog društva.³⁴ Napori su usmjereni prema demokratizaciji i participaciji građana u javnim poslovima. Takvi zahtjevi doveli su do zaključka da je korupcija najopasnija patološka pojava za moderne demokracije.³⁵

Korupcija postaje globalno prepoznata disfunkcionalnost koja potkopava ljudska prava i demokraciju, spriječava gospodarski razvoj i normalno funkcioniranje tržišta. Kao odgovor donose se prve antikorupcijske politike, a glavni akteri u promoviranju, dizajniranju i pružanju podrške tim politikama bile su međunarodne organizacije.³⁶ Prema Musi i Petaku (2015.), antikorupcijska politika je „primjer međusektorske državne politike upravljanja s dalekosežnim političkim, društvenim i gospodarskim efektima.”³⁷

Riječ je, dakle, o horizontalnoj javnoj politici koja prelazi granice pojedinih resora odnosno zahvaća područja drugih posebnih javnih politika. U nastavku će se prikazati uloga međunarodnih organizacija u razvoju globalne antikorupcijske politike te njen utjecaj na nacionalnu.

3.1. Uloga međunarodnih organizacija i civilnog društva

Prvi međunarodni antikorupcijski program lansirala je Svjetska banka 1993. godine nakon što su istraživanja pokazala da udio troškova svjetskog BNP-a koji otpada na korupciju iznosi deset

³³ Grubiša, D., *Anti-corruption Policy in Croatia: Benchmark for EU Accession*, u: *Politička misao*, Vol. 47, No. 5, 2010., str. 71.

³⁴ *Ibid.*, str. 71,72.

³⁵ *Ibid.*, str. 72.

³⁶ Musa, A., Petak, Z., *Coordination for Policy in Transition Countries: Case of Croatia*, u: *Međnarodna revija za javno upravo*, Vol. 13, No. 3-4, 2015., str. 135.

³⁷ *Ibid.*, str. 134.

posto, s time da je u razvijenim zemljama postotak niži, dok se u tranzicijskim i siromašnim zemljama taj postotak penje i do dvadeset posto.³⁸ Napori su bili usmjereni k sprječavanju korupcije u globalnom gospodarstvu, no Grubiša (2010.) ističe paradoks po kojem je sprječavanje korupcije bio prioritet u najrazvijenim zemljama, u političkom i ekonomskom smislu, dok se korupcija najviših državnih dužnosnika u zemljama Trećeg svijeta tolerirala radi ostvarivanja vlastitih političkih i gospodarskih interesa. Rezultat toga bili su još veći međunarodni troškovi i čimbenik bržeg razvoja korupcije, što je dovelo do svjetskog nemira po pitanju korupcije.³⁹

Stoga, tijekom 1990-ih, na međunarodnoj razini donesene su značajne antikorupcijske mjere i instrumenti, došlo je do jačanja standarda antikorupcijskih politika i izgrađeni su zaštitni mehanizmi za učinkovitu prevenciju i suzbijanje korupcije u međunarodnim političkim i ekonomskim transakcijama. Osim toga, cilj je bio i podizanje svijesti o opasnosti o korupcije.⁴⁰ Prije samog antikorupcijskog programa Svjetske banke, 1991. Opća skupština Ujedinjenih Naroda usvojila je *Rezoluciju protiv korupcije*, a kao sastavni dio Rezolucije, nekoliko godina kasnije, 1996., organizacija Ujedinjenih naroda (Dalje: UN) usvojila je *Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenika*, nakon čega slijedi usvajanje rezolucije Opće skupštine koja nosi naziv “*Akcija protiv korupcije*”, godinu dana od donošenja Kodeksa. Također, Europski parlament je svoju *Rezoluciju o borbi protiv korupcije* usvojio 1995.⁴¹

Općenito, na međunarodnoj razini, veliku ulogu u borbi protiv korupcije imaju EU i OECD, koje 1997. godine donose razne dokumente u svrhu što bolje regulacije i prevencije korupcije: EU formulirala je *Konvenciju o borbi protiv korupcije u kojoj sudjeluju službenici Europskih zajednica ili službenici država članica Europske unije*, a Europska komisija prosljedila je *Komunikaciju* Europskom parlamentu i Vijeću Europe u kojoj navodi potrebe za oblikovanjem politike EU protiv korupcije.⁴²

Nadalje, usvojena je i *Konvencija OECD-a o borbi protiv podmičivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama*. Spomenuta Konvencija stupila je na snagu 1999. godine kada je i Vijeće Europe donijelo dvije bitne konvencije - *Građanskopravnu*

³⁸ Grubiša, D., op. cit. (bilj 33), str. 72. Prema izvješću *Freedom Housea* iz 2009. godine, prosječna vrijednost od 10 posto je točna brojka troškova korupcije u Hrvatskoj.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid., str. 73.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

konvenciju o korupciji i *Kaznenopravnu konvenciju o korupciji*. Također, 1997. godine, Vijeće Europe donijelo je *Rezoluciju o 20 vodećih načela za borbu protiv korupcije*.⁴³

Osim donošenja Konvencija, u antikorupcijskim aktivnostima Vijeća Europe bitno je i osnivanje tijela pod nazivom *GRECO (Group of States against Corruption; Skupina država protiv korupcije)* koje je imalo bitnu ulogu u evaluaciji i monitoringu antikorupcijske politike RH u procesu pridruživanja EU.⁴⁴

Nakon toga, UN donose međunarodni instrument borbe protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, a to je *Konvencija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala* koju organizacija usvaja 2000. godine.⁴⁵

Borba protiv korupcije nije ostala samo u okvirima međunarodnih organizacija, već se proširila i na međunarodno civilno društvo. U okviru toga bitno je spomenuti *Transparency International*, međunarodnu nevladinu organizaciju, koja je osnovana 1993. godine, a dvije godine kasnije objavila je i *Corruption Perception Index (CPI)*, o kojemu će više riječi biti u 4.4. „Stanje percepcije korupcije u RH“ gdje je prikazano stanje korupcije u Hrvatskoj.⁴⁶

Osim *Transparency Internationala*, dolazi do osnivanja brojnih instituta, mreža i centara za borbu protiv korupcije, centara za praćenje, neovisnih skupina za strateško promišljanje i drugih nevladinih organizacija, a neke od njih su *UNICORN* - Globalna mreža sindikata za borbu protiv korupcije, Globalni forum za borbu protiv korupcije, Svjetska antikorupcijska mreža, *ACN* -Antikorupcijska mreža za tranzicijska gospodarstva i slično.⁴⁷

Donošenje različitih međunarodnih antikorupcijskih dokumenata dovelo je do razvijanja niza načela za borbu protiv korupcije. U tablici prikazano je njih nekoliko, a koji se mogu naći u *Rezoluciji o 20 vodećih načela za borbu protiv korupcije Vijeća Europe (1997.)* i u *Konvenciji UN-a protiv korupcije (2005.)*. Uz to, prikazani su i primjeri prikladnih standarda ili mjera kojima ta načela mogu ostvariti.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Internetska stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: *GRECO*, [Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske - GRECO \(gov.hr\)](http://www.ministarstvo-pravosuđa-i-uprave.gov.hr)

⁴⁵ Grubiša, D., op. cit. (bilj 33), str. 73.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

Tablica 1: Antikorupcijska načela

ANTI KORUPCIJSKA NAČELA	STANDARDI I MJERE
Integritet	etički kodeksi/kodeksi ponašanja
Otvorenost	pristup informacijama / savjetovanje s javnošću
Transparentnost	proaktivna objava informacija
Odgovornost	nadzor
Institucionalna koordinacija	mehanizam prevencije i represije
Podizanje svijesti	edukacije, nacionalne kampanje

Izvor: Vijeće Europe, Rezolucija o 20 vodećih načela za borbu protiv korupcije, 1997., preuzeto s: Resol 97 24E 20 principes directeurs (coe.int) i Ujedinjeni narodi, Konvencija protiv korupcije, 2005., preuzeto s: [United Nations Convention against Corruption \(unodc.org\)](http://www.unodc.org)

3.2. Važnost europeizacije i problematika pridruživanja tranzicijskih zemalja

Općenito, za pristupanje EU definirani su kriteriji koje je Europsko vijeće donijelo u Kopenhagenu, 1993. godine. Ti kriteriji po prirodi su bili ekonomski i politički.⁴⁸ No, kada je započeo proces pridruživanja deset tranzicijskih zemalja⁴⁹, EU se susrela s problemom korupcije. U isto vrijeme, EU je morala što brže osmisliti efektivne mjere za borbu protiv korupcije i unutar svojih članica kao i evaluirati koliko su početni kriteriji dovoljni za pripremu tranzicijskih zemalja za pristupanje, u smislu njihove učinkovitosti za borbu protiv korupcije u tim zemljama.⁵⁰

Bitno je napomenuti da je EU i unutar svojeg zatvorenog kruga imala problema s korupcijom i to ne baš malih, s obzirom da je 1999. godine, zbog korupcije, došlo do kolektivne ostavke Europske komisije uslijed izvješća Odbora nezavisnih stručnjaka o navodnim prijevarama, lošem upravljanju i nepotizmu u Europskoj komisiji.⁵¹ Osim toga, Italija, Njemačka i Francuska ocijenjene su kao zemlje u kojima je stopa korupcija visoka, a sve tri zemlje jedne su od osnivača EU. Nadalje, do 2002. godine, samo je osam od petnaest zemalja članica ratificiralo *Konvenciju o zaštiti gospodarskih interesa Europskih zajednica*, značajni instrument u borbi protiv korupcije EU.⁵²

⁴⁸ Koprić, I., Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. 5, No. 1, 2014., str. 11. Uključivali su demokratskih institucija, vladavinu prava, zaštitu ljudskih i manjinskih prava, prihvaćanje političkih ciljeva EU, postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva, prihvaćanje zajedničke europske pravne stečevine te prihvaćanje ciljeva političke, gospodarske i monetarne unije.

⁴⁹ Grubiša, D., op. cit. (bilj. 33), str. 74. Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Slovenija.

⁵⁰ Ibid., str. 73, 74.

⁵¹ Ibid., str. 74; Internetska stranica EU, Povijest Europske Unije – 1999., [1999 \(europa.eu\)](http://europa.eu)

⁵² Grubiša, D., op. cit. (bilj. 33), str. 74

S druge strane, za zemlje kandidatkinje dotadašnji kriteriji ocijenjeni su kao nedovoljni za učinkovito suzbijanje korupcije u tim državama i bilo ih je nužno nadograditi, kako bi borba protiv korupcije bila djelotvornija i da, posljedično, budu spremne za članstvo u EU. Stoga, kao dodatan kriterij za članstvo, EU postavlja kriterij upravnih kapaciteta, 1995. na sastanku Europskog vijeća u Madridu, a Europska komisija je 1997. posebno naglasila važnost novog kriterija u Mišljenju o kandidaturama potencijalnih članica.⁵³

U 2001. godini, Europska Komisija je u svom Izvješću o napretku (*Country Progress Report*), za Bugarsku, Češku, Poljsku, Rumunjsku i Slovačku, zaključila da imaju vrlo ozbiljan problem s korupcijom, a nešto manji javlja se kod Mađarske, Latvije i Litve, iako postojeći i stalan. Estonija i Slovenija nisu dobile nikakvu kritiku Komisije.⁵⁴

Na kraju, do 2004. godine u većini država kandidatkinja došlo je do poboljšanja i te su godine postale punopravne članice EU. Ipak, za dvije zemlje, Bugarsku i Rumunjsku, to nije bilo moguće jer se pokazalo da kod njih vlada „sistemska korupcija“. Zbog toga, članstvo im je omogućeno tek tri godine kasnije od ostalih tranzicijskih zemalja, ali još uvijek ne bezuvjetno. U njihove Ugovore o pristupanju EU dodana je klauzula koja omogućava EU da u bilo kojem trenutku, kada ocijeni da je to nužno, dvjema navedenim zemljama zamrzne članstvo.⁵⁵

Slučaj Bugarske i Rumunjske bitno je spomenuti iz razloga što je doveo do novog alata kojima EU bolje može pratiti stanje i napredak kandidata za članstvo (*Cooperation and Verification Mechanism*).⁵⁶

Nezadovoljavajući su rezultati pri ocjeni napretka i razine koruptivnosti u slučajevima Bugarske i Rumunjske dodatno naglasili potrebu kontinuiranih procesa evaluacije i poboljšanja antikorupcijskih mjera i alata i opet reflektirali kompleksnost korupcije kao globalnog parazita. Dakle, EU je kao cilj postavila razvijanje novih mehanizama koji će kasnije poslužiti u novom valu proširenja i koji će se aplicirati na ostale zemlje jugoistočne Europe, među kojima je i Hrvatska. Rezultat toga je odluka donesena 2003. godine na Samitu u Thessalonikiju, prema kojoj će ocjena za svaku zemlju jugoistočne Europe biti individualna. Prema tome, potrebno je bilo odrediti posebne kriterije koji će onda isto tako biti različiti od zemlje do zemlje, ovisno o specifičnoj prirodi korupcije koja se u određenoj zemlji javlja kao najveći problem.⁵⁷

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid., str. 74, 75

⁵⁶ Ibid. str. 75

⁵⁷ Ibid.

Tako se uz političke, pravne, ekonomske, kasnije i upravne kriterije, pred države stavljaju novi koji su za Hrvatsku bili sadržani u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju o kojemu će više riječi biti u 4.1. "Utjecaj europeizacije na antikorupcijsku politiku RH".

3.3. Instrumenti antikorupcijske politike

U borbi protiv korupcije, osim već navedenih međunarodnih dokumenata i osnivanja različitih tijela i organizacija, ne možemo zaobići ni dva bitna preventivna mehanizma koji su isto tako sastavni dio međunarodnih dokumenata, ali i antikorupcijske politike - načelo otvorenosti i načelo transparentnosti.⁵⁸ Preventivna antikorupcijska uloga otvorenosti i transparentnosti znači da se njihovim ostvarivanjem smanjuju mogućnosti da uopće dođe do koruptivnih ponašanja, za razliku od sankcija koje djeluju kao kazna za već utvrđena koruptivna djela povodom naknadnog, *ex-post* nadzora.

Ostvarenje tih načela postalo je dio politike kondicionalnosti (uvjetovanosti) EU, dakle, uvjet za članstvo u EU, uz ostale.⁵⁹ EU je tako imala velik utjecaj na Hrvatsku jer je ostvarenje transparentnosti i otvorenosti bio preduvjet koji je Europska Komisija stavila pred Hrvatsku kako bi mogla postati punopravna članica EU, ali i glavni alat u borbi protiv korupcije, koja je bila kritična točka hrvatske uprave.⁶⁰

No, prije svih promjena koje je Hrvatska donijela u sklopu svoje antikorupcijske politike, smatram da je bitno jasno odrediti značenja oba načela, ali i razgraničiti jedno od drugog.

3.3.1. Načelo transparentnosti

Načelo transparentnosti može se ostvarivati aktivno, kada tijela javne vlasti samoinicijativno čine informacije dostupnima za građane i širu javnost, ili pasivno, ako tijela javne vlasti informacije pružaju na zahjev.⁶¹

Ako transparentnost gledamo u smislu zahtjeva građana da dobivaju različite informacije od tijela javne vlasti tako nešto ne smije se shvatiti kao pravo građana na pristup apsolutno bilo

⁵⁸ Đurman, P., Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti, u: Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. 7, No.1, 2016., str. 349.

⁵⁹ Koprić, 2013., cit. u Đurman, P., op. cit. (bilj. 58), str. 349.

⁶⁰ Musa A., Bebić, D., Đurman, P., Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities, u: Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 15, No. 2, 2015., str. 427,428.

⁶¹ Đurman, P., op. cit. (bilj. 58), str. 350.

kojem podatku ili informaciji koju zahtijevaju, jer ipak u određenim slučajevima i zbog definiranih razloga, neke informacije moraju ostati tajne. Dakle, u određenim situacijama, načelo transparentnosti, koje samo po sebi nalaže dostupnost informacija, nalazi se u suprotnosti s načelima poput zaštite podataka ili zaštite nacionalne sigurnosti i sličnima, koji zahtijevaju tajnost podataka.⁶² Zbog takvih mogućih situacija, ako za primjer uzmemo načelo transparentnosti s jedne strane, koje bi vrijedilo kao pravilo i načelo zaštite podataka, kao iznimku koje sadrži suprotan zahtjev, čija je svrha jednako opravdana i bitna radi zaštite interesa koje štiti, nužno je točno odrediti u kojim slučajevima načelo zaštite podataka ima prvenstvo nad transparentnošću. Isto tako, smatram da je nužno postaviti dobra ograničenja koja bi pak spriječila da se pod krinkom načela zaštite podataka, informacije koje bi trebale biti dostupne, zataje.

Osim toga, problem koji može nastati pri provođenju transparentnosti je otpor javnih dužnosnika i službenika na promjene u načinu rada ili uvođenju novih mehanizama koji bi osiguravali transparentnost. S druge strane, sama korist građanima od objave i dostupnosti informacija nije jednaka iz razloga što pristup internetu nije osiguran na cijelom području, a postoje i razlike u stupnju informatičke pismenosti koja je potrebna obzirom da se većina podataka objavljuje u digitalnom obliku.⁶³

Dalje, transparentnost može izazvati suprotan učinak i dovesti do nezainteresiranosti građana zbog kvantitete dostupnih informacija, kada građani jednostavno postanu preopterećeni količinom informacija koja je pred njima i ne mogu razlučiti relevantne informacije od onih manje bitnih ili uopće nevažnih informacija.⁶⁴

Bez obzira na nekoliko spomenutih problema, pozitivne promjene do kojih dovodi transparentnost puno su veće. Kada je javna vlast transparentna, građani imaju više povjerenja i manje sumnji nego kada je ona zatvorena i tajnovita. Transparentna javna vlast omogućava bolji nadzor nad javnim službenicima i dužnosnicima i jača stupanj njihove odgovornosti prema građanima. To na kraju dovodi do značajnih promjena – jačanja legitimiteta političkih institucija i uprave te boljeg prepoznavanja i smanjenja koruptivnih i ostalih neetičkih ponašanja.⁶⁵

⁶² Musa, 2013., cit. u Đurman, P., op. cit. (bilj. 58), str. 351

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Hérítier 2003.; Musa 2013., cit. u Đurman, P., op. cit. (bilj. 58), str. 351

3.3.2. Načelo otvorenosti

Transparentnost izražava jednosmjernan proces u kojem javna vlast daje informacije o svojim aktivnostima građanima, ali ako se radi o dvosmjernom procesu u kojemu javna vlast ulazi u komunikaciju s građanima, civilnim društvom i drugim akterima, prima njihove povratne informacije, pa i uzima u obzir prijedloge pri provedbi osmišljenih javnih politika (*feedback*), riječ je o ostvarenju načela otvorenosti.⁶⁶

Otvorenost dovodi do većeg zadovoljstva svih građana ili one skupine na koju se određene politike i mjere odnose, jer kada je uprava otvorena, pruža mogućnost građanima da budu dio procesa donošenja propisa ili politika, što povećava njihov legitimitet. S druge strane, ako su građani aktivni i pružaju povratne informacije, mišljenja i stavove, to bi trebalo olakšati i povećati kvalitetu regulacije i njene provedbe od strane vlasti.⁶⁷

Uvažavanje mišljenja građana rezultira time da se oni se osjećaju bitnima (u pogledu odlučivanja), a s druge strane, povećava se osjetljivost uprave na stvarne potrebe građana. Bitno je napomenuti da to ne znači i usvajanje svakog *inputa* građana i zainteresirane javnosti, već se zaustavlja na pravu podnošenja mišljenja i dužnosti uprave na razmatranje podnesenih mišljenja o određenom pitanju.⁶⁸

Načelo otvorenosti dovodi do niza pozitivnih ishoda poput legitimiteta vlasti i odluka, edukacije građana, jačanja povjerenje građana u upravu, jačanja socijalnog kapitala i drugog. Takve pozitivne promjene zahtijevaju aktivno građanstvo, odnosno da ono zaista i iskoristi pružene mogućnosti sudjelovanja u odlučivanju. No, ako ne postoje stvarni napori da se građane uključi u proces odlučivanja, ako se otvorenost “omogućuje” samo na formalnoj razini, to postaje problem.⁶⁹

Rekla bih da otvorenost gubi svaki svoj smisao i ne ostvaruje nikakve pozitivne posljedice ako se omogućuje samo na formalnoj razini, bez prave namjere uključivanja građana. Svrha otvorenosti ne može biti ispunjena ako je uključivanje samo zajamčeno pravo koje se ne provodi. Kao i u većini slučajeva, ostaje samo ideja utkana u najviše pravne norme.

Stoga, transparentna vlast je ona koja omogućava dostupnost informacija građanima, prema tome, transparentnost javne vlasti nužan je preduvjet za njenu otvorenost. Onda kada građani imaju mogućnost uvida u informacije i podatke tijela javne vlasti (transparentnost), tek tada oni

⁶⁶ Musa 2011.; Musa 2014., cit. u: Đurman, P., op. cit. (bilj. 58), str. 351.

⁶⁷ Đurman, P., op. cit. (bilj. 58), str. 352.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

mogu stvarati vlastita mišljenja, pa posljedično i utjecati na aktivnosti tijela javne vlasti svojim prijedlozima i sl. Svakako, taj utjecaj postoji tek onda kada javna vlast zaista sluša i uzima u obzir prijedloge njenih građana.⁷⁰

Transparentnost i otvorenost u smislu borbe protiv korupcije predstavljaju bitne preventivne antikoruptionske mehanizme. Osiguravanjem vidljivosti zamjenjuje se tajnost i smanjuju se mogućnosti za neetička postupanja, olakšava se nadzor državnih službenika i dužnosnika, a samim time i njihova odgovornost jača. Osim toga, uprava više nije zatvorena te omogućuje uključivanje građana koje jača demokratičnost i povećava povjerenje građana.⁷¹

Stoga je za Hrvatsku ulazak u EU predstavljao proces donošenja značajnih promjena. Za veću transparentnost i otvorenost u svrhu borbe protiv korupcije u RH donesen je velik broj zakona i drugih podzakonskih akata usklađenih s odredbama EU o korupciji i borbi protiv nje.⁷²

⁷⁰ Musa, A., Bebić, D., Đurman, P., op. cit. (bilj. 60), str. 421.

⁷¹ Đurman, P., op. cit. (bilj. 58), str. 343, 351.

⁷² Korunić Križarić, L., Koldenjak, M., Petričević A., op. cit. (bilj. 1), str. 143.

4. ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA REPUBLIKE HRVATSKE

4.1. Utjecaj europeizacije na antikorupcijsku politiku RH

Općenito, europeizacija kao istraživački koncept javlja se u drugoj polovici 1990-ih godina, pri čemu se razlikuje vertikalni od horizontalnog pristupa. Kada govorimo o vertikalnoj europeizaciji, ona obuhvaća *bottom-up* pristup u kojem se radi o prenošenju nacionalnih ovlasti na nadnacionalnu razinu te se time oblikuju javne politike, institucije i politički procesi na europskoj razini. Dalje, kada govorimo o izravnim i neizravnim utjecajima europskih politika, institucija i političkih procesa na politike, institucije i političke procese na nacionalnoj razini, riječ je o *top-down* pristupu. S druge strane, horizontalni pristup europeizaciji označuje pristupanje novih država članica EU, koja onda širi svoje dosadašnje granice, ali i širi utemeljene standarde na države koje do tada nisu bile članice. Za ovaj rad najbitniji je učinak EU na hrvatske nacionalne institucije, politike i političke procese, dakle *top-down* pristup i horizontalni pristup kada je EU postavila niz standarda koje je Hrvatska morala prisvojiti i provesti prije članstva u EU. Oboje je znatno utjecalo na smanjenje i reguliranje korupcije u RH.⁷³

Prije sam spomenula kako je EU potaknuta problemima u procesu pridruživanja Rumunjske i Bugarske odlučila da će za buduće zemlje jugoistočne Europe odrediti drugačije mehanizme za pridruživanje EU, a za Hrvatsku su ti mehanizmi i regulacija odnosa države s EU sadržani u *Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju* (Dalje: Sporazum), kojeg je Europska komisija predložila u svibnju 1999., Vijeće EU uspostavilo u lipnju iste godine, a Hrvatska potpisala 29. listopada 2001. godine. Od tada počinje proces europeizacije u Hrvatskoj, pridruživanje EU postaje glavni strateški cilj vanjske politike, a Hrvatska postaje potencijalni kandidat za članstvo u EU.⁷⁴

Samim time, pristupanje EU i potpisivanje Sporazuma povezano je s pojavom antikorupcijske politike u Hrvatskoj. Hrvatska je dobila status kandidatkinje 2004., a sljedeće godine započeli su pregovori, koji su bili poprilično naporni i trajali su sve do 2011. godine.⁷⁵ Tu je bitno opet spomenuti kriterij upravnih kapaciteta, koji, između ostalih, u sebi sadrži i zahtjev koji se odnosi

⁷³ Ibid., str. 344.

⁷⁴ Koprić, I., op. cit. (bilj. 48), str. 9; Đurman, P., op. cit. (bilj 58), str. 346.

⁷⁵ Đurman, P., op. cit. (bilj. 58), str. 346.

na sposobnost države da provodi zajedničku europsku pravnu stečevinu (*acquis communautaire*). Naime, za Hrvatsku je najproblematičniji dio bilo poglavlje 23. – Pravosuđe i temeljne slobode, a gdje se nalaze i antikorupcijske mjere kao dio europske pravne stečevine.⁷⁶ Stoga, Hrvatska je morala razviti učinkovitu antikorupcijsku politiku, niz funkcionalnih i organizacijskih promjena i prilagodbi. Značajan dio promjena odnosio se na donošenje velikog broj zakona, često po hitnoj proceduri.⁷⁷

Promjene što ih je Hrvatska donijela u okviru prilagodbe javne uprave u procesu europeizacije mogu se podijeliti u nekoliko kategorija, prema Kopriću (2014.). Prva grupa promjena vezana je uz *sustav državne uprave*, a tu je najznačajnija reforma u kojoj je, do 2010., osnovan niz regulacijskih, izvršnih i ekspertnih agencija. Osim agencifikacije, bitno je napomenuti i ostvarene promjene prema profesionalizaciji, depolitizaciji, jačanju etičkih standarda, otvorenosti uprave i sličnih. Dalje, u okviru *lokalne i regionalne samouprave* napori su usmjereni prema jačanju demokratskog legitimiteta i kapaciteta za fondove EU. Sljedeća kategorija odnosi se na promjene u konceptu *javnih službi*. Radi razvoja, potiče se njihova liberalizacija, komercijalizacija i privatizacija, a koncept javnih službi zamjenjuje se konceptom službi od općeg interesa. Stavlja se naglasak na kvalitetu nekomercijalnih službi od općeg interesa. Nadalje, u okviru promjena u *upravnom obrazovanju*, razvija se sustav sveučilišnog upravnog obrazovanja, ali i daljnje obrazovanje i usavršavanje javnih službenika. Zadnje, ali ne i manje bitno, mehanizmi poput upravnog pojednostavljenja, dvostupanjskog upravnog sudovanja, prava na dobru upravu i efikasnijeg nadzora financijskog poslovanja javnopravnih tijela pridonijeli su boljem *sustavu zaštite prava građana* u odnosu prema upravi.⁷⁸

No, učinci navedenih mjera europeizacije različiti su. Dok su promjene poput liberalizacije stvarno provedene, depolitizacija je primjer samo formalno uvedene promjene, a javno savjetovanje se (djelomično) provodi, ali je učinak upitan.⁷⁹

Dvije godine od zatvaranja pregovora, u kojima je Europska komisija obavljala *monitoring* u području pravosuđa i temeljnih prava, 01. srpnja 2013. Hrvatska je postala punopravna članica EU, 28. po redu.⁸⁰

⁷⁶ Koprić (2013.), cit. u Đurman, P., op. cit. (bilj. 58), str. 347.

⁷⁷ Đurman, P., op. cit. (bilj. 58), str. 347.

⁷⁸ Koprić, 2014., cit. u Đurman, P., op. cit. (bilj. 58), str. 347, 348; Koprić., I., op. cit. (bilj, 48), str 23,

⁷⁹ Đurman, P., op. cit. (bilj. 58), str. 348.

⁸⁰ Ibid., str. 346, 347.

Povezanost antikorupcijske politike Hrvatske i pridruživanje Hrvatske EU značajno je, obzirom da je jedno od najvažnijih dijelova za završetak pregovora prije pristupanja bilo razvijanje učinkovitih institucionalnih i koordinativnih mehanizama i specifičnih političkih instrumenata u okviru antikorupcijske politike RH. Stoga, u Hrvatskoj ćemo promatrati više razdoblja antikorupcijske politike.⁸¹

4.2. Pregled pravnih propisa

Nakon što je Hrvatska prošla razdoblje u kojem korupcija nije smatrana kao politički problem već kao pojava važna samo na moralnoj razini, kao drugo razdoblje može se shvatiti ono od potpisivanja Sporazuma kada je Hrvatska na sebe preuzela obvezu donošenja pravnih propisa koji će propisivati efektivne mjere borbe protiv korupcije. Razvija se svijest o korupciji kao političkom problemu i opasnosti koja je itekako povezana s državom i demokracijom. U svjetlu toga, donose se različite nacionalne strategije i programi suzbijanja korupcije.⁸²

Prva nacionalna strategija za borbu protiv korupcije nastala je suradnjom Hrvatskog pravnog centra i Hrvatske udruge poslodavaca. Cilj dokumenta bilo je priznanje korupcije kao ozbiljnog problema, a ne toliko popis mjera za njeno suzbijanje.⁸³

Nakon toga donesen je *Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije* (NN 34/02) kojeg je u ožujku 2002. godine usvojio Hrvatski sabor, a na prijedlog Povjerenstva koje je osnovano 2001., čiji je voditelj bio Josip Kregar.⁸⁴ Prije svega, dokument je priznao korupciju kao stvarni problem Republike Hrvatske te u prvom dijelu objašnjava štetne posljedice korupcije, priznaje napravljeni napredak, ali navodi i potrebu za još većim promjenama.⁸⁵

Neki od realiziranih ciljeva dokumenta su ratificiranje različitih međunarodnih dokumenata poput UN-ove Konvencije za sprječavanje korupcije te sudjelovanje i suradnja u realizaciji programa i sporazuma (*PACO, SPAI, GRECO*). Dalje, 2003. godine doneseni su Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03) i Zakon o pravu na

⁸¹ Musa, A., Petak, Z., op. cit. (bilj 36), str 136

⁸² Kregar, J., Korupcija: neznanje nije opravdanje, u: Korupcija i povjerenje, 2010., str. 2-6

⁸³ Ibid., str. 6

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije (NN 34/02)

pristup informacijama (Dalje: ZPPI) (NN 172/03).⁸⁶ Ipak, izostanak političke volje bio je uzrok zašto neki ciljevi poput provođenja mjera decentralizacije ili jačanja upravnog nadzora nisu ostvareni.⁸⁷ Vjerujem da izostanak političke volje nije jedini, ali je jedan od bitnijih čimbenika (ne)uspjeha implementacije ciljeva, dok se u samom dokumentu ističe da je politička odlučnost čak i najvažniji čimbenik uspjeha u borbi protiv korupcije.⁸⁸

Nakon toga slijedi 2006. godina i usvajanje *Nacionalnog programa za suzbijanje korupcije 2006.-2008.*, čiji je prijedlog sastavila radna skupina, opet predvođena Josipom Kregarom. Iste godine je osnovano i Nacionalno vijeće za suzbijanje korupcije u čijoj je nadležnosti bilo praćenje provedbe Nacionalnog programa, a njegovo osnivanje bilo je predviđeno u dokumentu. Sastav Vijeća bio je raznolik – zastupnici, predstavnici poslodavaca, sindikata, medija, nevladinih udruga i nezavisni stručnjaci. Novi antikorupcijski dokument može se shvatiti kao poboljšana verzija prijašnjeg dokumenta. Ipak, postavljeni ciljevi nisu bili dovoljno jasni, a predviđenih mjerila ili nije bilo ili su bila zbunjujuća. Osim toga, nedostajao je efektivan mehanizam koordinacije.⁸⁹

Nadalje, sljedeći pomak u antikorupcijskoj politici RH napravljen je donošenjem *Strategije suzbijanja korupcije 2008. godine*. Uz strategiju donesen je i Akcijski plan⁹⁰. Sada, ciljevi su postavljeni jasno, mjerila su objektivna i specificirana, rokovi su utvrđeni. Postalo je jasno da prethodni programi nisu bili dovoljno djelotvorni u borbi protiv korupcije, u smislu koordinacije i suradnje među institucijama koje provode antikorupcijsku politiku te da je potrebno povećati učinkovitost, pa je kao glavni cilj postavljeno osmisliti odgovarajući institucionalni okvir koji će to omogućiti.⁹¹ Akcijski plan, koji dolazi uz Strategiju, ovog puta proširuje područja, mjere, ali i subjekte provedbe antikorupcijske politike. Prema tome, u provedbi sudjeluju državna uprava, agencije, druge pravne i fizičke osobe, javna poduzeća te lokalna i regionalna samouprava. Stoga, prioriteta područja dokumenata obuhvaćaju bolji pravni i institucionalni okvir suzbijanja korupcije i širu suradnju s civilnim društvom i međunarodnim institucijama, ali i bolje mjere za prevenciju korupcije.⁹²

⁸⁶ Kregar, J., op. cit. (bilj 82), str. 7

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Hrvatski sabor, op. cit. (bilj 85)

⁸⁹ Musa, A., Petak, Z., op. cit. (bilj 36), str 137

⁹⁰ [Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske - Nacionalni strateški dokumenti u području borbe protiv korupcije \(gov.hr\)](#), Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije 2008.

⁹¹ Musa, A., Petak, Z., op. cit. (bilj 36), str 137

⁹² Ibid.

Institucionalna struktura razgraničena je i definirana tako da postoji koordinacijsko tijelo, nadzorno tijelo i operativna tijela. Prvo, tijelo zaduženo za nadzor je Nacionalno Vijeće za praćenje provedbe Strategije čija je zadaća evaluacija podataka dobivenih od tijela koja provode antikorupcijske mjere, evaluacija rezultata i instrumenata, pa onda i predlaganje mjera i instrumenata koji će povećati učinkovitost implementacije antikorupcijske politike i slično. Za koordinaciju, točnije, s glavnim zadatkom međuministarske suradnje i koordinacije kao glavno tijelo predviđeno je Povjerenstvo za praćenje provedbe antikorupcijskih mjera. Povjerenstvo je imalo ulogu procjene rizika korupcije, definiranje mjera za suzbijanje korupcije i naravno, promovirati koordinaciju i koordinirati implementaciju antikorupcijskih mjera postavljenih Strategijom i Akcijskim planom. Na kraju, operativna tijela su razna tijela poput specijaliziranih jedinica unutar policije i pravosuđa, neovisnih tijela od kojih su neka nadležna za reviziju, neka nadziru provedbu prava na pristup informacijama i slično, kojima je povjerena implementacija antikorupcijskih mjera.⁹³

Osim toga, Vlada Republike Hrvatske je pokrenula Antikorupcijsku kampanju 2009. godine radi podizanja svijesti o štetnosti korupcije. Kampanja je bila edukativnog promidžbenog karaktera s različitim promidžbama prikazanim na televiziji i na internetskim portalima, oglasnim plakatima, puštanjem pjesme „Korupcija (to nisam ja)“ na radiju, pa čak i održavanjem antikorupcijskih satova u školama i po gradskim trgovima.⁹⁴ No, dok se na radiju puštao singl, u 2009. i 2010. godini otkriveni su veliki skandali povezani s korupcijom na samom vrhu vlasti što opet govori o tome da ne postoji stvarna politička volja, pa tako nema ni stvarne provedbe antikorupcijskih mjera.

Europska Komisija u Izvješću iz 2009. zaključuje da nedostaje političke odgovornosti, za implementaciju zaključuje da je manjkava i da često sve ostaje samo na riječima, pa se zato i može reći da je dokument ostvario napredak u smislu poboljšanja normativnog okvira, ali zasad takav uspjeh ne može se potvrditi i za samu implementaciju. Europska komisija zahtijeva od Hrvatske da uloži veće napore u borbi protiv korupcije, pa je obzirom na to Akcijski plan revidiran 2010. i 2012. godine.⁹⁵ Revidirani dokument sada ipak bolje definira mjere za implementaciju.⁹⁶

⁹³ Ibid., str. 138, 139

⁹⁴ Korunić Križarić, L., Koldenjak M., Petričević A., op. cit. (bilj 1), str. 147

⁹⁵ Internetska stranica [Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske - Nacionalni strateški dokumenti u području borbe protiv korupcije \(gov.hr\)](http://www.mps.gov.hr), Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije – revizija 2010; Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije 2012.

⁹⁶ Musa, A., Petak, Z., op. cit. (bilj 36), str. 139.

Nakon toga, veći pomak je napravljen donošenjem *Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015 do 2020. godine* (NN 26/15) (Dalje: Strategija 2015.). Za provođenje Strategije 2015. donesena su tri akcijska plana, svaki za dvogodišnje razdoblje.⁹⁷ U cijelom razdoblju trajanja Strategije 2015. doneseno je više zakona i drugih akata koji pomažu u borbi protiv korupcije i ispunjenju posebnih ciljeva.⁹⁸

Važno je uvođenje Portala e-Savjetovanje, 2015. godine, kojim se povećava transparentnost tijela javne vlasti, ali i omogućava građanima da sudjeluju u donošenju odluka.⁹⁹

Dalje, 2015. došlo do promjena u ZPPI-u (NN 69/22) u odnosu na do tada važeći iz 2013. godine, radi usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s europskom regulacijom u vidu ponovne uporabe podataka tijela javne vlasti. Veće otvaranje javnih vlasti građanima ima niz pozitivnih učinaka za borbu protiv korupcije.¹⁰⁰

Nadalje, spajanje više inspeksijskih službi u jedno tijelo – Državni inspektorat, dogodilo se 2018. godine radi više učinkovitosti u obavljanja poslova nadzora.¹⁰¹

Osim toga, Strategija 2015. skreće pozornost na “zviždače” i njihovu zaštitu te je 2019. godine donesen Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (NN 46/22), a time je prvi puta definirano tko je prijavitelj i na koje načine može prijaviti nepravilnosti. Zakon predviđa i zaštitu prijaviteljima.¹⁰²

Dalje, napravljene su i pozitivne promjene u jačanju integriteta pravosudnih dužnosnika te je novi Etički kodeks¹⁰³ za državne odvjetnike i njihove zamjenike donesen 2019. godine.¹⁰⁴

Osim toga, kako nebi došlo do sukoba interesa i općenito kao mehanizam bolje prevencije korupcije u radu Pravosudne akademije, donesen je Zakon o Pravosudnoj akademiji (NN 30/23).¹⁰⁵

Nadalje, 2020. godinu obilježavaju donošenje antikorupcijskih programa za trgovačka društva u državnom vlasništvu i ona u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i područne samouprave.¹⁰⁶

⁹⁷ Internetska stranica [Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske - Nacionalni strateški dokumenti u području borbe protiv korupcije \(gov.hr\)](http://www.mpr.hr), Akcijski plan za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Akcijski plan za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine

⁹⁸ Grubišić K., Marčetić, G., Zrinščak, S., Majnolović Toman, R., *Etika i javna uprava*, 2022., str. 89.

⁹⁹ Ibid., str. 91.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid., str 90; Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. (NN 26/15).

¹⁰³ Etički kodeks državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika (NN 26/19)

¹⁰⁴ Grubišić K., Marčetić, G., Zrinščak, S., Majnolović Toman, R., op. cit. (bilj 98), str. 9.

¹⁰⁵ Ibid., str. 91, 92

¹⁰⁶ Ibid., str. 90

Osim toga, donošenjem zakona u području zdravstva osiguran je bolji normativni okvir za transparentnost i bolji nadzor obavljanja zdravstvene djelatnosti.¹⁰⁷

To su neke od pozitivnih promjena, no poboljšanje normativnog okvira je jedan korak i samo po sebi ne znači učinkovitost i ne garantira stvarne promjene, za što je potrebno provesti svojevrsnu analizu. Uz to, problem koji ne nestaje je nepovjerenje građana u pravosuđe i javnu vlast.¹⁰⁸

4.2.1. Provedba Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu

Akcijski plan za 2019. i 2020. godinu zadnji je provedbeni dokument Strategije 2015.¹⁰⁹ Dvogodišnji dokument sastavljen je od konkretnih aktivnosti koje odgovaraju općenitim strateškim ciljevima Strategije 2015. Ministarstvo pravosuđa je prema dobivenim podacima sastavilo dva izvješća, jedno koje se odnosi na provedbu aktivnosti u 2019. godini i kasnije, o provedbi aktivnosti u 2020. godini. Akcijski plan sadrži rokove za provedbu 111 aktivnosti podijeljenih unutar ciljeva horizontalnih strateških područja i područja posebnih, sektorskih ciljeva.¹¹⁰

Područja horizontalnih ciljeva obuhvaćaju: integritet unutar političkog sustava i uprave, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, javnu nabavu, trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, sprječavanje sukoba interesa, pravo na pristup informacijama i ulogu organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije.¹¹¹

Posebni ciljevi određeni su za sektorska područja pravosuđa, gospodarstva, javnih financija, poljoprivrede, zdravstva, znanosti, obrazovanja i sporta i infrastrukture, okoliša i prometa.¹¹²

Koliko je aktivnosti po određenim područjima horizontalnih ciljeva i posebnih područja provedeno, djelomično provedeno ili nije provedeno najlakše je prikazati tablično. Tablice su razdijeljene tako da se jedna odnosi na horizontalne ciljeve za 2019. i 2020. godinu, dok se druga odnosi na prioritetne ciljeve za sektorskih područja, isto tako, za obje godine.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid., str. 92

¹⁰⁹ Internetska stanica Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, op. cit. (bilj. 95)

¹¹⁰ Vlada Republike Hrvatske, Akcijski plan za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, 2015.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

Tablica 2: Provedba aktivnosti unutar horizontalnih ciljeva za 2019. i 2020. godinu

HORIZONTALNI CILJEVI	Planirane aktivnosti	Provedene aktivnosti	Djelomično provedene aktivnosti	Neprovedene aktivnosti
Provedba aktivnosti za 2019. godinu				
Integritet unutar političkog sustava	6	5	0	1
Lokalna i područna (regionalna) samouprava	1	1	0	0
Javna nabava	4	2	1	1
Trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu	3	2	1	0
Sprječavanje sukoba interesa	4	3	1	0
Pravo na pristup informacijama	4	2	0	2
Uloga građana, civilnog društva i medija u suzbijanju korupcije	1	0	1	0
Provedba aktivnosti za 2020. godinu				
Integritet unutar političkog sustava	9	5	0	4
Lokalna i područna samouprava	4	3	1	0
Javna nabava	3	2	0	1
Trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu	3	2	0	1
Sprječavanje sukoba interesa	3	1	2	0
Pravo na pristup informacijama	7	6	0	1
Uloga građana, civilnog društva i medija u suzbijanju korupcije	11	3	5	3

Izvor: Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, za 2019., 2020.; Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, za 2020., 2021.

Prema podacima iz tablice, vidljivo je da su u 2019. godini određeni rokovi za provedbu 23 aktivnosti horizontalnih ciljeva, a od tog broja, ostaju 4 neprovedene aktivnosti, dok su 4 mjere provedene djelomično. 15 mjera je provedeno. U 2020. godini broj planiranih aktivnosti je 40, a na kraju je ostalo 10 neprovedenih i 8 djelomično provedenih aktivnosti horizontalnih ciljeva, dok su 22 aktivnosti uspješno provedene u danom roku. Također, treba uzeti u obzir da je prema

Akcijskom planu ukupni broj aktivnosti za provedbu iznosio 111, ali je 8 aktivnosti preneseno iz 2019. u 2020. godinu. Gledajući obje godine, samo možemo istaknuti područja lokalne i područne (regionalne) samouprave i sprječavanja sukoba interesa gdje na kraju nema neprovedenih aktivnosti. Ipak, što se tiče aktivnosti unutar sprječavanja sukoba interesa, u obje godine planirano je 7 aktivnosti i iako nema neprovedenih aktivnosti, 3 od njih 7, što je skoro polovica, provedeno su djelomično, pa ipak ne znam koliko je činjenica da nema nijedne neprovedene aktivnosti bila zadovoljavajuća. Prema svemu, može se zaključiti da je veći broj aktivnosti horizontalnih ciljeva koje su provedene, ali smatram da to nije dovoljno jer borba protiv korupcije zahtjeva da se ispune sve moguće aktivnosti koje bi pomogle u ograničavanju mogućnosti za činjenje koruptivnih djela ili sudjelovanje u koruptivnim aktivnostima. Također, možemo navesti kako je u nekim područjima poput prava na pristup informacijama provedeno 8 od 13 ukupno planiranih aktivnosti u obje godine, ali onda ne možemo zanemariti područje uloge građana, civilnog društva i medija u suzbijanju korupcije gdje su, od 12 planiranih aktivnosti, samo 3 su provedene u potpunosti. Posebice se nema smisla pozivati na uspjeh samo ako se u obzir uzima uspješnost određenog dijela, primjerice jednog područja, dok u nekom drugom nije ostvaren skoro nikakav pomak u odnosu na planirano, jer je svaki od horizontalnih ciljeva jednako relevantan. Ispunjenje aktivnosti u okviru svakog područja ima svrhu i na različit način pomaže u borbi protiv korupcije, a obzirom na dubinu problema koji stvara korupcija, potrebna je da se ulože jednaki naponi i da se traži uspješnost u provedbi aktivnosti da u svakom području horizontalnih ciljeva.¹¹³

¹¹³ Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, za 2019., 2020.; Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, za 2020., 2021.

Tablica 3: Provedba aktivnosti unutar posebnih ciljeva za prioriteta područja 2019. i 2020. godinu

POSEBNI CILJEVI ZA PRIORITETNA PODRUČJA	Planirane aktivnosti	Provedene aktivnosti	Djelomično provedene aktivnosti	Neprovedene aktivnosti
2019. godina				
Pravosuđe	3	2	1	0
Gospodarstvo	2	2	0	0
Javna financije	5	4	1	0
Zdravstvo	1	1	0	0
Znanost, obrazovanje i sport	6	4	1	1
Infrastruktura, okoliš i promet	2	0	2	0
2020. godina				
Pravosuđe	5	1	2	2
Gospodarstvo	10	9	1	0
Javna financije	7	5	2	0
Poljoprivreda	2	2	0	0
Zdravstvo	5	4	1	0
Znanost, obrazovanje i sport	8	3	3	2

Izvor: Ministarstvo pravosuđa i uprave, *Izvešće o provedbi Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, za 2019., 2020.*; Ministarstvo pravosuđa i uprave, *Izvešće o provedbi Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, za 2020., 2021.*

U okviru posebnih ciljeva za prioriteta, sektorska područja, od sveukupno planiranih 56 aktivnosti za provedbu u svim područjima, u obje godine, 37 aktivnosti je provedeno u potpunosti, a njih 14 provedeno je djelomično. Ostalo je 5 uopće neprovedenih aktivnosti. Prema tim podacima, vidi se da je broj neprovedenih aktivnosti nizak. Ipak, mislim da je zabrinjavajuće područje pravosuđa, jer od 5 sveukupno neprovedenih aktivnosti, 2 od njih spadaju pod ciljeve koji se odnose na pravosuđe, a to je poznata kritična točka Hrvatske. U tom području, od 8 planiranih, tek su 3 mjere provedene u cijelosti. Ne bih rekla da je to dobar rezultat i smatram da je u tom segmentu potrebno uložiti više napora kako bismo došli do stvarnih promjena i vidljivog napretka.¹¹⁴

Prema analizi o provedbi mjera iz strateških dokumenata ili drugih međunarodnih dokumenata, uočeno je da je potrebno poboljšati regulatorni i institucionalni okvir u više područja antikoruptionske politike RH, a posebice u podizanju integriteta javnog sektora, regulacije sukoba interesa i povećanja transparentnosti rada tijela javne vlasti, za što je potrebno poboljšati

¹¹⁴ Ibid.

zakonodavni i institucionalni okvir provedbe, a taj zadatak Hrvatska će pokušati ostvariti donošenjem novog dokumenta.¹¹⁵

4.2.2. Analiza Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030.

Hrvatski Sabor donio je 29. listopada 2021. godine novi dokument s ciljem nastavka daljnje borbe protiv korupcije i poboljšanja antikorupcijskih mjera RH. Novi dokument donesen je za razdoblje od 2021. do 2030. godine, a borba protiv korupcije je i jedno od prioritetnih područja *Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske za razdoblje do 2030. godine* (NN 13/21) te je donošenje *Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030.* (NN 120/21) (Dalje: Strategija 2021.) spomenuto i u *Programu Vlade RH za razdoblje od 2021. do 2024. godine*. Strategija 2021. je razrađena kroz tri provedbena plana - akcijski planovi za razdoblja 2022.-2024., 2025.-2027- i 2028.-2030. godine.¹¹⁶

Novom Strategijom 2021. želi se staviti veći naglasak na sudjelovanje građana, medija i civilnog društva, a ne samo tijela javne vlasti jer je uviđeno da je za aktivnu borbu protiv korupcije nužno sudjelovanje svih u ispunjenju općeg cilja - društva koje osigurava vrijednosti vladavina prava i integriteta svakog pojedinca. Stoga, Strategija 2021. inzistira na većem uključivanju subjekata izvan tijela javne vlasti jer oni pružaju svoj uvid i nadziru učinkovitost rada tijela javne vlasti u borbi protiv korupcije, koji pomaže javnoj vlasti da djeluje transparentnije i bude odgovornija. Osim toga, svrha Strategije 2021. je donošenje novih antikorupcijskih mehanizama i poboljšanja te bolja provedba onih postojećih, kako bi se spriječila korupcija, ali i povećala društvena svijest o njenoj štetnosti. Dokument zagovara postojanje nulte stope tolerancije na koruptivna djela.¹¹⁷

Ostvarenje općeg cilja Strategije 2021. omogućit će se provođenjem mjera unutar pet područja, kao pet posebnih ciljeva. Ta područja su: jačanje institucionalnog i normativnog okvira za borbu protiv korupcije, jačanje transparentnosti rada tijela javne vlasti, jačanje sustava integriteta i upravljanja sukobom interesa, jačanje antikorupcijskih potencijala u sustavu javne nabave i podizanja svijesti o štetnosti korupcije i značaju prijavljivanja koruptivnog ponašanja. Prioriteti

¹¹⁵ Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. (NN 26/15).

¹¹⁶ Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. (NN 120/21).

¹¹⁷ Ibid.

su preusmjereni obzirom na iskustva prethodne antikorupcijske strategije RH te uzimajući u obzir percepciju javnosti RH o korupciji. Ističe se važnost preventivnih mehanizama radi neutralizacije rizika od koruptivnih aktivnosti otkrivanjem normativnih nedostataka, nedostataka u funkcioniranju institucija ili u procesima donošenja odluka. Dalje, ističe se bitnost koju imaju neovisne institucije, to jest, njihov rad u području borbe protiv korupcije. Tu se ističe njihova dvostruka uloga: primarno, sankcioniranje onih koji se upuste u bilo kakva koruptivna djela, ali i promoviranje vrijednosti poput transparentnosti, vladavine prava i integriteta. Osim toga, za određivanje ciljeva Strategije 2021. uzeti su u obzir i međunarodni dokumenti o procjeni RH poput izvješća i preporuka tijela EU, Svjetske banke i OECD-a i drugih.¹¹⁸

Unutar pet posebnih ciljeva, navedenih prije, ističe se niz područja s promjenama koje je potrebno napraviti i mjerama čije bi provođenje trebalo to osigurati. Obzirom da je već i u samoj Strategiji 2021. naveden velik broj područja unutar svakog posebnog cilja i definirano je sveukupno 95 mjera za provođenje, iako je svako od područja jednako relevantno i ima svoju svrhu unutar cijele borbe protiv korupcije, osvrnut ću se na samo neka područja u kojima se traži napredak i određene mjere kojima se to ostvaruje, koje osobno želim istaknuti u ovom radu.

Za početak, u okviru posebnog cilja jačanja institucionalnog i normativnog okvira za borbu protiv korupcije, u području pravosuđa ističe se mjera jačanja kapaciteta vezano na komunikaciju pravosudnih dužnosnika i službenika s javnošću, a pravosuđe se smatram jednim od sektora za koji javnost smatra da postoji velika razina korupcije iz razloga dugog trajanja sudskih postupaka ili mišljenja o neprimjerenim kaznama za koruptivna kaznena djela počinjena od strane javnih dužnosnika. Dalje, potrebne su mjere unaprjeđenja kapaciteta i normativnog okvira rada Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća, ali i unaprjeđenja sustava provjere imovinskih kartica pravosudnih dužnosnika. Osim toga, potrebno je pristupiti zakonodavnim izmjenama koje će omogućiti bolji normativni okvir za procesuiranje kaznenih dijela korupcije i ubrzavanje postupka. Naglasak se stavlja i na veću digitalizaciju i digitalnu suradnju hrvatskog pravosudnog sustava sa drugim državama članicama EU. Nadalje, područje pravosuđa spominje se i u okviru posebnog cilja jačanja transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti gdje se traži veća transparentnost u

¹²² Ibid.

odlučivanju o statusnim pitanjima i radu sudskih vještaka, procjenitelja i tumača, pa se predlažu izmjene Zakona o sudovima (NN 60/22) i drugih relevantnih podzakonskih akata. (U 2023. donesen je novi Zakon o sudovima (NN 16/23) i dva Pravilnika)¹¹⁹. Dalje, jačanje sustava integriteta i upravljanja sukobom interesa poseban je cilj ovog dokumenta gdje se isto tako traži jačanje integriteta pravosudnih dužnosnika, opet, obzirom na percepciju javnosti o stupnju korupcije unutar pravosuđa. Isto tako, unutar jačanja antikorupcijskih potencijala u sustava javne nabave zahtjeva se unaprjeđenje normativnog okvira za bolje postupanje u prekršajima u postupcima javne nabave kako bi se spriječilo zloupotrebljavanje koje se dešava kada osobe namjerno ne zaprime obavijest o prekršaju te tako procesne pretpostavke za pokretanje prekršajnog postupka nisu ispunjene, pa sudovi zbog toga odbacuju optužne prijedloge.¹²⁰

Dalje, jedna od bitnih mjera je ona koja zahtjeva zakonsko reguliranje sustava lobiranja koje prima sve veći značaj te bi zakonska regulacija omogućila da lobiranje postane legitimna profesija, obzirom da bi takav input vlasti omogućio da lakše definira interese i posljedično donosi kvalitetnije propisa i javne politike.¹²¹

Podizanje svijesti o štetnosti korupcije, nužnosti prijavljivanja nepravilnosti i jačanja transparentnosti poseban je cilj Strategije 2021. kojeg je bitno spomenuti jer unutar njega propisana je mjera provođenja nacionalne kampanje o podizanju svijesti građana o štetnosti korupcije, potrebi prijavljivanja korupcije te djelovanja antikorupcijskih mehanizama. Također, prepoznato je da mediji i civilno društvo pridonose borbi protiv korupcije, pa su u tim područjima isto tako predviđene mjere koje omogućuju veću sposobnost i doprinos organizacija civilnog društva, kao partnera, u aktivnoj provedbi antikorupcijskih mjera s naglaskom na njihovu ulogu u odgoju i obrazovanju građana na temu korupcije. Područje medija zahtijeva jačanje potencijala novinarstva s obzirom na antikorupcijsko djelovanje, primjerice, dodjelom sredstava za poticanje kvalitetnog novinarskog rada.¹²²

Na kraju, niz mjera propisano je u okviru različitih posebnih ciljeva, u području prava na pristup informacijama i savjetovanja s javnošću. Stoga, propisuju se mjere poput izrade informatičkog sustava koji će građanima omogućiti lakše razumijevanje i korištenje ZPPI-a i pružati stručnu

¹¹⁹ Vlada Republike Hrvatske, Akcijski plan za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine

¹²⁰ Strategija, op. cit. (bilj. 116)

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

podršku pri ostvarivanju prava. Potrebno je unaprijediti normativne i informatičke okvire savjetovanja s javnošću što je ostvarivo provedbom *ESF projekta* u okviru kojeg će se nadograditi i proširiti portal e-Savjetovanje. Nadalje, više napora potrebno je usmjeriti za veću proaktivnost u objavi podataka i transparentnosti o sastavima raznih radnih skupina za izradu nacrtu propisa. Na kraju, potrebno je educirati građane kako da shvate ostvarivanje prava na pristup informacijama kao jedno od antikorupcijskih mehanizama, čija djelotvornost uvelike ovisi o njihovom angažmanu.¹²³

Općenito, za ostvarenje ciljeva javnih politika, pa tako i antikorupcijske politike, potrebni su različiti instrumenti javnih politika (*policy tools*). „NATO“ kategorizacija grupira instrumente javnih politika u četiri skupine: informacijski (nodality), regulacijski (authority), financijski (treasure) i organizacijski (organization).¹²⁴

Prema takvoj kategorizaciji, u tablici su prikazane mjere, odnosno aktivnosti u području jačanja sustava integriteta i upravljanja sukobom interesa iz Akcijskog plana za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz Strategiju 2021.

Tablica 3: Kategorizacija mjera i aktivnosti iz Akcijskog plana za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. prema "NATO" kategorizaciji instrumenata javnih politika

INSTRUMENTI	Informacijski	Regulacijski	Financijski	Organizacijski
MJERE	aktivnosti unutar svake mjere			
1. Jačanje etičkih standarda službenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi	-analize stanja etike i integriteta službenika JLP(R)S	- utvrđivanje obveze donošenja Kodeksa službenika u JLP(R)S -izmjene i dopune Zakona o službenicima i namještenicima u JLP(R)S		
2. Jačanje etičkih standarda nositelja vlasti na lokalnoj, područnoj i središnjoj vlasti		-Kodeksi ponašanja zastupnika HS - smjernice za izradu etičkog kodeksa na razini JLP(R)S		
3. Unaprjeđenje upravljanja sukobom interesa državnih službenika i službenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi		-izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima		
4. Jačanje etičke infrastrukture za državne službenike	- edukacije i programi izobrazbe o etici			

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Petek, A., Petković, K. i dr., *Pojmovnik javnih politika*, Zagreb, 2014., str. 74.

5. Jačanje integriteta u upravljanju proračunskim sredstvima (interna revizija i zakonska kontrola proračuna)	- stručno usavršavanje unutarnjih revizora javnih sektora			
6. Daljnja edukacija zaposlenika Carinske i Porezne uprave o štetnosti i opasnosti korupcije	- razne edukacije službenika Porezne uprave na temu korupcije			
7. Zakonska regulacija sustava lobiranja	-razne edukacije	-donošenje Zakona o lobiranju		
8. Nadogradnja postojećeg sustava provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika				-nadogradnja IT sustava imovinskih kartica državnih dužnosnika
9. Unaprjeđenje normativnog okvira upravljanja sukobom interesa		-izrada sustavnog prikaza odredbi o sukobu interesa za pojedine kategorije osoba -izrada sustavnog prikaza tijela nadležnih za sprječavanja sukoba interesa u državama članicama EU		
10. Jačanje razine razumijevanja svih kategorija i razina dužnosnika obuhvaćenih odredbama Zakona o sukobu interesa	-publikacije o obvezama i zabrana sukladno Zakonu i sl. -edukacije dužnosnika			
11. Jačanje integriteta u radu sportske inspekcije te integriteta djelatnika u sportu	-edukacije sportskih inspektora na temu korupcije i integriteta	intenziviranje provedbe nadzora		
12. Jačanje mehanizama upravljanja sukobom interesa u pružanju zdravstvenih usluga		-izmjene i dopune Zakona o zdravstvenoj zaštiti, donošenje Pravilnika		
13. Jačanje normativnog okvira u cilju preciziranja uvjeta za kandidiranje na izborima		-analiza opsega i usmjerenja zakonodavnog okvira		
14. Ograničenje imuniteta članovima Vlade s obzirom na kaznena djela korupcije		-izmjene i dopune Zakona o Vladi RH		
15. Jačanje integriteta pravosudnih dužnosnika	-edukacije za pravosudne dužnosnike	-izmjene i dopune Zakona o Državnom sudbenom vijeću -izmjene i dopune Zakona o		-uspostava okvira za povjerljivo etičko savjetovanje među sucima

		Državnoodvjetničkom vijeću		
16. Jačanje integriteta policijskih službenika		-izmjena Etičkog kodeksa policije		

Izvor: Vlada Republike Hrvatske, Akcijski plan za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, 2022.

Prema kategorizaciji mjera, odnosno aktivnosti, vidljivo je da u području jačanja sustava integriteta i upravljanja sukobom interesa prevladavaju regulacijski i informacijski instrumenti javnih politika. Financijskih instrumenta u ovom poručuju nema, a organizacijskih je samo nekoliko. Iako je ovo samo jedan mali dio od ukupnog broja mjera za ispunjenje ciljeva Strategije 2021., uočljiv je velik broj aktivnosti edukacija, analiza i drugih sredstava obrazovanja, što podupire jedan od glavnih ciljeva Strategije 2021., a to je podizanje svijesti o štetnosti korupcije.

Također, valja se i osvrnuti na neke normativne i institucionalne primjere kojima je Hrvatska u svoj pravni sustav implementirala istaknuta antikorupcijska načela u poglavlju [3.1. Uloga međunarodnih organizacija i civilnog društva](#).

Stoga, pravni okvir za integritet državnih službenika u Hrvatskoj čine propisi poput Etičkog kodeksa državnih službenika (NN 13/12), Kodeksa ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti (NN 54/22), različiti kodeksi koji se odnose na službenike određenih ministarstava ili pojedinačni etički kodeksi javnih ustanova, pravnih osoba s javnim ovlastima i drugih javnih organizacija, Zakon o državnim službenicima (NN 141/22), ali i Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN 143/21).

Nadalje, za ostvarivanje načela transparentnosti i otvorenosti temelj predstavlja ZPPI (NN 69/22), kojim se propisuje proaktivna objava informacija od strane tijela javne vlasti i obavezno savjetovanje s javnošću u donošenju propisa i drugih akata, a bitni su i drugi propisi poput Zakona o procjeni učinka propisa (NN 44/17), Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09) i slično.

Nadalje, u pogledu podizanja svijesti o korupciji još uvijek postoji potreba za većom komunikacijom prema građanima o samom sadržaju antikorupcijskih dokumenata, budućim planovima i važnosti građana u ulozi sudionika borbe protiv korupcije. U tom pogledu, preporuke *GRECO-a* i *OECD-a* odnose se na razvijanje ciljane antikorupcijske komunikacijske

politike, dok je preporuka Svjetske banke nova nacionalna kampanja o jačanju svijesti o štetnosti korupcije.¹²⁵

Dalje, u svrhu veće odgovornosti službenika i dužnosnika postoji nekoliko mogućnosti nadzora, ovisno o području. Primjerice, nadzor javnosti je moguć odredbama ZPPI-ja. S druge strane, Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu (NN 98/19) daje osnovu za nadzor financiranja te daje ovlasti Državnom izbornom povjerenstvu kao glavnom tijelu za provedbu nadzora poštivanja odredbi Zakona¹²⁶.

Nadalje, institucionalna koordinacija zahtjeva suradnju i koordinaciju institucija koje djeluju u području prevencije korupcije i onih koje čine represivni dio antikorupcijskog mehanizma RH. Na području prevencije djeluju Povjerenik za informiranje, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, Pučki pravobranitelj, Državni ured za reviziju, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave i Državno izborno povjerenstvo. Represivni dio antikorupcijskog mehanizma čine Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (Dalje: USKOK), Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (Dalje: PNUSKOK) i posebni sudski odjeli za postupanje u predmetima isključivo kaznenih djela organiziranog kriminaliteta i korupcije.¹²⁷

4.3. Institucionalni okvir

Borba protiv korupcije osim odgovarajućeg pravnog okvira zahtjeva i dobar institucionalan okvir koji sve to može provoditi. U Hrvatskoj je uz donošenje raznih dokumenata bilo potrebno osnovati nove i poboljšati postojeće institucije kako bi mogle pružati odgovarajuću podršku ciljevima antikorupcijske politike. Danas je u Republici Hrvatskoj središnje tijelo za suzbijanje korupcije je *Ministarstvo pravosuđa i uprave* unutar čijeg ustrojstva se nalazi *Sektor za sprečavanje korupcije*. Ministarstvo, kroz rad Sektora, obavlja poslove koordinacije izrade i provedbe strateških i provedbenih dokumenata čija je svrha suzbijanje korupcije te obavlja nadzor nad provedbom istih. Osim u području formiranja nacionalne antikorupcijske politike

¹²⁵ Strategija, op. cit. (bilj. 116)

¹²⁶ Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu (NN 98/19), čl. 56

¹²⁷ Internetska stranica Ministarstva pravosuđa i uprave, [Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske - Institucionalni okvir u području borbe protiv korupcije \(gov.hr\)](http://www.mps.gov.hr)

Ministarstvo surađuje s različitim međunarodnim organizacijama te pruža edukacije i organizira aktivnosti čija je tema sprječavanje korupcije.¹²⁸

Pored toga, u okviru borbu protiv korupcije ne valja zanemariti ni etičku infrastrukturu, pa važnu ulogu ima i *Služba za etiku i integritet* pri Ministarstvu.¹²⁹ Također, u svakom državnom i pravosudnom tijelu mora postojati barem jedan povjerenik za etiku, čije imenovanje, prava i obveze propisuje Etički kodeks državnih službenika, dok na razini države postoji *Etičko povjerenstvo za državne službenike* kao neovisno tijelo nadležno za promicanje etičkih načela u državnoj službi.¹³⁰

Poslove praćenja provedbe nacionalnih strategija za suzbijanje korupcije obavlja *Nacionalno vijeće*, koje broji jedanaest članova. Od ukupnog broja članova, četvoro je izabranih zastupnika uz predsjednika biranog iz redova oporbe. Ostala mjesta popunjuju se temeljem javnog poziva na prijedlog poslodavaca, sindikata, udruga civilnog društva i drugih. Na razini izvršne vlasti, u području formiranja i praćenja nacionalne antikorupcijske politike djeluje *Savjet za sprečavanje korupcije*. Savjet je radno tijelo Vlade RH čiji sastav čine predstavnici relevantnih javnih institucija i organizacija civilnog društva.¹³¹

Također, na području prevencije korupcije djeluju specijalizirane institucije poput Povjerenika za informiranje, Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa i ostali navedeni prije.¹³² Represivni dio aparata čini „uskočka vertikalna“.¹³³

4.3.1. Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta

Efikasnost postojećih mreža državnih odvjetništava u odnosu na stupanj kriminaliteta koji proizlazi iz koruptivnih djela pokazala se nedovoljnom te je sve vodilo prema zaključku da je Hrvatskoj potrebno specijalizirano tijelo koje će imati veći stupanj preventivnog i represivnog djelovanja u borbi protiv korupcije. Posljedično, dolazi do osnivanja USKOK-a. Vlada Republike Hrvatske predložila je 2001. godine Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i

¹²⁸ Grubišić K., Marčetić, G., Zrinščak, S., Majnolović Toman, R., op. cit. (bilj 98), str. 88.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Etički kodeks državnih službenika (NN 13/12.), čl 15., 28.

¹³¹ Grubišić K., Marčetić, G., Zrinščak, S., Majnolović Toman, R., op. cit. (bilj 98), str. 88.

¹³² Vidi: [4.2.2. Analiza Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030.](#), str. 35

¹³³ Ibid.

organiziranog kriminaliteta (NN 88/01), koji stupa na snagu 19. listopada 2001., a USKOK s radom započinje 3. prosinca 2001.¹³⁴

Članak 2. Zakona (NN 70/17) navodi da je „Ured je posebno državno odvjetništvo koje se ustanovljuje za područje Republike Hrvatske i ima sjedište u Zagrebu.“¹³⁵, a kao i što sam naziv kaže, USKOK je specijaliziran za progon djela organiziranog kriminala i kaznenih djela korupcije. Osnivanje USKOK-a bio je velik korak u borbi protiv korupcije te je njegovim osnivanjem Hrvatska uspješno ispunila obveze Kaznenopravne konvencije o korupciji Vijeća Europe i Konvencije UN-a protiv transnacionalnog kriminaliteta koje je preuzela na sebe nakon ratificiranja dokumenata. Kasnije je niz podzakonskih akata usklađeno sa Zakonom, te je donesen paket „antimafijaških zakona“¹³⁶, što je sigurno olakšalo djelovanje i ubrzalo rad USKOK-a.¹³⁷

Za obavljanje poslova iz nadležnosti, USKOK uključuje specijaliziranu policiju i suce, upravljanje uredom obavlja ravnatelj, a ustrojstvo čini niz odjela, čije su ovlasti podijeljene i nabrojane u Zakonu, tajništvo i prateće službe.¹³⁸

Dalje, Odjel tužitelja ima svoje sudske odsjeke u Splitu, Rijeci i Osijeku, čije je osnivanje završeno 2009. godine te je imenovan 61 sudac za rad na predmetima iz nadležnosti USKOK-a. Iste godine, u okviru Ministarstva unutarnjih poslova, u Upravi kriminalističke policije, osnovan je PNUKOK, a time je dovršeno osnivanje „uskočke vertikale“¹³⁹

¹³⁴ Internetska stranica USKOK-a, [O USKOK-u | USKOK](#)

¹³⁵ Zakon o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 70/17), čl. 2.

¹³⁶ Korunić Križarić L., Koldenjak M., Petričević A., op. cit. (u bilj 1), str. 149.

¹³⁷ Internetska stranica USKOK-a, op. cit. (bilj. 134)

¹³⁸ Ibid., Korunić Križarić L., Koldenjak M., Petričević A., op. cit. (u bilj 1), str. 149

¹³⁹ Korunić Križarić L., Koldenjak M., Petričević A., op. cit. (u bilj 1), Grubišić K., Marčetić, G., Zrinščak, S., Majnolović Toman, R., op. cit. (bilj 98), str. 89

Slika 1: Grafički prikaz USKOK-a u organizaciji Državnog odvjetništva RH



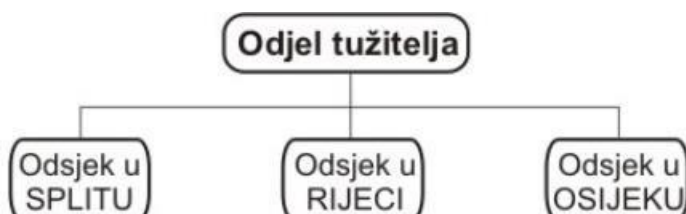
Izvor: Internetska stranica USKOK-a, <https://uskok.hr/hr/ustroj-uskok>

Slika 1: Ustrojstvo Uskok-a



Izvor: Internetska stranica USKOK-a, <https://uskok.hr/hr/ustroj-uskok>

Slika 2: Odjel tužitelja



Izvor: Internetska stranica USKOK-a <https://uskok.hr/hr/ustroj-uskok>

Prema Izvješću Glavne državne odvjetnice RH (2023.) o radu državnih odvjetništava RH iz 2022. godine, u dijelu koji se odnosi na rad USKOK-a, od ukupnog broja prijavljenih osoba, više od polovice osoba, njih 1.165, prijavljeno je radi koruptivnih kaznenih djela. Od tog broja, najviše prijava odnosi se na kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti (88,24 %), nakon čega slijede prijave radi počinjenja kaznenih djela primanja i davanja mita (2,83 %).¹⁴⁰

U okviru kaznenog djela zlouporabe položaja i ovlasti, u izvještajnom razdoblju završene su istrage protiv državne tajnice u Ministarstvu uprave i drugih državnih dužnosnika na visokim pozicijama, a podignute su optužnice za zlouporabu položaja i ovlasti te nezakonitog pogodovanja protiv tadašnjeg ravnatelja HZZO-a i u drugom slučaju protiv jednog župana. Dalje, optužnice su podignute i protiv nekoliko osoba radi primanja i davanja mita i drugih koruptivnih djela, ali i predsjednika trgovačkog društva koje nosi stratešku važnost za Republiku. U tom slučaju, odvijala se manipulacija postupaka javne nabave tog društva, gdje je iznos mita bio u šesteroznamenkastom broju.¹⁴¹

Također, korupcija je procesuirana na lokalnoj razini radi različitih prisvajanja proračunskih sredstava, nelegalnog građenja i slično. Osim toga, do procesuiranja korupcije došlo je i u sektorima policije, zatvorskog sustava, zdravstva i pravosuđa radi počinjenja različitih koruptivnih kaznenih djela, provedene su istrage i podignute optužnice. Jedan interesantan primjer iz izvješća je podizanje optužnice protiv medicinskog tehničara zbog djela primanja mita, a u svrhu pribavljenja pozitivnog nalaza testa na COVID-19 jednom osuđeniku kako bi mu pomogao u odgodi služenja zatvorske kazne.¹⁴²

Osim toga, u istom razdoblju, donesene su i osuđujuće presuda kojima su izrečene kazne zatvora za bivšu županicu, radi počinjenja više koruptivnih kaznenih djela poput primanja mita, pranja novca i sličnih, službenim osobama Grada Zagreba koje su zloupotrebljavanjem položaja i ovlasti oštetile Grad za više milijuna kuna, ali i bivšem predstojniku Ureda predsjednika Vlade RH.¹⁴³

Ovdje, naravno, ne navodim svaku osuđujuću presudu donesenu u izvještajnom razdoblju, ali dovoljno kako bih zaključila da je Hrvatska još uvijek broji velik broj raznih koruptivnih kaznenih djela na samim vrhovima vlasti, izvršne, sudske i zakonodavne, a koruptivna kaznena djela nisu iznimka ni na lokalnim i regionalnim razinama vlasti.

¹⁴⁰ Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Izvješće glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2022. godini, 2023., str. 208-2010.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

Što se rada USKOK-a tiče, definitivnoj služi kao bitan stup u sveukupnoj borbi protiv korupcije te mislim da je velik napredak ostvaren radi njegovog djelovanja. Ipak, cijeli postupak bi trebao biti kraći. Za predodžbu koliko je postupak dug, Glavna državna odvjetnica (2023.) iznosi da je u danom izvještajnom razdoblju omjer broja optuženih osoba koji još nisu dobili presudu gotovo jednak broju optuženih osoba u razdoblju od pet godina. Dakle, kao bitan problem javlja se predugo trajanje sudskih postupaka. Obzirom na to, moram se složiti da to utječe na negativno mišljenje građana i javnosti o hrvatskom pravosuđu.¹⁴⁴ Smatram da su potrebni veći naponi kako bi pravosuđe dobilo natrag povjerenje građana i stvorilo pozitivnu sliku.

4.3.2. Povjerenik za informiranje

Izmjenama ZPPI-a 2013. godine (NN 25/13), ustanovljena je institucija Povjerenika.¹⁴⁵ U smislu antikorupcijske politike, najbitnija je njegova preventivna uloga jer on „štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i pravo na ponovnu uporabu informacija.“¹⁴⁶ Drugim riječima, obavlja kontrolu transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti te je time bitna institucija u sustavu suzbijanja korupcije. Osnivanje Povjerenika desilo se u procesu pristupanja Hrvatske EU te je usko povezano sa ispunjavanjem zahtjeva antikorupcijske politike RH koje je EU postavila.¹⁴⁷

Povjerenik je samostalno i neovisno tijelo kojeg bira Hrvatski sabor, na razdoblje od 5 godina, uz mogućnost reizbora. Također, Povjerenik ima Ured povjerenika koji djeluje kao njegova stručna služba. Osim preventivne uloge nadzora nad provedbom ZPPI-a, Povjerenik provodi drugostupanjski upravni postupak po žalbi i provodi inspekcijski nadzor nad provedbom ZPPI-a.¹⁴⁸

Dalje, postoji obveza surađivanja svih tijela javne vlasti s Povjerenikom, koju propisuje ZPPI, a koja su dužna Povjereniku dostaviti svoja izvješća o provedbi, a na temelju kojih je on dužan dostaviti „ukupno“ izvješće Hrvatskom saboru.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Ibid., str. 172

¹⁴⁵ Musa, A., Kontrola nad upravom u kontekstu europeizacije, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 56, No. 1, 2019., str. 189.

¹⁴⁶ Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 69/22), čl.35.

¹⁴⁷ Musa, A., op. cit. (bilj. 145), str. 187, 188.

¹⁴⁸ Zakon o pravu na pristup informacijama, op. cit. (bilj. 146), čl. 35-42.

¹⁴⁹ Ibid.

Trenutni Povjerenik je dr.sc. Zoran Pičuljan koji je 2018. godine zamijenio dotadašnju Povjerenicu izv.prof.dr.sc. Anamariju Musu.¹⁵⁰

4.4. Stanje percepcije korupcije u RH

Kompleksne društvene pojave, kao što je i korupcija, nije lako mjeriti niti je dobivene rezultate moguće precizno prikazati. Obzirom da korupcija poprima različite oblike te se koruptivna djela ne dešavaju samo davanjem ili primanjem novaca, nije moguće točno odrediti koliki je novčani gubitak, primjerice, na godišnjoj razini za pojedinu državu. Međutim, postoje istraživanja koja mjere stanje percepcije korupcije u državama, a jedno od njih je ono koje provodi *Transparency International*.¹⁵¹

Transparency International samostalna je i nevladina organizacija čija je misija okončati korupciju, sažeto rečeno. Tako organizacija provodi stručna ispitivanja vezana na korupciju, a od 1995. godine objavljuje Indeks percepcije korupcije - IPK (*Corruption Perceptions Index – CPI*) čiji su sastavni dio podaci dobiveni iz istraživanja. Indeks zapravo označava poredak država na skali od 0 do 100 bodova, gdje 0 znači visoku razinu korumpiranosti države, a što više bodova ima, to znači da je stopa korumpiranosti u državi manja. Naravno, indeks percepcije korupcije u državi ograničava se na državni i javni sektor.¹⁵²

Prema podacima i kriterijima *Transparency Internationala*, Hrvatska je 1999. bila na 74. mjestu od ukupno 105 mjesta, odnosno 105 zemalja, što znači da je percepcija korupcije u državi bila značajno visoka te je uskoro mogla spasti u kategoriju zemalja u kojima je prepoznata sistemska korupcija. Takvi podaci pokazuju da Hrvatska nije imala efektivne mehanizme suzbijanja korupcije.¹⁵³

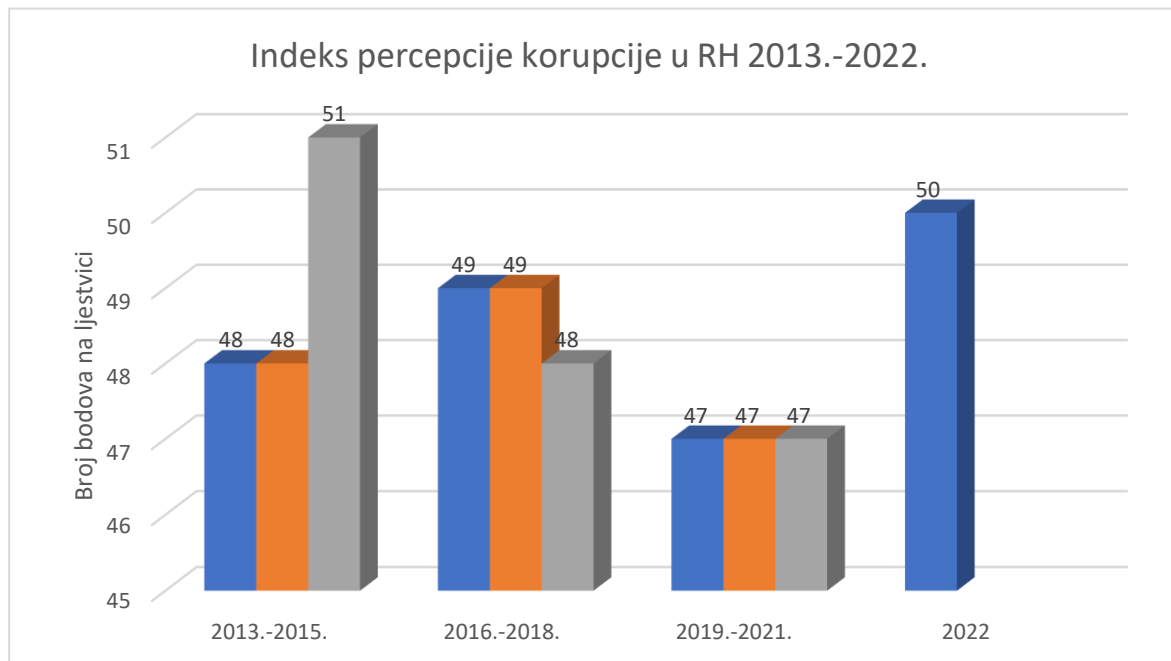
¹⁵⁰ Internetska stranica Povjerenika za informiranje RH, [O povjereniku za informiranje - Povjerenik za informiranje \(pristupinfo.hr\)](http://www.povjerenik.hr)

¹⁵¹ Grubišić K., Marčetić, G., Zrinščak, S., Majnolović Toman, op. cit. (bilj 98), str. 77, Korunić Križarić L., Koldenjak M., Petričević A., op. cit. (bilj 1), str. 150.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Grubiša., D., op. cit. (bilj 33), str. 76

Grafički prikaz 1: Indeks percepcije korupcije u RH 2013-2022.



Izvor: Internetska stranica *Transparency International* Hrvatska; [Indeks percepcije korupcije \(IPK\) - Transparency International Hrvatska](#), [Indeks percepcije korupcije 2021. - Transparency International Hrvatska](#), [Indeks percepcije korupcije 2022. - Transparency International Hrvatska](#)

U grafu prikazan je indeks percepcije korupcije u Hrvatskoj za svaku godinu od 2013. do zadnjih podataka za 2022. godinu, odnosno broj bodova koje je Hrvatska ostvarila u svakoj godini.

Ne može se poreći da je Hrvatska od 1999. godine postigla poboljšanja i napredovala u odnosu na korupciju u državi, ali kao što se može i vidjeti iz podataka u grafu, godinama se nalazi na otprilike istim mjestima i ne može pronaći pravi put da sigurno zauzme mjesto koje bi Hrvatsku smjestilo u grupu zemalja za koje se može reći da je indeks percepcije korupcije nizak. Jedini veći uspjeh ostvaruje se 2015. godine kada je Hrvatska ostvarila 51 bod i zauzela mjesto koje ju plasira u skupinu nekorumpiranih zemalja.¹⁵⁴

U prikazanom razdoblju mislim da je period od 2019. do 2021. godine najviše zabrinjavajući jer Hrvatska nije napravila pomak u mjerenju stanja korumpiranosti, a u isto vrijeme ostvarila je pad, gledajući nekoliko godina ranije. Sljedeće godine stanje se napokon malo poboljšalo i Hrvatska ostvaruje 50 bodova.¹⁵⁵ Sada još ostaje saznati hoće li se taj napredak i dalje nastaviti.

¹⁵⁴ Internetska stranica *Transparency International* Hrvatska; [Indeks percepcije korupcije \(IPK\) - Transparency International Hrvatska](#), [Indeks percepcije korupcije 2021. - Transparency International Hrvatska](#), [Indeks percepcije korupcije 2022. - Transparency International Hrvatska](#)

¹⁵⁵ Ibid.

5. ZAKLJUČAK

Korupcija dobiva na značaju kada je prepoznata kao politički problem čije negativne posljedice prelaze granice jednog društva i dovode do uništavanja temeljnih društvenih vrijednosti i sprječavanja društvenog i ekonomskog napretka na globalnoj razini. Tako nešto rezultiralo je potrebom akcije nacionalnih vlasti i subjekata međunarodne scene.

Borba protiv korupcije započinje donošenjem sveobuhvatne antikorupcijske politike sa čvrstom i jasnom normativnom podlogom te efikasnim institucionalnim okvirom kako bi implementacija dovela do pozitivnih ishoda uz neizostavnu uključenost čitavog društva i snažne političke volje.

Hrvatska započinje svoj put u sprječavanju korupcije početkom 2000.-ih godina, donošenjem prvih antikorupcijskih dokumenata, pri čemu značajnu ulogu zauzima Europska unija. Glavni smjer antikorupcijske politike u Republici Hrvatskoj određen je pritiscima Europske unije u pogledu razvijanja djelotvornih antikorupcijskih mjera kao jednog od nužnih zahtjeva koji je morao biti ispunjen za članstvo. Kao rezultat, Hrvatska donosi i revidira niz antikorupcijskih dokumenata. Gledajući cijeli period od prvog antikorupcijskog dokumenta do Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, koja je trenutno na snazi, normativni okvir za suzbijanje korupcije kontinuirano se poboljšavao. Također, stvoren je institucionalni antikorupcijski mehanizam s preventivnim institucijama poput Povjerenika za informiranje, ali i represivnim dijelom kojeg čini „uskočka vertikala“.

Ipak, problemi koji se iznova javljaju su nedostatak političke volje i manjkava provedba antikorupcijskih mjera. Osim toga, ponavljajući skandali na samom vrhu vlasti, predugo trajanje postupaka i sankcije za koje građani vjeruju da nisu dovoljne stvaranju nepovjerenje građana.

Smatram da u svakom području borbe protiv korupcije ima mjesta za napredak, no veće napore potrebno je usmjeriti na kritične točke, poput pravosuđa. Osim toga, stalno se ističe potreba educiranja građana o korištenju njihova prava na pristup informacijama, poticajima da se pridruže postupcima savjetovanja i sličnih aktivnosti kojima bi građani zauzeli bitnu ulogu u borbi protiv korupcije. Međutim, čini se da od kada su prestali pritisci EU, prestali su i svi naponi za podizanje svijesti građana o korupciji, a neprekidne koruptivne aktivnosti na samom vrhu vlasti ne pokazuju veliku političku odlučnost u suzbijanju korupcije.

Ostaje vidjeti je li nova Strategija uspješno detektirala probleme, odredila potrebne mjere i djelotvorne mehanizme za njihovu provedbu te hoće li do kraja trajanja proizvesti pozitivne učinke i smanjiti stanje percepcije korupcije u Hrvatskoj.

LITERATURA:

1. Budak, J., Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju, u: Privredna kretanja i ekonomska politika Vol. 16, No. 106, 2006.
2. Đurman, P., Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti, u: Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. 7, No.1, 2016.
3. Grubiša, D., Anti-corruption Policy in Croatia: Benchmark for EU Accession, u: Politička misao, Vol. 47, No. 5, 2010.
4. Grubiša, D., Protukorupcijska politika u RH: između deklaracije i redukcije, u: Političke analize, Vol. 1, No. 2, 2010.
5. Grubišić K., Marčetić, G., Zrinščak, S., Majnolović Toman, R., Etika i javna uprava, 2022.
6. Koprić, I., Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. 5, No. 1, 2014.
7. Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.; Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb, 2021.
8. Kregar, J., Korupcija: neznanje nije opravdanje, u: Korupcija i povjerenje, 2010.
9. Korunić Križarić L., Koldenjak M., Petričević A., Korupcija i suzbijanje korupcije u RH. u: Tehnički glasnik, Vol. 5 No.1, 2011.
10. Musa A., Bebić, D., Đurman, P., Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities, u: Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 15, No. 2, 2015.
11. Musa, A., Kontrola nad upravom u kontekstu europeizacije, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 56, No. 1, 2019.
12. Musa, A., Petak, Z., Coordination for Policy in Transition Countries: Case of Croatia, u: Međnarodna revija za javno upravo, Vol. 13, No. 3-4, 2015.
13. Petek, A., Petković, K. i dr., Pojmovnik javnih politika, Zagreb, 2014.
14. Grubiša, D., Hrvatska tone u klijentelizmu, autograf.hr, 2021.
15. Transparency International, State capture: an overview, 2014.

PRAVNI PROPISI I OSTALI DOKUMENTI

1. Etički kodeks državnih (NN 13/12).
2. Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije (NN 34/02).

3. Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. (NN 120/21).
4. Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. (NN 26/15).
5. Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu (NN 98/19).
6. Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 69/22).
7. Zakon o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 70/17), 2017.
8. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2022. godini, 2023.
9. Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, za 2019., 2020.
10. Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, za 2020., 2021.
11. Vlada Republike Hrvatske, Akcijski plan za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, 2019.
12. Vlada Republike Hrvatske, Akcijski plan za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine., 2022.
13. Vijeće Europe, Rezolucija o 20 vodećih načela za borbu protiv korupcije, 1997., preuzeto s: Resol 97 24E 20 principes directeurs (coe.int)
14. Ujedinjeni narodi, Konvencija protiv korupcije, 2005., preuzeto s: [United Nations Convention against Corruption \(unodc.org\)](#)

INTERNETSKI IZVORI

1. Internetska stranica Europske unije: Povijest Europske Unije – 1999., [1999 \(europa.eu\)](#)
2. Internetska stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: *GRECO*, [Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske - GRECO \(gov.hr\)](#)
3. Internetska stranica Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, [Institucionalni okvir u području borbe protiv korupcije \(gov.hr\)](#)
4. Internetska stranica Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, [Nacionalni strateški dokumenti u području borbe protiv korupcije \(gov.hr\)](#),

5. Internetska stranica Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, [O povjereniku za informiranje - Povjerenik za informiranje \(pristupinfo.hr\)](#)
6. Internetska stranica USKOK-a, [O USKOK-u | USKOK](#)
7. Internetska stranica USKOK-a, [USTROJ USKOK-a](#)
8. Internetska stranica *Transparency International* Hrvatska; [Indeks percepcije korupcije \(IPK\) - Transparency International Hrvatska](#), [Indeks percepcije korupcije 2021. - Transparency International Hrvatska](#), [Indeks percepcije korupcije 2022. - Transparency International Hrvatska](#)