

Politika suzbijanja korupcije: stanje u Republici Hrvatskoj

Čmarec, Valentina

Graduate thesis / Diplomski rad

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:199:628122>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-15**



Repository / Repozitorij:

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



PRAVNI FAKULTET U ZAGREBU
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE

Diplomski rad

POLITIKA SUZBIJANJA KORUPCIJE: STANJE U
REPUBLICI HRVATSKOJ

KOLEGIJ: Etika javne službe

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa

Studentica: Valentina Čmarec

Zagreb, 2023.

SADRŽAJ

POPIS TABLICA:	1
POPIS GRAFIKONA.....	1
POPIS SLIKA	1
1.UVOD	2
2.KORUPCIJA	4
2.1. POJAM.....	4
2.2.UZORCI KORUPCIJE	6
2.3.POSLJEDICE KORUPCIJE.....	8
3.MJERENJE KORUPCIJE	9
3.1.INDEKS PERCEPCIJE KORUPCIJE (Corruption Perceptions Index- CPI)	10
3.2.GLOBALNI KORUPCIJSKI BAROMETAR (Global Corruption Barometar- GCB).....	11
4.POLITIKA SUZBIJANJA KORUPCIJE (ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA)	11
4.1.INSTITUCIONALNI OKVIR BORBE PROTIV KORUPCIJE: GLOBALNA PERSPEKTIVA.....	13
4.1.1.UJEDINJENI NARODI.....	14
4.1.2.VIJEĆE EUROPE.....	14
4.1.3.ORGANIZACIJA ZA MEĐUNARODNU SURADNJU I RAZVOJ (OECD)	15
4.1.4.SVJETSKA BANKA.....	16
4.1.5.EUROPSKA UNIJA	16
5.POLITIKA SUZBIJANJA KORUPCIJE U RH	17
5.1.STANJE.....	17
5.2.STRATEŠKI DOKUMENTI	18
5.2.1.TIJELA U PODRUČJU ODREĐIVANJA STRATEŠKE POLITIKE - STRATEŠKI SMJER	22
5.2.2.TIJELA KOJA DJELUJU U POSEBNIM PODRUČJIMA PREVENCIJE KORUPCIJE – PREVENCIJA	23
5.2.3.REPRESIVNI APARAT - REPRESIJA.....	26
5.2.4.NADZOR PROVEDBE NACIONALNIH STRATEŠKIH DOKUMENATA	26
5.2.5.ANALIZA AKCIJSKIH PLANOVA UZ STRATEGIJE SUZBIJANJA KORUPCIJE ZA RAZDOBLJE OD 2015. DO 2020.	27
5.3.ANTIKORUPCIJSKE MJERE	40
5.3.1.ETIČKI KODEKS	41
5.3.2.SUKOB INTERESA.....	41
5.3.3.JAVNE NABAVE.....	42
5.3.4.PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA	43
5.3.5.REVIZIJA.....	43
5.3.6.JAVNE FINACIJE	44
5.3.7.FINANCIRANJE POLITIČKIH STRANAKA	44

5.3.8.ZAŠTITA "ZVIŽDAČA"	45
5.4.PRAĆENJE (GRECO)	45
6.ZAKLJUČAK	47
7.LITERATURA	49

Izjava o izvornosti

Ja, Valentina Čmarec pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Valentina Čmarec, v.r.

POPIS TABLICA:

- Tablica 1. Analiza provedbe aktivnosti svih Akcijski planova uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine.
- Tablica 2: Provedba aktivnosti unutar horizontalnih ciljeva za 2015. i 2016. godinu, za 2017. i 2018. godinu, za 2019. i 2020. godinu, u razdoblju od 2015.-2020. godine (Strategija)
- Tablica 3: Provedba aktivnosti unutar posebnih ciljeva prioritetna područja 2015. i 2016. godinu, za 2017. i 2018. godinu, za 2019. i 2020. godinu, u razdoblju od 2015.-2020. godine (Strategija)

POPIS GRAFIKONA

- Grafikon 1: Status provedbe aktivnosti Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu u postocima
- Grafikon 2: Status provedbe aktivnosti Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu u postocima
- Grafikon 3: Status provedbe aktivnosti Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu u postocima
- Grafikon 4: Ukupan status provedbe aktivnosti Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu u postocima
- Grafikon 5: Provedene aktivnosti unutar horizontalnih ciljeva prema svim Akcijskim planovima uz Strategiju suzbijanja korupcije u razdoblju od 2015. do 2020. godine.
- Grafikon 6: Djelomično provedene aktivnosti unutar horizontalnih ciljeva prema svim Akcijskim planovima uz Strategiju suzbijanja korupcije u razdoblju od 2015. do 2020. godine.
- Grafikon 7: Ne provedene aktivnosti unutar horizontalnih ciljeva prema svim Akcijskim planovima uz Strategiju suzbijanja korupcije u razdoblju od 2015. do 2020. godine.

POPIS SLIKA

- Slika 1: Antikorupcijski mehanizam u Republici Hrvatskoj

1. UVOD

U ovom radu bit će riječ o pojmu korupcije kao i što dovodi do nje i koje posljedice ostavlja te njezina prisutnost u Republici Hrvatskoj i načini njezina sankcioniranja. Korupcija nije nova društvena pojava, ona se javlja već u prošlosti gdje se korupcija označavala kao propadanje ili moralno nazadovanje

Danas ne postoji jedna općeprihvaćena definicija korupcije no najpoznatija definicija je od Transparency International koja korupciju definira kao zloupotrebu povjerenih ovlasti za privatnu korist. Drugim riječima, to je svaki čin koji suprotno javnom interesu dovodi do kršenja morala i pravne norme. Riječ je o štetnoj pojavi koja predstavlja veliki izazov svim državama. Dolazi do nepovjerenja građana u institucije te se stvara problem provedbe politika od strane institucija. Osim što ima negativan učinak na vladavinu prava i povjerenje u institucije, utječe i na gospodarstvo i demokratsku političku kulturu. Borba protiv korupcije postaje prioritet države na svim razinama kao i cijelog društva. Osim države, važnu ulogu u borbi protiv korupcije ima i Europska unija koja svojim utjecajem nalaže državama članicama da usvoje pravnu stečevinu EU i da dosljedno provode odgovarajuće reforme. Shodno tome, aktivnosti se sve više orijentiraju na prepoznavanje, sprječavanje i borbu protiv korupcije. Stoga je potrebno aktivno sudjelovanje vlasti, institucija i građana, ali i podizanje svijesti o štetnosti korupcije kroz educiranje i participaciju građana u oblikovanju javnih politika.

U Republici Hrvatskoj je bio potreban dug niz godina kako bi se uvidjela korupcija odnosno prihvatili činjenicu da korupcija postoji, a zatim i razvijali antikorupcijske mjere. Samim time je već u startu u zaostatku u odnosu na druge zemlje poput Danske, Finske, Švedske odnosno na skandinavske zemlje koje imaju najmanju stopu korupcije. Tako se Hrvatska nalazi među najkoruptivnijim zemljama. To predstavlja veliki problem jer dolazi do nepovjerenja građana u institucije, ali i narušava gospodarstvo. Kako bi se to spriječilo, Hrvatska je usvojila niz Strategija za suzbijanje korupcije, a posljednja koja je donesena je Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. te osnovala niz nadležnih institucija koje djeluju na području antikorupcijske politike, odnosno na području represije, prevencije i nadzora.

Ovaj rad ima za cilj odgovoriti na pitanje što se točno poduzima kako bi se spriječila korupcija? To pitanje je važno jer čovjek o korupciji svakodnevno čita u novinama ili se susreće s njom. Kako ne bi ostalo na tome da je korupcija svakodnevno prisutna i da se ništa ne poduzima

donose se raznorazne antikorupcijske mjere kojima se nastoji iskorijeniti korupcija. Stoga ću navesti koje su to antikorupcijske mjere kojima se nastoji suzbiti korupcija.

Rad se sastoji od 6 poglavlja, uključujući uvod i zaključak. U 2. poglavlju objasnit ću pojam korupcije, zatim opisujem njegove uzorke i posljedice. U sljedećem poglavlju objašnjavam kako se može mjeriti korupcija, odnosno kako se mjeri metodom Indeksom percepcije korupcije (Corruption Perceptions Index- CPI), a kako metodom Globalnim korupcijskim barometrom (Global Corruption Barometer- GCB). U poglavlju 4 govorit ću na koji način se nastoji boriti protiv korupcije te koje su međunarodne organizacije pridonijele borbi protiv korupcije. U petom poglavlju analiziram i objašnjavam stanje korupcije u Republici Hrvatskoj te na koji način se Hrvatska bori protiv nje odnosno koje je antikorupcijske mjere poduzela. Također provodim analizu Akcijskih planova uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine uzimajući u obzir Izvješća Vlade RH kako bi se dobila sveukupna slika o provedenosti ili ne provedenosti raznoraznih mjera. U zaključnom dijelu rada se sažimaju posljedice do kojih vodi korupcija te koje se to mjere provode kako bi se spriječila korupcija u Republici Hrvatskoj.

2. KORUPCIJA

2.1. POJAM

Korupcija u svim društvima i kulturama je predstavljala i još uvijek predstavlja nešto nepošteno, nezakonito i nemoralno. (Korunić Križarić L., Kolednjak M., Petričević A., 2011: 143) Riječ korupcija nastala je od latinskih riječi corruptio što bi u prijevodu značilo pokvarenost, kvarnost, izopačenost, razvrat, potkupljivanje, podmićivanje, potkupljenje, podmićenje, kvarenje, truljenje, raspadanje, krivotvorenje te riječi rumpere što u prijevodu znači lomiti, razbiti, raskinuti, razlupati, probosti, odsjeći, razvaliti, srušiti, provaliti, otvoriti.¹ Usprkos postojanju velikog broja stručnih članaka i konvencija koje se bave korupcijom, ne postoji prihvaćena definicija korupcije na globalnoj razini. (Korunić Križarić L., Kolednjak M., Petričević A., 2011: 143) Korupciju nije lako odrediti i stoga jedinstvene definicije korupcije nema. Najopćenitije prihvaćena definicija je iznjeta od strane Svjetske banke i Transparency International (u daljnjem tekstu: TI) prema kojoj je korupcija „zloupotreba javnih ovlasti radi ostvarivanja privatne dobiti“.² Profesor Kregar (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 75) također definira korupciju u tom smjeru, definirajući korupciju kao korištenje javne funkcije za osobni dobitak. U širem smislu se može definirati kao svako odstupanje od postavljenih normi odnosno zloupotrebu javnih ili službenih ovlasti s ciljem ostvarivanja osobnih probitaka ili probitaka povezanih osoba, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru.³ Korupcija predstavlja efekt sustava, znak da nešto ne funkcionira. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 75)

Korumpirana osoba je svaka službena ili odgovorna osoba koja je dužna štiti opći interes obzirom na zakone, položaj i ovlasti koje su joj povjerene, a koja zanemari taj interes radi osobne koristi ili koristi skupine kojoj pripada. Korumpiranom osobom se također smatra i građanin koji nudi ili pristaje na davanje zatraženog mita kako bi korumpirana osoba činjenjem, nečinjenjem ili propuštanjem činjenja pomogla u ostvarivanju koristi za pojedine osobe ili skupine.⁴ Takva osoba koja svoju funkciju koristi za osobni probitak, remeti strukturu vlasti i ekonomije. (Kregar, 1999: 689)

Zbog svojih posljedica kao što su ugrožavanje ljudskih prava, razaranje morala te ugrožavanje stabilnosti i gospodarskog napretka države, korupcija se smatra štetnom društvenom pojavom.⁵

¹ Transparency International Hrvatska, <https://transparency.hr/hr/>; pristupljeno 4.7.2023.

² Ibid.

³ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/korupcija/21510>; pristupljeno 4.7.2023.

⁴ Ibid.

⁵ Transparency International Hrvatska, <https://transparency.hr/hr/antikorupcija-detalji/sto-je-korupcija-390>; pristupljeno 4.7.2023.

Tako korupcija kao štetna društvena pojava nedvojbeno narušava temeljne društvene i gospodarske vrijednosti. (Korunić Križarić L., Kolednjak M., Petričević A., 2011: 143) Ona ujedno predstavlja smetnju razvoju međunarodnih ekonomskih odnosa. (Kregar, 1999: 689) Pojavljuje se u gotovo svim područjima života i djelovanja, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru, od javnih institucija, preko politike, do gospodarstva i poslovanja s inozemstvom. „Stoga su aktivnosti usmjerene na prepoznavanje, sprječavanje i borbu protiv korupcije na svim razinama prioritet države i cijelog društva.“ (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 75)

Ministarstvo pravosuđa i uprave na svojoj službenoj stranici navodi pojavne oblike korupcije.⁶ Među najčešćim pojavnim oblicima korupcije navedeni su sljedeći:

1. Podmićivanje – nuđenje i davanje novca ili druge (ne)materijalne beneficije, kojima se utječe na odluku javne vlasti,
2. Zahtijevanje mita – uvjetovanje pružanja usluge od strane dužnosnika/sluzbenika traženjem mita,
3. Zlouporeba položaja – korištenje informacija ili ovlasti koje sa sobom donosi obnašanje javne dužnosti za vlastitu ili korist povezanih osoba,
4. Pronevjera - oblici nezakonitog i neetičnog postupanja s javnim sredstvima koji vode ostvarenju privatne materijalne koristi, a na izravnu štetu financijskih sredstava predviđenih za ostvarenje javnog interesa,
5. Nepotizam - pogodovanje članovima obitelji ili drugim povezanim osobama u stjecanju koristi koje inače podliježu natječaju ili selekciji prema definiranim kriterijima,
6. Pogodovanje u natječajima za zapošljavanje i javnu nabavu - netransparentan ili arbitraran odabir između opcija ponuđenih na javnim natječajima ili pristupnika za neki položaj,
7. Korištenje sukoba interesa za stjecanje koristi – sukob interesa je situacija u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom ili privatni interes utječe, ili može utjecati, na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti. Sukob interesa nije korupcija, ali situacije sukoba interesa kojima se ne upravlja predstavljaju „predvorje korupcije” jer olakšavaju pristup koristima.

Zbog navedenih različitih pojava oblika korupcije, rješavanje problema korupcije nije samo u rukama pravosudnih tijela jer korupcija obuhvaća znatno širi spektar neprihvatljivih ponašanja od onih koja je zakonodavac propisao kao kazneno djelo. Može se reći da je društvo korumpirano onoliko koliko to dopuštaju njegove institucije i praksa. Korupcija time nedvojbeno ukazuje i na kvarenje sustava moralnih normi, gubitak etičkih vrlina baš kod onih koji ih najviše trebaju, onih koji odlučuju za druge, koji koriste javnu moć i javna sredstva predstavljajući simbole zajednice i djelujući na temelju povjerenja koje su dobili od građana. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 76)

⁶ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/pojavni-oblici-korupcije/21514>; pristupljeno 4.7.2023.

2.2. UZORCI KORUPCIJE

Uzorke korupcije odnosno područja koja predstavljaju korupcijske rizike je, prije svega, potrebno prepoznati kako bi se protiv korupcije moglo učinkovito boriti.⁷

Uzoraka korupcije ima mnogo, od političkih, pravnih, institucionalnih, ekonomskih pa i moralnih. Uzorci korupcije pronalaze se usađivanju pogrešnih društvenih normi gdje korupcija nastaje kao posljedica loše etike te privlačnost da se povjerena moć i javni resursi upotrijebe za individualne ciljeve umjesto racionalnog odabira da služi ostvarivanju općeg dobra, javnom interesu društva. (Božarov, 2022: 35) Ondje gdje nema etičnosti i moralnosti u postupanju odnosno ondje gdje takvo postupanje prođe nekažnjeno, stvara se idealna podloga za razvoj zla zvanog korupcija. (Korunić Križarić L., Kolednjak M., Petričević A., 2011: 144) Pojavljuje se tamo gdje se stvori „povoljna prilika“, naročito tamo gdje ne postoji mehanizam kontrole i rizika te gdje ne postoje standardi osobnog integriteta i profesionalne etike.⁸ Ne treba zanemariti niti element masovne psihologije jer je pitanje korupcije i izraz nemoći ugroženih masa koji se lako posežu po prorocima koji obećavaju jednakost, ravnopravnost i pošteno obavljanje javnih poslova. (Kregar, 1999: 692)

Iz navedenog proizlazi da je službenik/dužnosnik skloniji koruptivnim aktivnostima ako ima veću slobodu u odabiru kada i kako će izvršiti neki zadatak. Od primarne je važnosti da država ima uspostavljen zakonodavni okvir te nadležne institucije kako bi se vršila kontrola te na taj način učinkovito suzbijala korupcije koja bi dovela do pravedne države. Tamo gdje nema transparentnosti, gdje se zadaci i aktivnosti odvijaju u tajnosti, udaljeni od očiju javnosti te ne postoji mogućnost nadzora od strane drugih službenih tijela, tim je veći prostor za korupciju.⁹ Dužnost državnih službenika je da djeluju vidljivo. Osim što trebaju djelovati transparentno, moraju biti i odgovorni prema građanima, moraju pružiti razumna i prihvatljiva rješenja za svoje postupke i odluke. Sve su to načela čija odsutnost može biti jedan od uzroka koruptivnog ponašanja.¹⁰

Postoje različita gledišta uzoraka korupcije, što nije predmet ovog rada pa ću samo nabrojati; legalističko gledište, teorija etiketiranja, funkcionalističko gledište, moralističko, interesno gledište i institucionalističko gledište. (Božarov, 2022: 10)

⁷ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/sprjecavanje-i-suzbijanje-korupcije/uzroci-korupcije/21515>; pristupljeno: 6.7.2023.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ <https://www.kotor.me/uploads/assets/korupcija/korupcija.pdf>; pristupljeno 6.7.2023.

Prema Ministarstvu pravosuđa i uprave razina korupcije može se promatrati u vezi s kulturom, mentalitetom i tradicijom pojedinog društva.¹¹ Budući da se društva obično razlikuju u razumijevanju i razlikovanju javnih od privatnih interesa odnosno od društva do društva, neki tvrde da je korupcija određena moralom. To upućuje na uzroke korupcije na osobnoj razini. Na osobnoj razini do korupcije dolazi kad osoba u određenoj prilici krši pravila zbog nekog oblika naučenog obrasca ponašanja, ovisno o procesu socijalizacije i društveno ili osobno ustanovljenoj ljestvici vrijednosti.¹² To je posebno naglašavao i profesor Kregar (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022) koji je smatrao da kažnjavanje i progon nisu dovoljni, da sankcije trebaju stvarno odvrćati i zastrašivati te uvidjeti njihovu sveopću i dugoročnu korist. Potrebno je usvjestiti da korupcija nije samo kazneno djelo ili prijestup, već zlo i sramota. Drugi pak, smatraju da ona ovisi o strukturi i načinu funkcioniranja državne uprave odnosno na manjkavosti sustava koji omogućuju korupciju kao što su nedostatak pravila postupanja, nedostatka kontrole, zakonodavnog okvira i sl., što upućuje na uzroke i na institucionalnoj razini. Dakle, potrebno je ispitati njezine uzroke na institucionalnoj i osobnoj razini. Može se reći kako korupciju na osobnoj razini može uzrokovati i loša ekonomska situacija, npr. zbog malih plaća službenika sklon je primati mito. No, korupcija ne ovisi samo o etici i lošoj ekonomskoj situaciji. Na institucionalnoj razini do korupcije dolazi u situacijama u kojima se odluke donose bez uvida javnosti i bez odgovornosti onoga koji odlučuje. Dakle, odnosi se na organizacijsku strukturu državne uprave/institucija i načine na koji se u tim institucijama odvijaju administrativni procesi te na specifičnosti procesa odlučivanja. „Karakteriziraju je monopol u donošenju odluka, široko diskrecijsko pravo uz manjak transparentnosti, lišeni odgovornosti. Na institucionalnoj razini uzroci korupcije povezani su i s načinom na koji se odvija i kako je regulirano poslovanje te s administrativnim kapacitetom – sposobnošću države da obavlja svoje funkcije.“ To se odnosi na nepotrebne zakonske ili organizacijske prepreke u ostvarivanju prava građana i dobivanju usluga te nedostatke u zakonu i sustavima što ponekad dovodi do toga da je pridržavanje zakonskim odredbama skuplje od njihova zaobilaženja pa dolazi do pojave korupcije. Samim time, građanin je sklon ponuditi mito kako bi izbjegao kompleksne i dugotrajne procedure kojim ostvaruje neko svoje pravo ili dobiva neku uslugu. „Dakle, osim na osobnoj razini zbog nedostatka integriteta, korupcija je uzrokovana i na institucionalnoj razini i to okolnostima loše organizacijske strukture i neučinkovitog načina reguliranja poslovanja.“ Kako bi se

¹¹ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/sprjecavanje-i-suzbijanje-korupcije/uzroci-korupcije/21515>; pristupljeno 6.7.2023.

¹² Ibid.

spriječila korupcija, potrebno je uspostaviti organizaciju sustava prema principima dobrog upravljanja. Dobro organiziran i upravljan sustav karakteriziraju ga odgovornost, efikasnost, transparentnost, osjetljivost i pravičnost njegovih institucija.¹³

Zaključno, borba protiv korupcije iziskuje jačanje etičkih kompetencija zaposlenika i edukaciju zaposlenika. Zatim otkrivanje i eliminaciju slabosti, „u organizacijskoj strukturi poslovanja na razini institucija te manjkavosti zakonodavnog regulatornog okvira na svim područjima djelovanja državnih institucija.“¹⁴ No isto tako, ne bi bilo loše da se provede edukacija za građane o tome kako se ponašati prema službenicima.

2.3. POSLJEDICE KORUPCIJE

Korupcija dovodi do političke, gospodarske, socijalne nestabilnosti. Ugrožava stabilnost i povjerenje u institucije, dovodi u pitanje vjerodostojnost svake vlasti, spušta razinu morala u političkom odlučivanju, smanjuje učinke javnih službi, smanjuje prihode države, smanjuje otpor organiziranom kriminalu, podiže razinu nezadovoljstva građana te povećava siromaštvo, nejednakosti, osjećaj nemoći i apatije.¹⁵ Među najvažnijim posljedicama smatra se gubitak povjerenja ponajprije u tijela državne vlasti, ali i drugih razina vlasti. (Korunić Križarić L., Kolednjak M., Petričević A., 2011: 143) Pred demokratske institucije postavlja se nov i nužan zadatak, a to je ukorijeniti korupciju kao zlo i sramotu, a ne samo kao prijestup ili kazneno djelo. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 76) To na gospodarski razvoj društva ostavlja negativan učinak. (Korunić Križarić L., Kolednjak M., Petričević A., 2011: 143) Time se želi naglasiti da je pitanje korupcije i pitanje etike i morala te se kao mjeru sprječavanja ističe i promicanje etike. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 76) Korupcija dovodi do ugrožavanja morala u političkom odlučivanju, ugrožavanja stabilnosti i povjerenja u institucije te podiže nezadovoljstvo građana.¹⁶

3. MJERENJE KORUPCIJE

Korupciju je kao društvenu pojavu teško mjeriti budući da se ona odvija u tajnosti te se ne može izmjeriti pomoću realnih pokazatelja. Različiti su načini mjerenja, pri čemu se neki stručnjaci koriste analizom, a drugi empirijskom metodom.¹⁷

¹³ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/sprjecavanje-i-suzbijanje-korupcije/uzroci-korupcije/21515>; pristupljeno 6.7.2023.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Transparency International Hrvatska, <https://transparency.hr/hr/>; pristupljeno 6.7.2023.

¹⁶ <https://www.kotor.me/uploads/assets/korupcija/korupcija.pdf>; pristupljeno 6.7.2023.

¹⁷ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/sprjecavanje-i-suzbijanje-korupcije/mjerenje-korupcije/21516>; pristupljeno 7.7.2023.

Postavlja se glavno pitanje je li uopće moguće izmjeriti korupciju, ako da kako? Korupciju kao i njene posljedice je nemoguće precizno izmjeriti iz dvaju razloga: jer se godišnji iznos novca koji se izgubi zbog koruptivnih osoba i njihovih nezakonitih djelatnosti ne može točno i sigurnosno utvrditi te zbog toga što se korupcija očituje i u drugim oblicima ostvarenih koristi (pogodnosti, usluge, pokloni i dr.), a ne samo isključivo putem novca. Može se zaključiti, na temelju rezultata istraživanja, da postoji velika razlika između percepcije korupcije i stvarne učestalosti pojave kaznenih djela korupcije. Ovakva mjerenja se temelje na subjektivnim procjenama građana, na koje utječu mnogi faktori, bilo da se radi o mentalitetu ili o samom načinu izvještavanja medija o stanju u društvu i borbi protiv korupcije. Negativna percepcija o korupciji ne znači nužno da je korupcija stvarno toliko raširena no ukazuje na nedostatak povjerenja građana u institucije. Prvo se kod mjerenja korupcije javlja prigovor da je riječ o percepciji, a ne na nekim objektivnim indikatorima.¹⁸ Da, riječ je o tome što ljudi misle, no to mišljenje je zasnovano na njihovom iskustvu te njihovo mišljenje oblikuje njihovo ponašanje. Stoga, iako je percepcija subjektivna, ona je objektivna po svojim prosudbama za ljude i odnose u društvu. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 77) Također, kako bismo mogli podići povjerenje građana u institucije, potrebno je između ostaloga jačati mehanizme prevencije korupcije.¹⁹

Ipak, postoje međunarodna komparativna istraživanja korupcije koja pružaju dobar uvid u poziciju svake istraživane zemlje u određenom vremenskom razdoblju. Za potrebe ovog rada, predstaviti ću najpoznatija takva istraživanja, a to su Indeks percepcije korupcije (Corruption Perceptions Index- CPI) i Globalni korupcijski barometar (Global Corruption Barometer- GCB). „CPI zasniva se na stavovima eksperata i poslovnih ljudi o percepciji korupcije u nekoj zemlji te na više istraživanja koje to mjere, dok GCB istražuje detaljnije iskustva ljudi u suočavanju s korupcijom.“ (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 77) CPI se kod nas koristi od 1999. godine.

3.1. INDEKS PERCEPCIJE KORUPCIJE (Corruption Perceptions Index- CPI)

Najpoznatiji alat za mjerenje korupcije u svijetu je zasigurno Indeks percepcije korupcije (CPI) kojeg objavljuje Transparency Internationala od 1995. godine. Ovim istraživanjem se zemlje na godišnjoj razini vrednuju prema svojoj percepciji korupcije u javnom sektoru, na temelju stručnih procjena i istraživanjima javnog mišljenja. Indeksom se rangira 180 zemalja na skali

¹⁸ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/sprjecavanje-i-suzbijanje-korupcije/mjerenje-korupcije/21516> ; pristupljeno 7.7.2023.

¹⁹ Ibid.

od 100 – bez korupcije do 0 – visoka korumpiranost. CPI se temelji na uobičajenoj definiciji korupcije prema kojoj je korupcija zloupotreba javnih ovlasti radi osobne koristi, pa se istraživanje ograničava na javni i državni sektor. Indeks čine dvije skupine podataka: procjena i prosudba stručnjaka za pojedine zemlje i anketnog istraživanja stajališta poslovnih ljudi putem ankete.²⁰

Korištenje metode CPI tijekom dužeg vremena dovelo je do detektiranja korupcije kao velikog društvenog problema pa je korupcija dobila svu pažnju međunarodnih institucija i domaćih aktera, posebice masovnih medija i organizacija nevladinih sektora. CPI pokušava analizirati i evidentirati stanje korupcije u javnom sektoru, povećati svijest javnosti o tom problemu te stavlja naglasak na potrebu izrade i provedbe mjera za suzbijanje korupcije. Kad se svijest o korupcije proširi u zajednici, javno se postavljaju pitanja o njezinim troškovima i posljedicama.²¹ (Korunić Križarić L., Kolednjak M., Petričević A., 2011: 150) „Neposredni troškovi vezani su za podmićivanje, pljačku, pronevjeru i lažno povećanje troškova u procesu javne nabave. Ne treba zaboraviti i na posredne troškove koji se očituju u obeshrabrivanju privatnih investicija, smanjenju kvalitete javnih usluga, gubljenju povjerenja u demokratski proces odlučivanja i slabljenju socijalnog povjerenja.“²²

3.2. GLOBALNI KORUPCIJSKI BAROMETAR (Global Corruption Barometer-GCB)

Uz Indeks percepcije korupcije, Transparency International izrađuje i Globalni korupcijski barometar. Ono provodi globalno i sveobuhvatno istraživanje o percepciji korupcije gdje se ispituje ciljana javnost. Istraživanja se rade na velikim uzorcima te sadrže mnogo pitanja koja su usmjerena na ono što ljudi misle o korupciji u pravosuđu, parlamentu, političkim strankama, jesu li se suočili osobno s korupcijom i sl.. Ti podaci daju preciznu sliku stanja korupcije.²³

2013. godine provedeno je najveće istraživanje na uzorku od preko 114 tisuća ispitanika u 107 država. U Hrvatskoj se provelo istraživanje metodom osobnog anketiranja (face to face) na uzorku od 1000 ispitanika, prema kojemu je javnost mišljenja da problem korupcije u Hrvatskoj raste.²⁴ „Zanimljivost je istraživanja da se manje od 5% ispitanika u Hrvatskoj susrelo

²⁰ Transparency International Hrvatska, <https://transparency.hr/hr/antikorupcija-detalji/indeks-percepcije-korupcije-ipk-420>; pristupljeno: 9.7.2023.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/sprjecavanje-i-suzbijanje-korupcije/globalni-korupcijski-barometar/21948>; pristupljeno 10.7.2023.

²⁴ Ibid.

osobno s pojavnim oblicima korupcije u bitnim segmentima, kao što je pravosuđe, no istodobno je segment pravosuđa ocijenjen prosječnom ocjenom 4, na ljestvici od 1-5 (1 označava minimalnu korumpiranost a 5 najveću). Također, 70% ispitanika u Hrvatskoj smatra pravosuđe korumpiranim. Istovremeno, Globalni barometar korupcije izvještava da je samo 3% ispitanika svjedočilo određenim pojavnim oblicima korupcije u sustavu pravosuđa usluge unutar dvanaest mjeseci prije ankete. Iako je bilo kakvo pojavljivanje koruptivnih oblika uznemirujuće, ovi podaci ne sugeriraju da korupcija predstavlja rašireni problem.²⁵ To dovodi do zaključka da su percepcija i stvarnost u kontradikciji. U Hrvatskoj se, dakle percipira korupcija u visokom stupnju, no istovremenu postoji mala vjerojatnost osobnog suočavanja s korupcijom.

4. POLITIKA SUZBIJANJA KORUPCIJE (ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA)

Jedan od osnovnih zadataka i ciljeva suvremenih demokratskih država koje teže koncepciji pravne države i vladavine prava jest borba protiv korupcije. Osim država, borbom protiv korupcije se bave i odgovarajuće međunarodne organizacije. Borba protiv korupcije vodi se na dva načina: kroz represivno djelovanje odnosno suzbijanjem kaznenih djela korupcija te preventivno djelovanje odnosno sprječavanjem korupcije. Iako je vrlo bitno represivno suzbijanje koje uglavnom predstavlja kažnjavanje posljedica, danas se javlja tendencija jačanja sustavne prevencije kako bi se već u početku spriječili njezini uzorci. Na taj način prepoznaju se rizici nastanka korupcije te se izgradnjom institucija, usvajanjem zakona i osvješćivanjem građana i medija nastoji spriječiti korupcije prije nego do nje dođe.²⁶

Na čemu se zapravo bazira prevencija korupcije? Radi se o djelovanju na uzroke korupcije odnosno upravljanje korupcijskim rizicima. Takvom djelovanju mora prethoditi identifikacija odnosno otkrivanje područja koji predstavlja rizik za otvaranje prostora za korupcijskim djelovanjem. Do takvih rizika dovode organizacijski nedostaci, nedostatak mehanizma nadzora, manjkavost zakonodavnog okvira itd. Cilj upravljanja korupcijskim rizicima je dakako oblikovanje sustava koji bi trebao biti što otporniji na korupciju. Najučinkovitija metoda prevencije korupcije jest dobro organiziran i upravljan sustav kojeg karakterizira odgovornost, transparentnost, efikasnost, osjetljivost i pravičnost njegovih institucija.²⁷

²⁵ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/sprjecavanje-i-suzbijanje-korupcije/globalni-korupcijski-barometar/21948>; pristupljeno 10.7.2023.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

Ministarstvo pravosuđa i uprave navodi sljedeće stupove prevencije :

- jačanje transparentnosti, otvorenosti, participativnosti u radu tijela javne vlasti kroz proaktivnu objavu podataka, dostavu traženih informacija, javnost rada tijela javne vlasti i mogućnost sudjelovanja svih aktera u oblikovanju javnih politika
- jačanje i formiranje sustava integriteta institucija i odgovornosti dužnosnika i službenika kroz interne etičke akte, oblikovanje kodeksa ponašanja, jačanje etičkih kompetencija, upravljanje sukobom interesa, regulacija zagovaranja interesa
- podizanje svijesti o nužnosti sprječavanja i suzbijanja korupcije kroz edukacije, obrazovanje i kampanje
- poticanje mehanizama prijavljivanja korupcije kroz formiranje učinkovitih kanala za prijavljivanje i adekvatne zaštite prijavitelja.²⁸

Međutim, svaka borba protiv korupcije počiva na jasnim pravilima i sankcijama. Jasne i efikasne sankcije ne smiju se zanemariti, ali istodobno moraju postojati jasna i nedvosmislena pravila, pravna i moralna. Moraju se postaviti jasni etički standardi postupanja onih koji su odgovorni. Takvi etički standardi moraju biti jasni i dostupni svima, kako službenicima, tako i javnosti te sadržavati sankcije u slučaju njegova kršenja. Svako kršenje mora se predložiti javnosti postižući pritom društveni mehanizam jasne osude. Na etičnost ponašanja mora se gledati kao na ocjenu kvalitete čovjeka i njegova obavljanja posla. (Kregar, 1999: 697)

No, osnovni problem u borbi protiv korupcije je što korupcija predstavlja “začaran krug” u smislu da akteri ne žele prijaviti korupciju jer i oni imaju dostatnu korist od koruptivnog dijela. Jedini koji imaju interes da prijave korupciju su osobe koju su njome oštećena, ali oni najčešće nemaju dovoljno dokaza da potkrijepe svoje tvrdnje. Također, osobe koje sudjeluju u koruptivnim procesima su veoma oprezna, što dodatno onemogućuje posao nadležnim državnim ustanovama. Tako da borba protiv korupcije i suzbijanje korupcije nije moguća ako akciju ne podupru vodeći političari. (Korunić Križarić L., Kolednjak M., Petričević A., 2011: 147) Zaključno, korupcija se ne suzbija samo sankcioniranjem već i društvenom osudom, predočavanjem korupcije kao zlo. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 81)

4.1. INSTITUCIONALNI OKVIR BORBE PROTIV KORUPCIJE: GLOBALNA PERSPEKTIVA

U posljednjih nekoliko desetljeća pokrenuta je politička akcija suzbijanja korupcije na raznim razinama. Raznorazne međunarodne organizacije, pojedine vlade, međunarodne udruge civilnog društva te istaknuti pojedinci inicirali su izradu dokumenata i konkretne akcije za njezino

²⁸ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/spracavanje-i-suzbijanje-korupcije/suzbijanje-i-spracavanje/21667>; pristupljeno 10.7.2023.

suzbijanje. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 81) Također, međunarodne organizacije su od sredine 1990-ih počele donositi različite preporuke nacrtu etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja koje su predlagale državama na usvajanje. Više o Etičkom kodeksu kao anti-korupcijske mjere govorit ću u poglavlju 4.3.1.. Sve to u cilju kako bi pomogle zemljama u jačanju etičke infrastrukture, borbi protiv korupcije i podizanju etičkih standarda javnih službenika. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 134)

Korupcija se smatra neprihvatljivom te remeti normalno tržišno nadmetanje pa ju je potrebno eliminirati. Svjetsko tržište uvažava samo ujednačena i neproturječna pravila poslovanja. Onaj tko se neće ili ne želi prilagoditi tim pravilima, bit će degradiran kako u gospodarskom smislu tako i u političkoj i kulturnoj razmjeni. (Kregar, 1999: 689) U sljedećim potpoglavljima, govorit ću samo o najvažnijim dokumentima koji su donijeti na svjetskoj razini.

4.1.1. UJEDINJENI NARODI

Ujedinjeni narodi (UN) usvojili su *Rezoluciju protiv korupcije i mita* koja je ujedno sadržavala Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 135) Rezolucijom se jasno, između ostalih oblika suzbijanja korupcije, zahtijeva nalaženje načina da se osudi i uvrsti u kazneno djelo mito i korupcija u međunarodnim komercijalnim transakcijama te potiču sve zemlje i druge subjekte međunarodnog prava da podupru borbu protiv korupcije. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 82; Kregar, 1999: 690) UN su među prvim međunarodnim organizacijama koji su još 1996. godine donijeli Kodeks koji služi kao model kodeksa čije se usvajanje predlaže svim državama članicama. Relativno je kratak, sastoji se od svega šest članaka te je vrlo općenit kako bi pokrio što širu skupinu ljudi zaposlenih u javnoj upravi te omogućio prilagodbu specifičnostima pojedinog zakonodavstva. No, usprkos tome što je vrlo kratak, sadrži sva bitna načela i pravila ponašanja kao i puno detaljniji model- kodeks Vijeća Europe. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 135)

Uz navedene dokumente, UN su usvojili i „*Deklaraciju o zabrani mita u međunarodnim poslovnim transakcijama*“. U Deklaraciji se pozivaju članice da poduzmu mjere za učinkovito suzbijanje korupcije kao i drugih oblika koruptivnih aktivnosti u međunarodnim transakcijama te traže od institucija, bilo javnih, privatnih ili međunarodnih te pojedinaca da rade na ostvarenju tog cilja. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 82; Kregar, 1999: 690)

4.1.2. VIJEĆE EUROPE

Vijeće Europe donijelo je 1996. godine „*Akcijski program protiv korupcije*“ koji je sadržavao uputu o ustroju posebnih tijela koja će se boriti protiv korupcije te „*Rezoluciju o dvadeset principa vodilja za borbu protiv korupcije*“ koja izričito navodi da se putem kodeksa ponašanja trebaju bolje odrediti ponašanja koja se očekuju od javnih službenika, a dodatno se potiče države da donesu kodekse ponašanja i za dužnosnike. Godinu dana kasnije donijelo je *Kodeks ponašanja javnih službenika* koji se opet ne odnosi na dužnosnike nego samo na profesionalne službenike. Sastoji se od 28 članaka te detaljnije obrazlaže pravila kojih se službenici moraju pridržavat u svom radu. Isto kao i UN-ov Kodeks, Kodeks Vijeća Europe predstavlja model-kodeks kao bi države članice preuzele i prilagodile vlastitim potrebama te unijeli u vlastite pravne sustave. 1999. godine utemeljio je ekspertno tijelo GRECO (Group of States Against Corruption- Grupa država za borbu protiv korupcije) čiji je zadatak pratiti poštuju li države članice antikorupcijske standarde postavljene od strane Vijeća Europe. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 135-136) Praćenje se sastoji od „postupka procjene“ i „postupka sukladnosti“ (procjene učinka). „Postupak procjene“ se bazira na odgovorima na upitnik karakterističnima za pojedinu zemlju te na obilasku GRECO-vog evaluacijskog tima. Nakon toga slijedi procjena učinka odnosno „postupak sukladnosti“ kojima se pregledavaju poduzete mjere kako bi se primjenile preporuke dane na temelju ocjena pojedinih država. Cilj praćenja i ocjene je da pruži pomoć u provedbi antikorupcijske politike davajući preporuke zemljama članicama Grupe. „Rad GRECO-a doveo je do usvajanja značajnog broja izvješća koja sadrže veliki broj činjenica o europskim politikama za borbu protiv korupcije.“²⁹ Koje je preporuke GRECO donio za Hrvatsku, govorit ću poglavlju 5.4..

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti kao savjetodavno tijelo Vijeća Europe donijelo je 1999. godine „*Europski kodeks ponašanja za osiguranje političkog integriteta izabраниh lokalnih i regionalnih dužnosnika*“. S obzirom da se ono odnosilo samo na dužnosnike, 2018. godine donosi novi kodeks, „*Europski kodeks ponašanja za sve osobe uključene u lokalno i regionalno upravljanje*“. Time je postignuto da se kodeks odnosi ne samo na javne službenike već i na dužnosnike, ali i osobe u privatnom sektoru s kojima se ugovara bilo koji oblik sudjelovanja u obavljanju javnih poslova. Kodeks ističe da svaka organizacija mora imati razrađenu politiku integriteta kao i tijelo koje će pružati savjete kada se pojave etičke dileme te razrađeno proce-

²⁹ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/medjunarodna-suradnja/greco/21569>; pristupljeno 11.7.2023.

duru prijava nedopuštenih ponašanja. Pored toga, naglašava da politika integriteta mora uključivati i odgovarajuće osposobljavanje svih uključenih osoba. Time naglašava važnost mekog pristupa etici i važnost edukacije o etičkim pitanjima. Uz to, naglašava važnost javne objave i javne dostupnosti kodeksa. I ovaj Kodeks predstavlja samo model-kodeks, a na zemljama ostaje da ga prilagode vlastitim potrebama. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 135-137)

4.1.3. ORGANIZACIJA ZA MEĐUNARODNU SURADNJU I RAZVOJ (OECD)
OECD prihvatila je 1994. godine Preporuku državama članica da „poduzmu učinkovite mjere odvrćanja, prevencije i borbe protiv podmićivanja“ te je 1998. godine stupila na snagu „Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnom poslovanju“ koja obvezuje države na prihvaćenje mjera sprječavanja korupcije. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 82) Ova konvencija je jedini međunarodni ugovor posvećen suzbijanju podmićivanja u transnacionalnom poslovanju.³⁰ Zemlje članice moraju njene odredbe unijeti u vlastito zakonodavstvo te se nad primjenom Konvencije uvodi monitoring odnosno stalan nadzor. (Kregar, *Globalizacija i korupcija*, 1999: 690) Dosad su Konvenciju potpisale 44 države, uključujući svih 38 članica OECD-a.³¹ Konvencija zahtjeva kriminalizaciju velikog opsega aktivnosti te ističe da neki opći ili specijalni ekonomski interes ili posljedice ne mogu biti isprika niti oslobađati od postupka ili kazne. (Kregar, 1999: 690; Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 82)

4.1.4. SVJETSKA BANKA
Svjetska banka jedna je od glavnih zagovornika suzbijanja korupcije. Iako nema mogućnost interveniranja u unutarnje odnose i zakonsku regulativu zemalja, utječe samim davanjima kredita, sudjelovanjem u stabilizacijskim procesima pa čak i samim raznim savjetodavnim uslugama. Ona pruža pomoć vladama koje se bore protiv korupcije te ističe da u programima kojima pruža pomoć neće tolerirati korupciju. U Hong Kongu 1997. godine održana je sjednica „Međunarodnog monetarnog fonda“ (IMF) i „Svjetske banke“ gdje se prva točka zaključka odnosila na korupciju kao negativnu pojavu. Ministri i guverneri nacionalnih banaka naglašavaju da se na korupciju treba gledati kao globalni problem te zahtjeva usklađenu akciju svih

³⁰ OECD, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Fighting-transnational-bribery-in-Croatia-2021-hr.pdf>; pristupljeno 11.7.2023.

³¹ Ibid.

zemalja u borbi protiv korupcije. Pozivaju sve međunarodne institucije, osobito banke i agencije za promicanje investicija da se priključe akciji suzbijanja korupcije. (Kregar, 1999: 690, Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 83)

4.1.5. EUROPSKA UNIJA

Europska unija je 2011. godine donijela Komunikaciju o borbi protiv korupcije, a zatim i Antikorupcijski izvještaj. EU nije donio opći model kodeksa ponašanja, no 2002. godine Europski ombudsman je donio „Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja“, koji je istaknuo 5 temeljnih načela službenika: predanost EU i njezinim građanima, integritet, objektivnost, poštovanje drugih i transparentnost. Navedeni Kodeks se odnosi na službenike EU-a no isti standardi se očekuju i od službenika država članica.“ (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 138)

Osim toga, Europska komisija je još 1999. godine donijela Kodeks ponašanja članova Europske unije koji se odnosi na dužnosnike Komisije pa istovremeno predstavlja i model kodeksa ponašanja za političke dužnosnike. Ovaj Kodeks je specifičan jer osim što se odnosi na sadašnje dužnosnike, njegove odredbe odnose se i na bivše članove Komisije kao i na potencijalne buduće članove Komisije. Time Kodeks proširuje vremenski raspon svog djelovanja. Na početku Kodeksa navode se temeljna načela ponašanja, a zatim se propisuje da se „članovi u obnašanju svojih dužnosti moraju ponašati potpuno neovisno, časno, dostojanstveno, lojalno i suzdržano, u skladu s pravilima utvrđenima u Ugovorima i navedenima u Kodeksu ponašanja. Moraju se pridržavati najviših standarda etičkog ponašanja“. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 138-139)

Kako bi se osiguralo poštovanje Kodeksa, uspostavlja se neovisno Etičko povjerenstvo. Ono savjetuje Komisiju o etičkim pitanjima i daje preporuke o provedbi Kodeksa. Povjerenstvo ne može samo pokretati postupke ili propisivati sankcije, ali njegovo negativno mišljenje može dovesti do pokretanja postupka pred Sudom ako je povreda ozbiljna. U slučaju da se radi o povredi manje težine, Komisija može izreći ukor pojedinom članom i javno ga objaviti. Etičko povjerenstvo najviše mišljenja daju bivšim članovima Komisija kod preuzimanja novih dužnosti nakon prestanka mandata kako bi se spriječio sukob interesa. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 139)

5. POLITIKA SUZBIJANJA KORUPCIJE U RH

5.1. STANJE

Suzbijanje korupcije nije samo politički kriterij koji mora ispuniti Republika Hrvatska zbog članstva u Europskoj uniji, već i nužna pretpostavka gospodarskog i društvenog napretka. (Korunić Križarić L., Kolednjak M., Petričević A., 2011: 146) U Hrvatskoj je bio potreban dug niz godina kako bi se uvidjela korupcija odnosno prihvatili činjenicu da korupcija postoji, a zatim i razvijali antikorupcijske mjere.

U procesu suzbijanja korupcije u Hrvatskoj po Kregaru (Kregar: 2010; Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 84-87) vidljiva su tri razdoblja:

1) RAZDOBLJE PREPOZNAVANJA

Ono traje od osamostaljenja Hrvatske do kraja dvadesetih godina 20. st. Korupcija se smatrala moralno važnom, ali ne i političkim problemom. Protiv korupcije nije se puno poduzelo, osim osude. Dominirala je tzv. „moralna panika“. U ovom razdoblju korupcija se smatrala izoliranim pojavom. Ona se najprije opovrgavala i odnosila na pojedine slučajeve, na skandale jer su se temeljile na dvjema suprotstavljenim tvrdnje. Prva je tvrdila da se radi o usputnom fenomenu koji se javlja kao dio tradicije i kao takva nije štetna. Druga tvrdnja je posljedica tog stava, a to je podcjenjivanje potrebe da se nešto učini protiv korupcije. To dovodi do zaključka da je korupcija neizbježna jer ipak olakšava posao i ispravlja ono što je zbog birokratizacije teško ili nemoguće ostvariti. Još se naziva i razdoblje relativizacije. Tvrđilo se sljedeće: „korupcija nije naš domaći problem, ona je posljedica rata te se korupcija mora tolerirati i razumjeti, samo se ne smije pretjerati“. S obzirom da je vladalo mišljenje kako je korupcija posljedica manjkavosti institucija nove demokracije, rješenje se uvidjeli u još više demokracije. Smatrali su da bi više demokracije vodilo većoj odgovornosti i smjenjivosti vrha politike. Borba protiv korupcije svela se uglavnom na inicijativu civilnog društva, kao npr. Udruga za demokratsko društvo, Transparency International ili Hrvatski pravni centar.

2) RAZDOBLJE NORMATIVNOG OPTIMIZMA I INSTITUCIONALNOG INŽENJERINGA započelo je 2000. godine i trajalo do neke 2010. godine.

Dolazi do jasnog priznavanja o korupciji i opasnostima koje ona donosi. Korupcija se ne predstavlja kao lokalni i izoliran problem kao u prvoj fazi, već kao regionalni i globalni problem kojeg se nastoji spriječiti i smanjiti. Stoga su se donosili raznorazni programi i planovi no mislilo se da će samim proglašenjem, zakoni i dokumenti postići učinak. Donijela se prva nacionalna strategija za borbu protiv korupcije koja je ipak bila više rezultat dobre volje da se prizna

postojanje korupcije nego kao sustavan popis mjera. U tom smislu, nedostajala je politička volja za realizaciju. 2001. godine je u okviru Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave formirano Povjerenstvo. Uglavnom, poboljšana je normativni okvir i razvile su se pretpostavke za suzbijanje korupcije, ali normativni okvir predstavlja tek prvu stepenicu.

3) RAZDOBLJE STABILIZACIJA INSTITUCIJA I NAPREDKA KAO CILJ započinje 2010. godine.

Kao što i sam naziv kaže, naglasak je na stabilizaciji institucija i efikasnom izvršavanju normativnog okvira. Ulaskom u EU, prihvaćene su obveze i dokumenti koji su od iznimne važnosti za naš gospodarski napredak i političku stabilizaciju. U ovom razdoblju, nadležna tijela ne predstavljaju glavne aktere u suzbijanju korupcije, već mediji, ali i udruge civilnog društva, poslodavaca i sindikata ili Akademija.

Koji su se to sve pravni propisi donijeti tijekom vremena, govorit ću u sljedećem potpoglavlju (5.2.strateški dokumenti).

5.2. STRATEŠKI DOKUMENTI

Nakon što je Hrvatska prošla razdoblje u kojem se korupcija nije vidjela kao politički problem već je bila samo moralno važna, u drugom razdoblju, od kada je potpisan Sporazum, počinju se donositi pravni propisi koji propisuju efektivne mjere borbe protiv korupcije. I tada se počinje razvijati svijest o korupciji kao političkom problemu. U tom ozračju se počinju donositi raznorazne nacionalne strategije i programi suzbijanja korupcije. (Musa, Petek, 2015: 136)

Prva nacionalna strategija za borbu protiv korupcije nastala je suradnjom Hrvatskog pravnog centra i Hrvatske udruge poslodavaca. Cilj dokumenta nije bio toliko popis mjera za njeno suzbijanje već samo priznanje korupcije kao ozbiljnog problema. (Kregar, 2010: 2-6)

Nakon toga donesen je *Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije* (NN 34/02) kojeg je usvojio Hrvatski sabor u ožujku 2002. godine, a na prijedlog Povjerenstva koje je osnovano 2001., čiji je voditelj bio Josip Kregar. (Kregar, 2010: 6) Ovim dokumentom je također prije svega priznao korupciju kao stvarni problem RH te objašnjava štetne posljedice korupcije, prepoznaje napravljen napredak, ali navodi potrebu za još većim promjenama. (Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije (NN 34/02))

Spomenula bih kako su među ciljevima dokumenata bili ratificiranje međunarodnih dokumenata poput UN-ove Konvencije za sprječavanje korupcije te sudjelovanje i suradnja u realizaciji programa i sporazuma (PACO, SPAI, GRECO), a koji su uspješno realizirani. Dalje, 2003. godine doneseni su Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03) i Zakon o pravu na pristup informacijama (Dalje: ZPPI) (NN 172/03). (Kregar, 2010: 6) No zašto neki ciljevi poput provođenja decentralizacije ili jačanja upravnog nadzora nisu ostvareni, uzrok se pronalazi u izostanku političke volje. Iako se smatra da nije jedini uzrok, ali je najvažniji čimbenik uspjeha u suzbijanju korupcije što se posebno i ističe u samom dokumentu.

Nakon toga je 2006. godine usvojen *Nacionalni program za suzbijanje korupcije 2006.-2008.* na prijedlog radne skupine čiji je predvodnik bio Josip Kregar. Ovaj dokument je nastao kao rezultat poboljšanja prijašnjeg dokumenta. Radi praćenje provedbe Nacionalnog programa osnovano je Nacionalnog vijeća za suzbijanje korupcije što se je i predvidjelo dokumentom. Međutim, uspostavilo se da postavljeni ciljevi nisu bili dovoljno jasni, a mjera nije bilo ili ako ih je bilo, onda nisu bila jasna. Osim toga, za postizanje cilja nedostajao je efektivan mehanizam koordinacije. (Musa, Petek, 2015: 137)

2008. godine učinjen je naredni pomak u antikorupcijskoj politici RH donošenjem *Strategije suzbijanja korupcije 2008. godine uz Akcijski plan*. U ovome se dokumentu uočava znatan napredak, ciljevi su postavljeni jasno, postavljena su objektivna i specifična mjerila, a rokovi su utvrđeni. Pokazalo se kako prethodni dokumenti nisu bili dovoljno učinkoviti u borbi protiv korupcije, u smislu koordinacije i suradnje među institucijama koje provode antikorupcijsku politiku pa osmišljavanje institucionalnog okvira koji će to pružati postaje glavni cilj ovog dokumenta. Za razliku od prethodnog Programa, Akcijskim planom koji dolazi uz Strategiju, proširuju se područja, mjere i subjekti provedbe antikorupcijske politike. Tako u provedbi sudjeluju državna uprava, agencije, druge pravne i fizičke osobe, javna poduzeća te lokalna i regionalna samouprava. Time se uočava kako prioritetna područja ovog dokumenata obuhvaćaju bolji pravni i institucionalni okvir suzbijanja korupcije, kao i širu suradnju s civilnim društvom i međunarodnim institucijama, ali i bolje mjere za prevenciju korupcije. Institucionalna struktura se tako dijeli na 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, a zatim i predlaganje mjera i instrumenata koji će povećati djelotvornost implementacije antikorupcijske politike i slično. Slijedeće tijelo je tijelo za koor-

dinaciju odnosno *Povjerenstvo za praćenje provedbe antikorupcijskih mjera*. Zadatak Povjerenstva je procijeniti rizik korupcije, definirati mjere za suzbijanje korupcije te promovirati koordinaciju i suradnju među ministarstvima kao glavni zadatak. I posljednja tijela su *operativna 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 povjereno usklađivanje antikorupcijskih mjera. (Musa, Petek, 2015: 137-139)

Osim toga, kako bi se podigla svijest o štetnosti korupcije i uključilo građane u različite oblike njezinog sprječavanja, Vlada Republike Hrvatske je pokrenula *Antikorupcijsku kampanju 2009.* pod sloganom „Korupcija, to nisam ja“.³² Kampanja je bila edukativnog promidžbenog karaktera s različitim promidžbama prikazanima 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 na gradskim trgovima. To nije bila samo pretpostavka da Hrvatska uđe u EU, već je sama borba protiv korupcije ključ za zdravu budućnost hrvatskog društva.

Europska Komisija u Izvješću iz 2009. zaključuje da je implementacija manjkava i da sve često ostaje samo na riječima te nedostaje političke odgovornosti za provedbu. Stoga se može reći da je dokument ostvario napredak samo u smislu poboljšanja normativnog okvira dok se implementacija tek mora postići. Kako je Europska komisija iziskivala od Hrvatske da uloži veće napore u suzbijanju korupcije, Akcijski plan je revidiran 2010. i 2012. godine te su mjere za implementaciju bolje definirane. (Musa, Petek, 2015: 139)

Nakon toga, veći pomak je napravljen donošenjem *Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015 do 2020. godine* (NN 26/15) (Dalje: Strategija 2015.), gdje ciljevi postaju jasni, mjerila objektivna i rokovi utvrđeni. Za provođenje Strategije 2015. donesena su tri akcijska plana, svaki za dvogodišnje razdoblje.³³ U cijelom razdoblju trajanja Strategije 2015. doneseno je više zakona i drugih akata koji pomažu u borbi protiv korupcije i ispunjenju posebnih ciljeva. Tu bih istaknula uvođenje *Portala e-Savjetovanja* 2015. godine kojim se povećava transparentnost

³² Vlada Republike Hrvatske, <https://vlada.gov.hr/vijesti/predstavljena-vladina-antikorupcijska-kampanja-korupcija-to-nisam-ja/8632>; pristupljeno 3.9.2023.

³³ Ministarstvo pravosuđa i uprave, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/strateski-dokumenti-i-prioritetna-podrucja/nacionalni-strateski-dokumenti-u-podrucju-borbe-protiv-korupcije/21523>; pristupljeno 3.9.2023.

tijela javne vlasti, ali i omogućava građanima da sudjeluju u donošenju odluka. Radi usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s europskom regulacijom u vidu ponovne uporabe podataka tijela javne vlasti, 2015. došlo je do promjena u ZPPI-u (NN 69/22) u odnosu na do tada važeći iz 2013. godine. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 91)

Nadalje, 2018. godine je spajanjem više inspeksijskih službi u jedno tijelo nastao *Državni inspektorat*, radi više učinkovitosti u obavljanja poslova nadzora. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 91)

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. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 91). O Zviždačima i zaštiti prijavitelja štete ću više govoriti u poglavlju 5.2.2. kao tijela koja djeluju u području prevencije korupcije.

Dalje, napravljene su i pozitivne promjene u jačanju integriteta pravosudnih dužnosnika te je novi *Etički kodeks za državne odvjetnike i njihove zamjenike* donesen 2019. godine. Osim toga, kako ne bi došlo do sukoba interesa i općenito kao mehanizam bolje prevencije korupcije u radu Pravosudne akademije, donesen je *Zakon o Pravosudnoj akademiji* (NN 30/23).

Nadalje, 2020. godinu obilježavaju donošenje antikorupcijskih programa za trgovačka društva u državnom vlasništvu i ona u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i područne samouprave. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 91-92)

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.³⁴

Posljednji i možemo reći najvažniji strateški dokument jest „*Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine*“ (dalje u tekstu Strategija 2021.). Ona navodi kako u RH postoji niz nadležnih institucija koje djeluju na području borbe protiv korupcije, odnosno

³⁴ Akcijski plan za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Antikorupcija/Nacrt%20akcijskog%20plan%20za%20suzbijanje%20korupcije%20za%20razdoblje%20od%202019%20do%202020%20godine.pdf>; pristupljeno 15.9.2023.

na području formiranja antikorupcijske politike, represije te na posebnim područjima prevencije korupcije. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 93)



Slika 1: Antikorupcijski mehanizam u Republici Hrvatskoj

Izvor: Ministarstvo pravosuđa i uprave, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/institucionalni-okvir-u-podrucju-borbe-protiv-korupcije/21525>

5.2.1. TIJELA U PODRUČJU ODREĐIVANJA STRATEŠKE POLITIKE - STRATEŠKI SMJER
Mehanizam strateškog usmjeravanja nacionalne antikorupcijske politike čine Hrvatski sabor, Vlada RH te Ministarstvo pravosuđa i uprave. Unutar Ministarstva nalazi se „Sektor za suzbijanje korupcije (u daljnjem tekstu: Sektor) kao središnjeg tijela za suzbijanje korupcije, a uključuje koordinaciju, izradu, provedbu i nadzor nacionalnih strateških i provedbenih dokumenata vezanih uz prevenciju korupcije u Republici Hrvatskoj. Osim toga, Ministarstvo sudjeluje u promidžbi i educiranju te surađuje s odgovarajućim međunarodnim organizacijama u području sprječavanja korupcije.³⁵

5.2.2. TIJELA KOJA DJELUJU U POSEBNIM PODRUČJIMA PREVENCIJE KORUPCIJE – PREVENCIJA
„Poduzimanjem sustavnih napora u području prevencije korupcije, preventivna tijela djeluju na jačanju integriteta, transparentnosti, učinkovitosti i odgovornosti u radu državnih tijela i

³⁵ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/institucionalni-okvir-u-podrucju-borbe-protiv-korupcije/tijela-u-podrucju-odredjivanja-strateske-politike-strateski-smjer/21526>; pristupljeno 15.9.2023.

institucija te osoba na javnim funkcijama, nastojeći tako korupciju učiniti najrizičnijim izborom.“³⁶

„Zakonom o pravu na pristup informacijama“ (NN, br. 25/13, 85/15) formirana je institucija „Povjerenika za informiranje“ (u daljnjem tekstu: Povjerenik) kao neovisnog tijela koji štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacijama koje je zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske. Među osnovnim zadacima Povjerenika pripadaju inspekcijski nadzor, nadzor nad provedbom zakona, informiranje javnosti i promicanje prava na pristup informacijama, provedba drugostupanjskog postupka kao i podnošenje prijedloga mjera i programa za educiranje u području prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija.³⁷

Usto, vrlo bitna je uloga „Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa“ kao stalnog, neovisnog i samostalnog državnog tijela koje obavlja poslove iz djelokruga rada i nadležnosti određenih „Zakonom o sprječavanju sukoba interesa“ (NN 143/21). Sukob interesa sam po sebi ne predstavlja korupciju, ali označava riskantnu situaciju koja može do nje dovesti.³⁸ Kako bi se to spriječilo, potrebno je imati kvalitetan zakonski okvir sa odgovarajućim sankcijama kako više ne bi dolazilo do neetičnog ponašanja.³⁹ Navedeni Zakon navodi da sukob interesa „postoji kada su privatni interesi obveznika u suprotnosti s javnim interesom“. Nadalje, u čl. od 30. do 54. uređen je izbor, sastav i nadležnost Povjerenstva te sam tijek postupka pred Povjerenstvom kao i sankcije koje Povjerenstvo može izreći u slučaju povrede odredaba Zakona. (Zakon o sprječavanju sukoba interesa NN 143/21) O sukobu interesa dodatno ću govoriti u točki 5.3.2..

Nadalje, na stranici Ministarstva pravosuđa i uprave navodi se kako se rizici na području javne nabave u nadležnosti „Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave“ (u daljnjem tekstu: Državna komisija) kao samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u postupcima javne nabave, koncesija i javno-privatnog partnerstva.⁴⁰ Ona u žalbenom

³⁶ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/institucionalni-okvir-u-podrucju-borbe-protiv-korupcije/tijela-koja-djeluju-u-posebnim-podrucjima-prevencije-korupcije-prevencija/21529>; pristupljeno 27.8.2023.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ IUS- INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/sto-donosi-novi-zakon-o-sprjecavanju-sukoba-interesa-48806#:~:text=Svrha%20Zakona%20o%20sprje%C4%8Davanju%20sukoba%20interesa%20je%20sprje%C4%8Davanje,te%20ja%C4%8Danje%20povjerenja%20gra%C4%91ana%20u%20tijela%20javne%20vlasti>; pristupljeno 28.8.2023.

⁴⁰ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/institucionalni-okvir-u-podrucju-borbe-protiv-korupcije/tijela-koja-djeluju-u-posebnim-podrucjima-prevencije-korupcije-prevencija/21529>; pristupljeno 18.8.2023.

postupku odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka kao pojedinačnih akata donesenih u navedenim postupcima.⁴¹ „U nadležnosti ovog tijela je i odlučivanje o drugim zahtjevima koje su u postupku pravne zaštite ovlaštene postaviti stranke postupka, te podnošenje optužnih prijedloga za prekršaje propisane Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN 18/13, 127/13, 74/14, 98/19, 41/21).“⁴²

Isto tako, važno je istaknuti i preventivnu ulogu „*Državnog ureda za reviziju*“ kao samostalno i neovisno tijelo koja ujedno predstavlja najvišu revizijsku instituciju Republike Hrvatske.⁴³ Više o reviziji govorit ću u točki 5.3.5..

Zakonom o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (NN 44/06, 19/07) uređeno je osnivanje „*Državnog izbornog povjerenstva*“ (u daljnjem tekstu: DIP) kao stalno i neovisno državno tijelo koje obavlja poslove iz svog djelokruga u skladu s navedenom Zakonom te zakonima kojima je regulirana provedba izbora u Republici Hrvatskoj, kao i provedba državnog, lokalnog i savjetodavnog referenduma.⁴⁴ Povjerenstvo, također, vodi računa o godišnjem financijskom poslovanju i prati godišnje financijske izvještaje političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranih s liste grupe birača.

Kao noviji mehanizam prevencije javlja se zaštita „*zviždača*“ donošenjem „Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti“ (NN 46/22). „Zakon je donesen s ciljem jačanja svijesti i poticanja građana na prijavljivanje nepravilnosti o kojima imaju saznanja, a povezani su s obavljanjem poslova kod poslodavca.“ Ovim je Zakonom omogućeno svrstavanje zaštite prijavitelja nepravilnosti u jedan poseban zakon, što prije donošenja ovog Zakona nije postojalo već je bilo regulirano u nekim drugim zakonima.⁴⁵ Tako je omogućeno potencijalnim prijaviteljima efikasno prijavljivanje nepravilnosti kao i njihovu učinkovitu zaštitu, a s ciljem podizanja javne svijesti među zaposlenicima i građanima o potrebi prijavljivanja nezakonitog i koruptivnog ponašanja te općenito povećanja odgovornosti i transparentnosti rada javnog i privatnog sek-

⁴¹ DKOM, <https://www.dkom.hr/o-nama/7/>; pristupljeno: 18.8.2023.

⁴² Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/institucionalni-okvir-u-podrucju-borbe-protiv-korupcije/tijela-koja-djeluju-u-posebnim-podrucjima-prevencije-korupcije-prevencija/21529>, pristupljeno 18.8.2023.

⁴³ <https://www.revizija.hr/o-nama/7/>; pristupljeno 18.8.2023.

⁴⁴ Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, <https://www.izbori.hr/site/o-povjerenstvu/nadleznost-povjerenstva/52>; pristupljeno 29.8.2023.

⁴⁵ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/zakon-o-zastiti-prijavitelja-nepravilnosti/21297>; pristupljeno 29.8.2023.

toru. Sukladno novom Zakonu, *Pučki pravobranitelj* se javlja kao vanjsko tijelo za prijavu nepravilnosti čime je dodatno proširen krug institucija koje djeluju u području prevencije korupcije.

Također, u borbi protiv korupcije važno je ustrajati na čvršćem unapređivanju *uloge građana, civilnog društva i medija* jer oni bi trebali predstavljati neizostavne partnere tijela javnih vlasti u borbi protiv korupcije te nadzoru njegove efikasnosti. Na taj način, kao „vanjski pogled“, sudjeluju u pronalaženju i praćenju koruptivnih rizika javnih politika te potiču tijela javne vlasti da rade odgovornije i transparentnije, a time ujedno utječu i na smanjivanje korupcije. Dakle, otvaranje institucija spram građana, medija i civilnog društva može se svesti na tri uloge – podizanje svijesti o suzbijanju korupcije, sudjelovanje u oblikovanju antikoruptivnih mjera te praćenje njihove provedbe.⁴⁶

5.2.3. REPRESIVNI APARAT - REPRESIJA

Represivni dio mehanizma čini tzv. „uskočka vertikala“ koja se sastoji od *Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta* (USKOK) kao posebnog državnog odvjetništva specijaliziranog za progon kaznenih djela korupcije i organiziranog kriminaliteta, sa sjedištem u Zagrebu. Osnivanjem tijela, 2001. godine, htjelo se stvoriti efikasno tijelo za funkcioniranje na području cijele države u suzbijanju organiziranog kriminaliteta, kao i njegovo praćenje. (USKOK, <https://uskok.hr/hr/o-uskok-u>; pristupljeno 30.8.2023.)

„*Posebni sudski odjeli*“ za postupanje u predmetima isključivo kaznenih djela organiziranog kriminaliteta i korupcije pri Županijskim sudovima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, čine drugi i jednako tako bitni element „uskočke vertikale“ koja je zaokružena 2009. godine osnivanjem „*Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta*“ (PNUSKOK) ustrojenog unutar Uprave kriminalističke policije, Ministarstva unutarnjih poslova.“ PNUSKOK izravno prati i ispituje korupcijske oblike, organizirani kriminalitet i terorizam te u istraživanju usko surađuje s USKOK-om, drugim državnim odvjetništvima i ostalim nadležnim državnim tijelima. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 89)

5.2.4. NADZOR PROVEDBE NACIONALNIH STRATEŠKIH DOKUMENATA

Učinkovitost antikorupcijskih strateških i provedbenih dokumenata te rada navedenih represivnih i preventivnih tijela nužno pretpostavlja uspostavu učinkovitog mehanizma nadzora provedbe i procjene uspješnosti učinaka planiranih aktivnosti. Stoga se velika pozornost posvećuje

⁴⁶ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/institucionalni-okvir-u-podrucju-borbe-protiv-korupcije/tijela-koja-djeluju-u-posebnim-podrucjima-prevencije-korupcije-prevencija/21529>; pristupljeno 29.8.2023.

nadzoru provedbe mjera suzbijanja korupcije te odgovornosti za njihovu provedbu, kao četvrtom elementu antikorupcijskog mehanizma. Sadašnji sustav nadzora provođenja Strategije suzbijanja korupcije i pratećih Akcijskih planova, formulira se kroz rad dva tijela: Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije (u daljnjem tekstu: Nacionalno vijeće) i Savjeta za sprječavanje korupcije.⁴⁷

Prema službenoj stranici Ministarstva pravosuđa i uprave, navodi se kako *Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije* obavlja parlamentarnu kontrolu provedbe antikorupcijske politike. „Nacionalno vijeće održava redovne sjednice o provedbi antikorupcijskih mjera kao i tematske sjednice o pojedinim pitanjima iz prioriternih područja antikorupcijske politike.“⁴⁸

Savjet za sprječavanje korupcije osnovan je Odlukom Vlade Republike Hrvatske kao novo radno tijelo sastavljeno od predstavnika relevantnih javnih institucija i organizacija civilnog društva. Sudjeluje na području oblikovanja i praćenja provedbe nacionalnih antikorupcijskih dokumenata. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 88) Nositelji provedbe aktivnosti iz provedbenih dokumenata vezanih uz sprječavanje korupcije obvezni su, na zahtjev Savjeta, dostavljati informacije o njihovoj provedbi. Savjet je dužan izvjestiti Vladu Republike Hrvatske o svom radu jednom godišnje, i to najkasnije do 1. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu.⁴⁹ Ono nadzire provedbu antikorupcijskih aktivnosti, procjenjuje njihove učinke i predlaže razvijanje metodologija za unaprjeđenja u njihovoj izradi i provedbi. Savjet ima stručnu i administrativnu potporu Sektora za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa na čelu kojeg je tajnik Ministarstva pravosuđa.⁵⁰

5.2.5. ANALIZA AKCIJSKIH PLANOVA UZ STRATEGIJE SUZBIJANJA KORUPCIJE ZA RAZDOBLJE OD 2015. DO 2020.

Kako bismo dobili bolji uvid o tome što se zaista provelo kako bi se suzbila korupcije, u ovome djelu analizirat ću sve donijete Akcijske planove uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. 2020. godine. Akcijski planovi se donose za dvogodišnje razdoblje te su sastavljeni

⁴⁷ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/institucionalni-okvir-u-podrucju-borbe-protiv-korupcije/nadzor-provedbe-nacionalnih-strateskih-dokumenata/21527>; pristupljeno 30.8.2023.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

od konkretnih aktivnosti za neutralizaciju korupcijskih rizika. Koliko se zapravo mjera provelo tijekom jednog Akcijskog plana, najlakše ću prikazati tablično.

Tablica 1. Analiza provedbe aktivnosti svih Akcijski planova uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine.

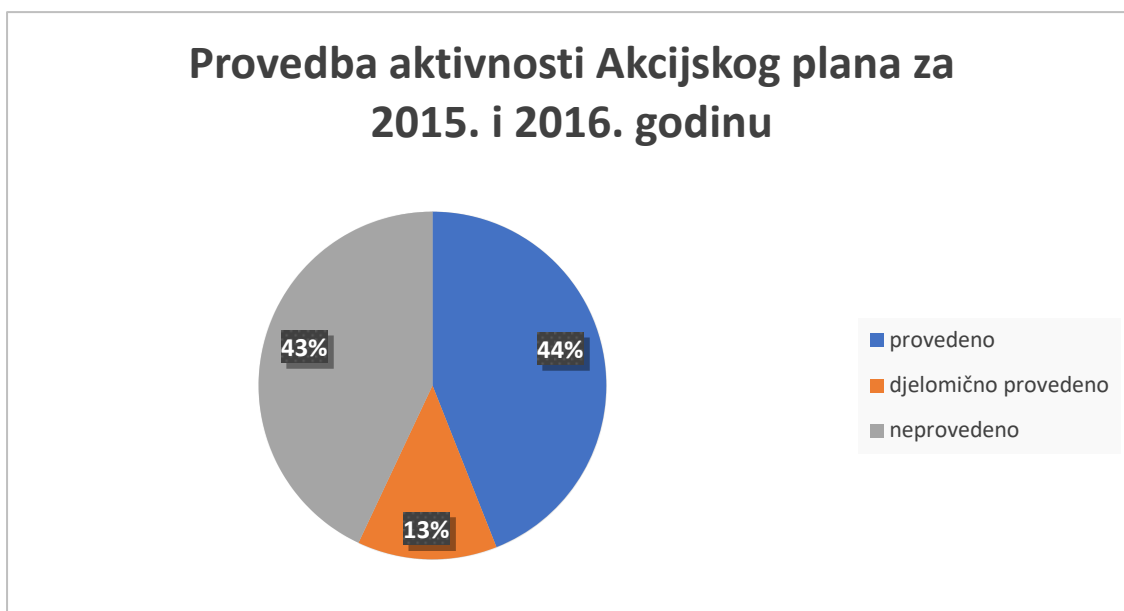
	Akcijski plan za 2015. i 2016. godinu	Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu	Akcijski plan za 2019. i 2020. godinu	UKUPNO
PLANIRANE AKTIVNOSTI	126	126	111 + 8 preneseno	371
PROVEDENO	55	87	74	216
DJELOMIČNO PROVEDENO	17	18	26	61
NE PROVE- DENO	54	21	19	94

Valentina Čmarec prema izvoru: Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije, Izvješće o provedbi aktivnosti za 2019. godinu Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine

Prema podacima iz tablice, vidljivo je kako je Akcijskim planom za 2015. i 2016. godinu bilo gotovo jednak broj provedenih i ne provedenih aktivnosti (razlika je samo 1) dok se Akcijskim planom za 2017. i 2018. godine te Akcijskim planom za 2019. i 2020. godinu situacija znatno popravlja te ima 4 puta više provedenih aktivnosti od neprovedenih. Tako su u razdoblju od 2015. do 2020. godine bile planirane 371 aktivnosti, od kojih je provedeno 216, dok je 61 aktivnosti djelomično provedeno, a 94 aktivnosti nije uopće provedeno.

Kako provedba aktivnosti izgleda u postocima, bit će prikazano u sljedećim grafikonima.

Grafikon 1: Status provedbe aktivnosti Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu u postocima



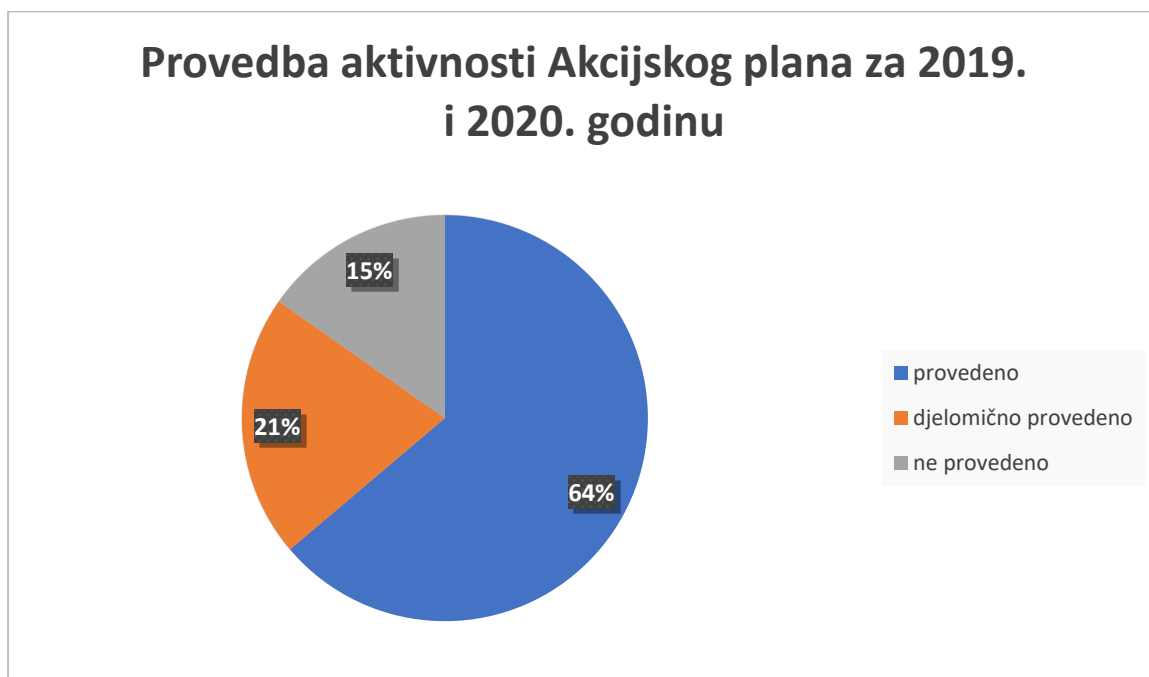
Valentina Čmarec prema izvoru: Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine

Grafikon 2: Status provedbe aktivnosti Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu u postocima



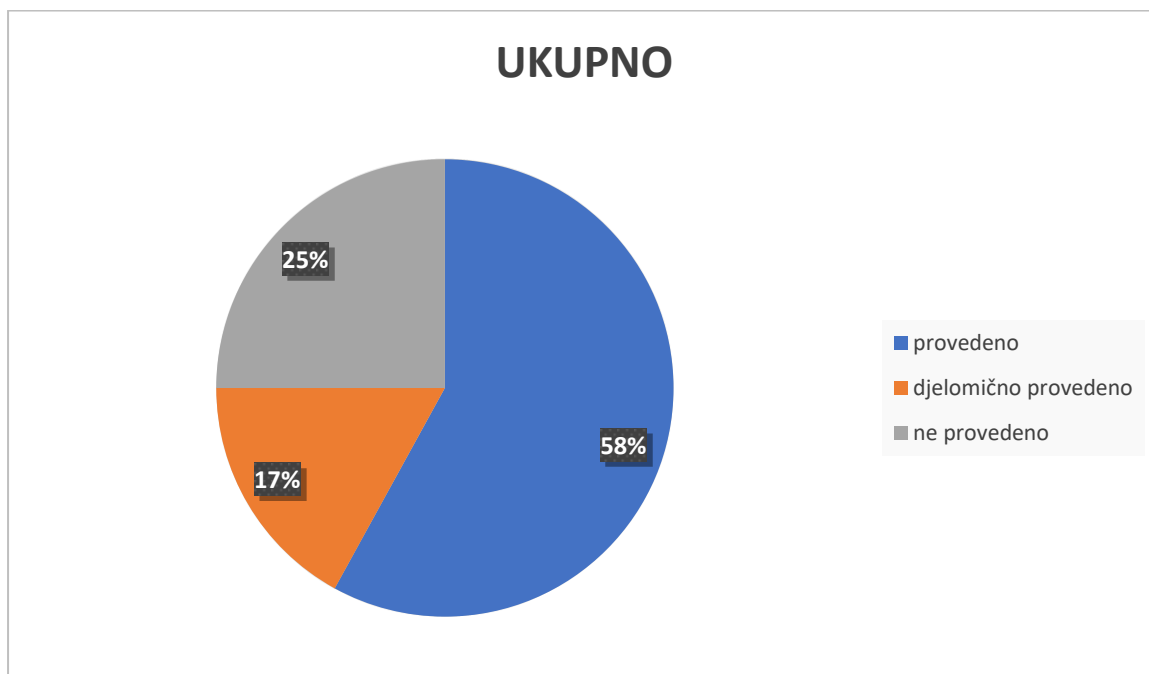
Valentina Čmarec prema izvoru: Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije

Grafikon 3: Status provedbe aktivnosti Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu u postocima



Valentina Čmarec prema izvoru: Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi aktivnosti za 2019. godinu Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine

Grafikon 4: Ukupan status provedbe aktivnosti Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu u postocima



Valentina Čmarec prema izvoru: Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije, Izvješće o provedbi aktivnosti za 2019. godinu Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine

Uspoređujući Grafikon 1, 2 i 3. možemo vidjeti kako je najveći postotak (69 %) provedenih aktivnosti ostvareno Akcijskim planom za 2017. i 2018. godinu, a najmanje Akcijskim planom za 2015. i 2016. godinu gdje postotak iznosi svega 44 % što pokazuje da se nije uspjelo provesti ni pola planiranih aktivnosti. Taj podatak ne začuđuje, s obzirom da se radi o prvom Akcijskom planu koji je donesen uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Kada zbrojimo sve podatke dobivenih od Akcijski planova, što je prikazano u Grafikonu 4, dobivamo podatak da je tijekom svih Akcijskih planova u razdoblju od 2015. do 2020. godine provedeno 58 % aktivnosti, djelomično je provedeno 17 % aktivnosti, a 25 % je ostalo ne provedenih aktivnosti.

Sljedeće što ću provesti je analizu svih Akcijskih planova po horizontalnim ciljevima, kao i prema posebnim ciljevima za sektorska područja. 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 (Tablica 2.), a druga na posebne ciljeve za sektorska područja (Tablica 3.). Svaka tablica sadrži i ukupno stanje provedenih horizontalnih ciljeva i posebnih područja svih Akcijskih planova

Tablica 2: Provedba aktivnosti unutar horizontalnih ciljeva za 2015. i 2016. godinu, za 2017. i 2018. godinu, za 2019. i 2020. godinu, u razdoblju od 2015.-2020. godine (Strategija)

HORIZONTALNI CILJEVI	PROVEDENO	DJELOMIČNO PROVEDENO	NIJE PROVEDENO	PLANIRANE AKTIVNOSTI
Akcijski plan za 2015. i 2016. godinu				
Integritet unutar političkog sustava i uprave	4	1	7	12
Lokalna i područna (regionalna) samouprava	2	3	2	7
Javna nabava	5	0	1	6
Trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu	1	1	3	5
Sprječavanje sukoba interesa	3	0	5	8
Pravo na pristup informacijama	9	0	3	12
Uloga organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije	7	0	0	7

UKUPNO:	31	5	21	57
PROVEDENOST AKTIVNOSTI U POSTOCIMA	54,39 %	8,77 %	36,84 %	100 %
Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu				
Integritet unutar političkog sustava i uprave	2	2	2	6
Lokalna i podru- čna (regionalna) samouprava	12	0	0	12
Javna nabava	7	0	0	7
Trgovačka društva u većinskom drža- vnom vlasništvu	6	1	2	9
Sprječavanje su- koba interesa	2	2	1	5
Pravo na pristup informacijama	9	0	0	9
Uloga organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korup- cije	4	1	4	9
UKUPNO:	42	6	9	57
PROVEDENOST AKTIVNOSTI U POSTOCIMA	73,68 %	10,53 %	15,79 %	100 %
Akcijski plan za 2019. i 2020. godinu				
Integritet unutar političkog sustava i uprave	10	0	5	15
Lokalna i podru- čna (regionalna) samouprava	4	1	0	5
Javna nabava	4	1	2	7
Trgovačka društva u većinskom drža- vnom vlasništvu	4	1	1	6
Sprječavanje su- koba interesa	4	3	0	7
Pravo na pristup informacijama	8	0	3	11
Uloga organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korup- cije	3	6	3	12
UKUPNO:	37	12	14	63

PROVEDENOST AKTIVNOSTI U POSTOCIMA	58,73 %	19,05 %	22,22 %	100 %
Strategija suzbijanja korupcije 2015. – 2020. godine				
Integritet unutar političkog sustava i uprave	16	3	14	33
Lokalna i podru- čna (regionalna) samouprava	18	4	2	24
Javna nabava	16	1	3	20
Trgovačka društva u većinskom drža- vnom vlasništvu	11	3	6	20
Sprječavanje su- koba interesa	9	5	6	20
Pravo na pristup informacijama	26	0	6	32
Uloga organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korup- cije	14	7	7	28
UKUPNO:	110	23	44	177
PROVEDENOST AKTIVNOSTI U POSTOCIMA	62,15 %	12,99 %	24,86 %	100 %

Valentina Čmarec prema izvoru: Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije, Izvješće o provedbi aktivnosti za 2019. godinu Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine

U Tablici 2. možemo vidjeti kako je Akcijskim planom za 2015. i 2016. godinu najviše planiranih aktivnosti bilo usmjereno prema pravu na pristup informacija, čak 12, a od toga je provedeno 9 aktivnosti, a 3 su ostale neprovedene te prema integritetu unutar političkog sustava i uprave što je rezultiralo samo 4 provedenim aktivnosti, dok je jedna djelomično provedena, a 7 ih je ostalo ne provedeno. Najmanje planiranih aktivnosti je bilo u ostvarivanju trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu, samo 6 aktivnosti od kojih je 5 provedenih, a jedna ne provedena. Jedini cilj koji je ostvario 100-postotnu provedenost jest uloga organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije. Ukupno gledajući, unutar horizontalnih ciljeva se uspješno provesti 31 aktivnost od ukupnih 57 planiranih aktivnosti, što iznosi 54,39 % provedenosti, dok se djelomično uspješno provesti 5 mjera, odnosno 8,77 %. Ne provedenih aktivnosti je ostalo 21 mjera, što u postotku iznosi 36,84 %.

Nadalje, Akcijskim planom za 2017. i 2018. godinu, 100-postotna provedenost je ostvarena u tri cilja, lokalnoj i područnoj samoupravi gdje je ujedno bilo i najviše planiranih aktivnosti, javnoj nabavi te kao i u prethodnom Akcijskom planu, u ulozi organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije. Najmanje planiranih aktivnosti je bilo usmjereno u sprječavanju sukoba interesa gdje je podjednak broj provedenih i djelomično provedenih aktivnosti (2), a 1 je ostala neprovedena. Ukupno gledajući, unutar horizontalnih ciljeva bilo je 57 planiranih aktivnosti kao i u prethodnom Akcijskom planu, no ovdje se može vidjeti znatan napredak, čak 42 mjere su provedene odnosno stopa provedenosti iznosi 73,68 %, dok su samo 9 mjera ostale ne provedene, odnosno 15,79 %. Ostalih 10,53 % odnose se na djelomično provedenih mjera.

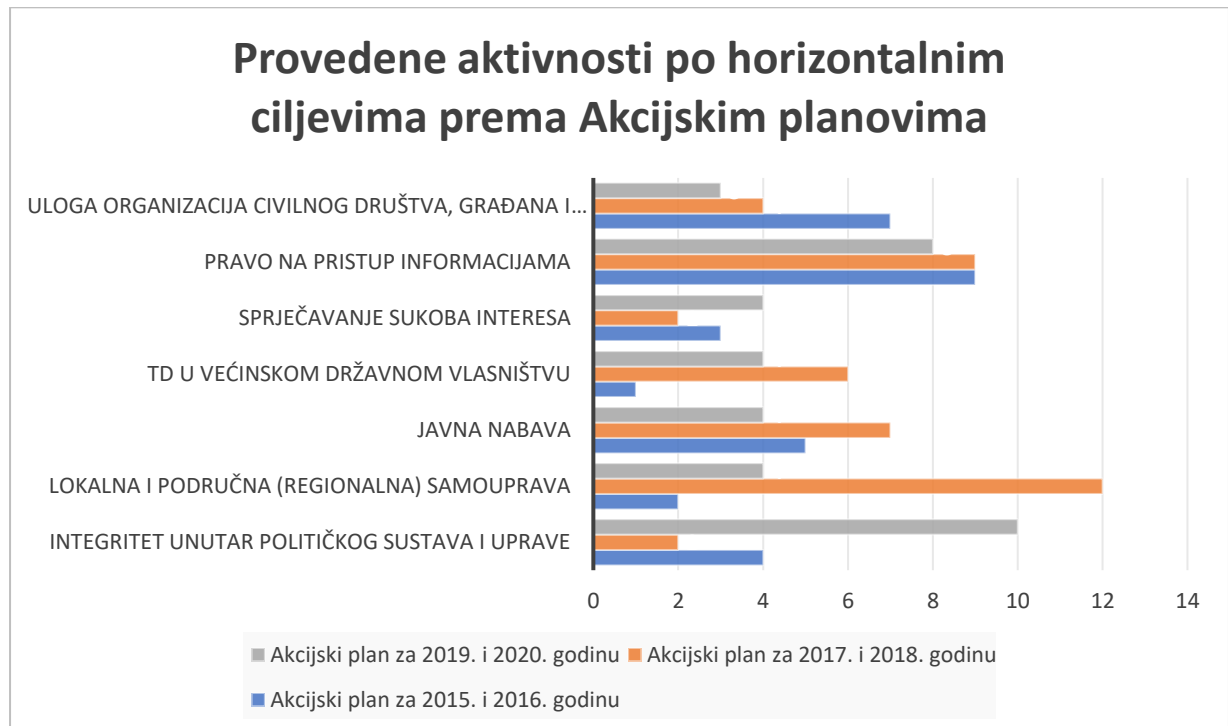
Akcijskim planom za 2019. i 2020. godinu primjetan je znatan porast planiranih aktivnosti naspram prethodnim Akcijskim planovima. Najviše planiranih aktivnosti je bilo kao i u Akcijskom planu za 2015. i 2016. godinu usmjereno prema integritetu unutar političkog sustava i uprave, ukupno 15, od čega je 10 provedeno, a 5 nije provedeno. Najmanje planiranih aktivnosti je imalo u cilju lokalne i područne samouprave no gotovo sve su provedene, samo je jedna djelomično provedena. U ovom Akcijskom planu nije zabilježena 100-postotna provedenost no ako uzmemo u obzir djelomičnu provedenost kao da je provedeno, dobivamo da ostvarena 100-postotna provedenost kod cilja sprječavanja sukoba interesa te lokalne i područne samouprave. Ukupno gledajući, unutar horizontalnih ciljeva, od ukupno planiranih 63 mjera, provedo se samo 37 mjera, odnosno 58,73 % što predstavlja pad u odnosu na prethodni Akcijski plan. Djelomično provedenih mjera je bilo 19,05 %, dok je ne provedenih planiranih aktivnosti ostalo 14 mjera, odnosno 22,22 %.

Kada aktivnosti svih Akcijskih planova svrstamo u jednu tablicu, dobivamo da je najviše planiranih aktivnosti bilo kod cilja integriteta unutar političkog sustava i uprave no ne bilježi veliku provedenost, 16 ih je provedeno, 3 su djelomično, a 14 ih nije uopće provedeno što čini da je gotovo podjednak broj provedenih i ne provedenih aktivnosti. Najveća provedenost se bilježi kod prava na pristup informacija gdje je provedeno 26 aktivnosti od ukupno 32 planirane aktivnosti što u postotcima čini 81% provedenosti, a 6 ih je ostalo ne provedeno, odnosno 19%. Najmanji postotak provedenosti bilježi se kod sprječavanja sukoba interesa gdje je samo 45% planiranih aktivnosti provedeno. Zaključno, tijekom svih Akcijskih planova od 2015. do 2020. godine, unutar horizontalnih ciljeva, planirano je bilo 177 mjera, od toga se uspjelo provesti 110 mjera, što u postotku iznosi 62,15 %. Djelomično provedenih planiranih aktivnosti je bilo

23, odnosno 12,99 %, dok je ne provedenih aktivnosti ostalo 44, odnosno 24,86%. Tako dolazimo do zaključka kako je provedeno više od polovice planiranih aktivnosti no smatram da je to ne dovoljno, treba se još više raditi na tome kako bi se ostvarila stopostotna provedenost.

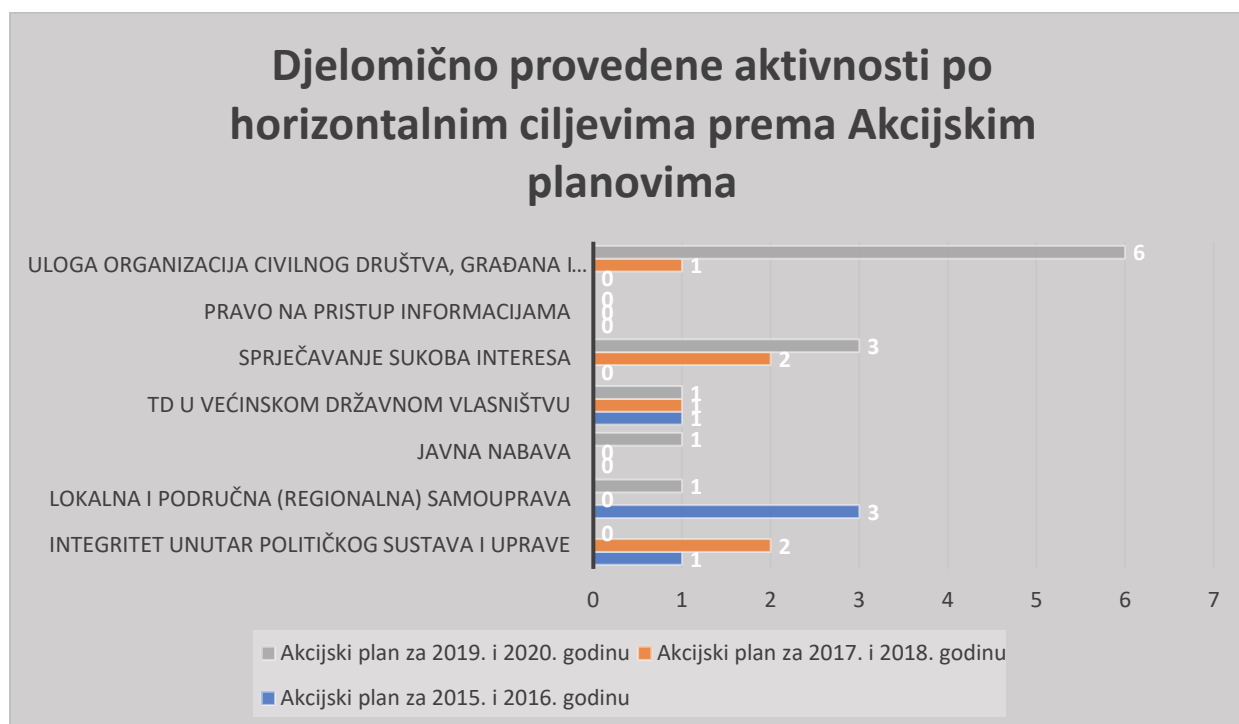
U sljedećim grafikonima bit će prikazano koliko je planiranih aktivnosti provedeno unutar horizontalnim ciljevima tijekom svih godina Akcijskih planova.

Grafikon 5: Provedene aktivnosti unutar horizontalnih ciljeva prema svim Akcijskim planovima uz Strategiju suzbijanja korupcije u razdoblju od 2015. do 2020. godine.



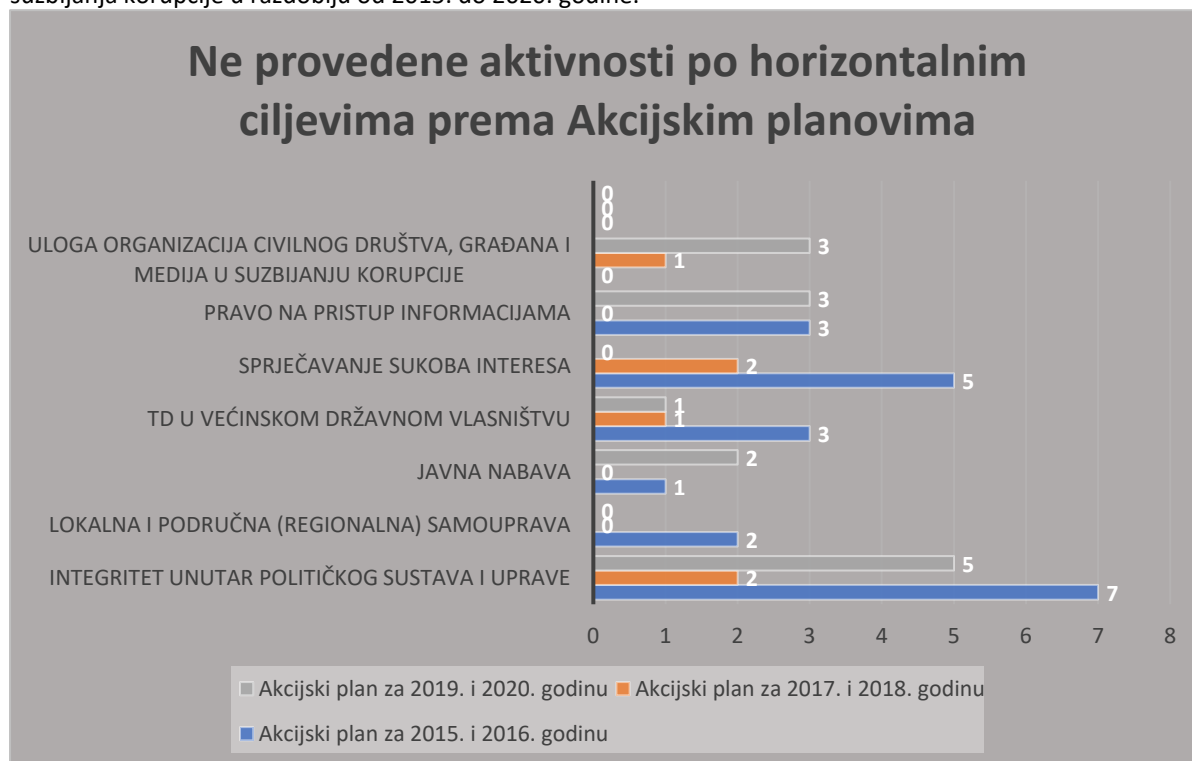
Valentina Čmarec prema izvoru: Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije, Izvješće o provedbi aktivnosti za 2019. godinu Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine

Grafikon 6: Djelomično provedene aktivnosti unutar horizontalnih ciljeva prema svim Akcijskim planovima uz Strategiju suzbijanja korupcije u razdoblju od 2015. do 2020. godine.



Valentina Čmarec prema izvoru: Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije, Izvješće o provedbi aktivnosti za 2019. godinu Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine.

Grafikon 7: Ne provedene aktivnosti unutar horizontalnih ciljeva prema svim Akcijskim planovima uz Strategiju suzbijanja korupcije u razdoblju od 2015. do 2020. godine.



Valentina Čmarec prema izvoru: Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije, Izvješće o provedbi aktivnosti za 2019. godinu Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine

Iz Grafikona 5. očituje se podjednak broj provedenih aktivnosti (9) usmjerenih na pravo pristupa informacija u Akcijskim planovima za 2017. i 2018. godinu i za 2019. i 2020. godinu dok je Akcijskim planom za 2015. i 2016. godinu provedena samo jedna mjera manje, odnosno 8. Također, uočava se kako je najviše provedenih aktivnosti (12) bilo usmjereno prema lokalnoj i područnoj samoupravi i to Akcijskim planom za 2017. i 2018. godinu. Najmanje provedenih aktivnosti je bilo prema TD u većinskom državnom vlasništvu.

U Grafikonu 6. uočava se kako ima dosta aktivnosti koje nisu djelomično provedene, a tijekom svih Akcijskih planova ne postoji nijedna djelomično provedena mjera u području Prava na pristup informacijama. Najviše djelomično provedenih aktivnosti mjera ima u području Uloge organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije, ukupno 7 mjera, od kojih je 6 djelomično provedeno Akcijskim planom za 2019 i 2020. godinu. Taj podatak ne začuđuje s obzirom da se sve više želi uključiti građane u suzbijanju korupcije pa se sve više mjere okreću ka tome. Također se može zamijetiti kako je u svim Akcijskim planovima djelomično provedena po jedna mjera u području Trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu.

U Grafikonu 7. najviše ne provedenih aktivnosti ima u području Integriteta unutar političkog sustava i uprave, ukupno 14, od kojih je 7 ne provedenih mjera tijekom Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu, 2 ne provedene mjere tijekom Akcijskog plana za 2017. i 2018. godine i 5 ne provedenih mjera tijekom Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu. Najmanje ne provedenih aktivnosti je u području Lokalne i područne (regionalne) samouprave, samo dvije mjere i to obje tijekom Akcijskog plana za 2015 i 2016. godinu. U području Prava na pristup informacija podjednak je broj ne provedenih mjera, 3 ne provedenih aktivnosti tijekom Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu i 3 ne provedenih aktivnosti tijekom Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu.

Tablica 3: Provedba aktivnosti unutar posebnih ciljeva prioriteta područja 2015. i 2016. godinu, za 2017. i 2018. godinu, za 2019. i 2020. godinu, u razdoblju od 2015.-2020. godine (Strategija)

POSEBNI CILJEVI ZA PRIORITETNA PODRUČJA	PROVEDENO	DJELOMIČNO PROVEDENO	NIJE PROVEDENO	PLANIRANE AKTIVNOSTI
Akcijski plan za 2015. i 2016. godinu				
Pravosuđe	4	2	1	7
Gospodarstvo	2	3	5	10
Javne financije	5	1	2	8
Poljoprivreda	6	1	1	8
Zdravstvo	3	2	11	16

Znanost, obrazovanje i sport	4	0	5	9
Infrastruktura, okoliš i promet	4	0	7	11
UKUPNO:	28	9	32	69
PROVEDENOST AKTIVNOSTI U POSTOCIMA	40,58 %	13,04 %	46,38 %	100 %
Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu				
Pravosuđe	4	1	2	7
Gospodarstvo	7	1	1	9
Javne financije	12	0	0	12
Poljoprivreda	0	0	2	2
Zdravstvo	8	7	1	16
Znanost, obrazovanje i sport	7	1	2	10
Infrastruktura, promet i okoliš	7	2	4	13
UKUPNO:	45	12	12	69
PROVEDENOST AKTIVNOSTI U POSTOCIMA	65,22 %	17,39 %	17,39 %	100 %
Akcijski plan za 2019. i 2020. godinu				
Pravosuđe	3	3	2	8
Gospodarstvo	11	1	0	12
Javne financije	9	3	0	12
Poljoprivreda	3	0	0	3
Zdravstvo	5	1	0	6
Znanost, obrazovanje i sport	7	4	3	14
Infrastruktura, promet i okoliš	0	2	0	2
UKUPNO	38	14	5	57
PROVEDENOST AKTIVNOSTI U POSTOCIMA	66,67 %	24,56 %	8,77 %	100 %
Strategija za suzbijanje korupcije 2015. – 2020. godine				
Pravosuđe	11	6	5	22
Gospodarstvo	20	5	6	31
Javne financije	26	4	2	32
Poljoprivreda	9	1	3	13
Zdravstvo	16	10	13	39
Znanost, obrazovanje i sport	18	5	10	33
Infrastruktura, promet i okoliš	11	4	11	26
UKUPNO:	111	35	50	196
PROVEDENOST AKTIVNOSTI U POSTOCIMA	56,63 %	17,86 %	25,51 %	100 %

Valentina Čmarec prema izvoru: Ministarstvo pravosuđa i uprave, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije, Izvješće o provedbi aktivnosti za 2019. godinu Akcijskog plana za 2019. i 2020.

U tablici 3. možemo vidjeti kako je Akcijskim planom za 2015. i 2016. godinu najviše planiranih aktivnosti bilo u području zdravstva, od kojih je najviše ostalo ne provedenih mjera, čak 11, dok su samo 3 provedene, a 2 djelomično provedene što ujedno predstavlja najlošiji rezultat provedenosti od svega 18% provedenosti. Najmanje planiranih aktivnosti ima u području pravosuđa, ukupno 7 mjera no 4 ih je uspješno provedeno, 2 su djelomično dok je 1 ostala ne provedena. Najviše aktivnosti se provelo u području poljoprivrede, 6 od ukupnih 8 što predstavlja najbolju provedenost od 75%. Ukupno gledajući, unutar posebnih ciljeva za prioritetna područja uspjelo se provesti 28 mjera od ukupnih 69 planiranih aktivnosti, što u postotku iznosi 40,58 %, dok ne djelomično provedenih aktivnosti bilo 9 mjera. Ne provedenih aktivnosti je ostalo čak 32 mjera, odnosno 46,38 %. Dakle, više je bilo ne provedenih aktivnosti nego provedenih što je svakako zabrinjavajuće.

Nadalje, Akcijskim planom za 2017. i 2018. godinu se najviše aktivnosti planiralo u području zdravstva kao i prethodnim Akcijskim planom no sada se stanje popravilo te je provedeno 8 aktivnosti od ukupnih 16, 7 ih je djelomično provedeno, a samo je 1 ostala ne provedena. Najviše provedenih aktivnosti je bilo u području Javnih financija, 12 mjera, isto koliko je i bilo planiranih čime se ostvaruje 100% -tna provedenost. Najmanje planiranih aktivnosti je bilo u području poljoprivrede, samo dvije mjere i te 2 mjere nisu se uspjele provesti te se ostvarena 100% -tna ne provedenost. Ukupno gledajući, unutar posebnih ciljeva za prioritetna područja, planirano je bilo 69 aktivnosti kao i u prethodnom Akcijskom planom, no ovdje je situacija malo bolja, ovim Akcijskim planom se uspjelo provesti 45 mjera, odnosno 65,22 % što predstavlja više od polovice planiranih aktivnosti. Djelomično provedenih mjera je bilo podjednako kao i ne provedenih mjera, 12, što u postotku iznosi 17,39 %.

U Akcijskom planu za 2019. i 2020. godinu je najviše planiranih mjera bilo u području znanosti, obrazovanja i sporta, ukupno 14, od kojih je 7 mjera provedeno, 4 djelomično, a 3 nisu uopće provedene. U području gospodarstva i javnih financija je planirano podjednak broj aktivnosti, svaka 12. Za razliku od prethodnog Akcijskog plana gdje je u području javnih financija bio isti broj planiranih aktivnosti, ovog puta se ovim Akcijskim planom nisu provele sve aktivnosti, nego je provedeno 9 mjera, dok su 3 djelomično provedene. U području gospodarstva je samo 1 djelomično provedeno dok su ostale provedene (11). Najmanje se aktivnosti planiralo

u području infrastrukture, prometa i okoliša, samo dvije i one su djelomično provedene. Ukupno gledajući, unutar posebnih ciljeva u prioritetnim područjima, bilo je planiranih 57 mjera, nešto manje nego u prethodnim Akcijskim planovima. Od ukupno planiranih aktivnosti, provedeno se 38 aktivnosti, odnosno 66,67 %, što predstavlja 1,45% više provedenih mjera u odnosu na prethodni Akcijski plan. Djelomično provedenih mjera je bilo 14, odnosno 24,56 % od ukupno planiranih, dok su samo 5 ostale ne provedene, što u postotku iznosi 8,77 %. Tako je ovim Akcijskim planom predstavljena svjetlija slika u borbi protiv korupcije.

Kada se uzmu u obzir svi Akcijski planovi u razdoblju od 2015. do 2020. godine, dolazimo do podatka da se najviše aktivnosti planiralo u području zdravstva, ukupno 39 aktivnosti, od kojih je 16 provedeno, 10 ne provedeno, a 13 mjera je ostalo ne provedeno što čini podatak od svega 41% provedenosti (ujedno najmanji postotak provedenosti), ako uzmemo u obzir djelomično provedene aktivnosti kao provedene, dobivamo postotak provedenosti od 66%. Navise provedenih aktivnosti je bilo u području javnih financija, čak 26 mjera od ukupnih 32, a 4 su djelomično provedene, a 2 su ostale ne provedene. Najmanje planiranih aktivnosti je bilo u području poljoprivrede, samo 13 mjera, ali od toga je 9 uspješno provedeno, 1 je djelomično, a 3 nisu provedene. U području pravosuđa je uspješno provedena polovica planiranih aktivnosti, 11 od ukupnih 22, dok su 6 djelomično provedene, a 5 uopće nisu. U području infrastrukture, prometa i okoliša je ostvaren podjednak broj provedenih i ne provedenih aktivnosti, 11 svaki, dok je 4 aktivnosti djelomično provedeno. Zaključno, tijekom svih Akcijskih planova od 2015. do 2020. godine, unutar posebnih ciljeva za prioritetna ciljeva, planirano je bilo 196 mjera, od toga je uspješno provedeno 111 mjera, što u postotku iznosi 56,63 %. Djelomično provedenih planiranih aktivnosti je bilo 35, odnosno 17,86 %, dok je ne provedenih aktivnosti ostalo 50 mjera, odnosno 25,51 %. Tako dolazimo do zaključka kako je provedeno nešto više od polovice planiranih aktivnosti, što svakako predstavlja zabrinjavajuću sliku te se mora raditi na povećanju provedenosti planiranih mjera.

5.3. ANTIKORUPCIJSKE MJERE

Ključ uspješne antikorupcijske politike leži u sprječavanju korupcije na svim razinama te ujedno predstavlja i obvezu Republike Hrvatske koja proizlazi iz Konvencije Ujedinjenih naroda

protiv korupcije te relevantnih dokumenata Vijeća Europe i Europske unije.⁵¹ Prioritetna područja u borbi protiv korupcije bit će nabrojana u sljedećim potpoglavljima (5.3.1.- 5.3.8.).

5.3.1. ETIČKI KODEKS

Kodeksi ponašanja osobito su važni za razvoj profesionalnog integriteta te kako bi se spriječila korupcija državnih službenika. Polazišna točka je uputiti državne službenike kako postupiti u situacijama kada se pojavi potencijalno koruptivno ponašanje. Također, građani dobivaju sliku kakvo se ponašanje i odluke mogu očekivati od osoba koje obnašaju javne dužnosti.⁵²

Etički kodeks državnih službenika predstavlja instrument antikorupcijskog djelovanja u radu državnih službenika. Unutar Ministarstva uprave uspostavljen je Odjel za etiku koji u slučaju sukoba interesa, primanja darova i eventualnog korumpiranog postupanja primjenjuje etička načela u javnoj upravi. Građani i državni službenici mogu podnijeti prijave i pritužbe Odjelu za etiku putem otvorenog telefona i na druge načine koje zatim prosljeđuje nadležnim tijelima uz istovremeno praćenje njihovog rješavanja. Kod samog ulaska u državnu službu, kandidati moraju biti upoznati s Etičkim kodeksom.⁵³ „Osim Etičkog kodeksa državnih službenika s istim načelima i odgovarajućim sadržajima donesen je i „Etički kodeks policijskih službenika“ (NN 62/2012) kako bi se postiglo zakonito, profesionalno, pravedno, pristojno, korektno i humano postupanje policijskih službenika, a sve u poštivanja etičkih načela.⁵⁴

5.3.2. SUKOB INTERESA

Službenici se mogu pronaći u situaciji kad su njegovi privatni interesi u suprotnosti s javnima. Time privatni interes utječe ili može utjecati na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti. Kako bi se to spriječilo, a već sam u radu i spomenula, donesen je Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN 143/21). Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa osnovano je za provedbu Zakona. Povjerenstvo se sastoji od predsjednika Povjerenstva i četiri člana Povjerenstva. Predsjednik i članovi Povjerenstva biraju se na mandat od 5 godina na način i po postupku utvrđenom ovim Zakonom. Kada se uoči kršenje nekih od odredbi Zakona, Povjerenstvo može izreći javnom dužnosniku sljedeće kazne: novčanu kaznu, opomenu i javnu objavu odluke. Postupak pred Povjerenstvom je otvoren za javnost, osim postupka glasovanja te

⁵¹ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/arhiva/istaknute-teme-arhiva/antikorupcija/sprjecavanje-korupcije-6174/6174>; pristupljeno 15.9.2023.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

ako nije drukčije propisano Zakonom. Nadređeni državni službenici su također obvezni nadzirati sukob interesa što je određeno „Zakonu o državnim službenicima“ i postojećim kodeksima ponašanja.⁵⁵

5.3.3. JAVNE NABAVE

„Javna nabava obuhvaća skup postupaka koje naručitelji, koji samostalno ne stječu financijska sredstva nego su neposredni ili posredni korisnici državnog ili lokalnog proračuna, moraju provesti prije zaključivanja ugovora o javnoj nabavi roba, radova ili usluga.“ Predstavlja jednu od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike jer je to područje u kojem se pojavljuju velike svote novca.⁵⁶

Tu se susreću dva bitna segmenta državne ekonomije: javni sektor kao naručitelj i privatni sektor kao ponuditelj. Javni naručitelji u Republici Hrvatskoj mogu biti sljedeći:

- državna tijela Republike Hrvatske
- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
- pravne osobe koje su osnovane za određene svrhe radi zadovoljavanja potreba u općem interesu, a koje nemaju industrijski ni trgovački značaj
- udruge koje su osnovale državna tijela ili jedinice lokalne samouprave.⁵⁷

„Da bi se spriječila korupcija u javnoj nabavi i time zaštitila sredstva poreznih obveznika potrebno je detaljno normirati područje javne nabave na način da se jamči jednak tretman svih sudionika sustava javne nabave prema unaprijed zadanim pravilima, te da se svim sudionicima postupka jamči pravna zaštita.“ U Republici Hrvatskoj područje javne nabave regulirano je „Zakonom o javnoj nabavi“ (NN 120/16, 114/22) uključivši i odredbe prava Europske Unije u području javne nabave.⁵⁸

Provedbu i nadzor primjene zakona i podzakonskih akata u području javne nabave i javno-privatnog partnerstva provodi „Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva“.⁵⁹

5.3.4. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Pravo na dostupnost informacijama kojima raspolažu tijela javne vlasti predstavlja jedno od temeljnih ljudskih prava. „Zakon o pravu na pristup informacijama“ (NN 25/13) osigurava građanima pravo na pristup informacijama državnih tijela. Za praćenje i provedbu Zakona o

⁵⁵ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/arhiva/istaknute-teme-arhiva/antikorupcija/sprjecavanje-korupcije-6174/6174>; pristupljeno 22.9.2023.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

pravu na pristup informacijama nadležan je Povjerenik za informiranje koji o tome redovito izvješćuje Vladu Republike Hrvatske, o čemu sam već govorila u poglavlju 4.2.2.. Tako je kod sudova, sudska praksa djelomično dostupna na internetu kako bi se osigurala javnost rada sudova. Na temelju procesnih zakona i Sudskog poslovnika omogućuje se primjena načela javnosti glavnih rasprava u sudu te se tom mogućnošću često mediji koriste.⁶⁰

Pravo na informaciju ostvareno je i u drugim javnim službama. Tako je, primjerice, na internetskim stranicama bolničkih ustanova dana svim građanima mogućnost uvida u liste čekaanja. Uspostavljanjem Središnjeg državnog portala (<https://www.gov.hr/>) kao jedinstvenog mjesta omogućen je pristup informacijama o načinima ostvarivanja prava i izvršenja obveza građana i poduzetnika te dostupnosti električnih usluga javne uprave. Također, „Zakonom o javnoj nabavi“ (NN 120/16, 114/22) omogućeno je široj javnosti pristup informacijama o javnoj nabavi u RH čime se ujedno ostvaruje i načelo transparentnosti.⁶¹

5.3.5. REVIZIJA

Kao što sam već spomenula u poglavlju 5.2.2., veliku važnost u prevenciji korupcije ima Državni ured za reviziju osnovan 1993. godine.

„Nadležnost i djelokrug Ureda uređeni su Zakonom o Državnom uredu za reviziju (NN 25/19) i Zakonom o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu (NN 29/19 i 98/19). Ured obavlja reviziju državnih prihoda i rashoda, financijskih izvještaja i financijskih transakcija jedinica državnog sektora i lokalnih jedinica, pravnih osoba koje se financiraju iz proračuna, pravnih osoba kojima je osnivač Republika Hrvatska ili lokalne jedinice, društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska, odnosno lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima.“ Također je nadležan za obavljanje revizije sredstava Europske unije i drugih međunarodnih organizacija. Što zapravo obuhvaća revizija? Ona se sastoji od ispitivanja dokumenata unutarnje kontrole i unutarnje revizije, računovodstvenih i financijskih postupaka te drugih evidencija. Sve to kako bi se utvrdilo iskazuju li financijski izvještaji točan financijski položaj i rezultat financijskih aktivnosti. Revizija provodi i ispitivanje financijskih transakcija kako bi se utvrdilo je li u skladu sa zakonskim korištenjem sredstva. „Revizija obuhvaća i davanje ocjene o djelotvornosti i ekonomičnosti obavljanja djelatnosti te davanje ocjene o učinkovitosti ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih financijskih transakcija, programa i projekata.“ Dužnost revizije je da svake godine

⁶⁰ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/arhiva/istaknute-teme-arhiva/antikorupcija/sprjecavanje-korupcije-6174/6174>; pristupljeno 25.9.2023.

⁶¹ Ibid.

obavlja reviziju izvještaja o izvršenju državnog proračuna reviziju financijskih izvještaja i poslovanja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica izabranih s liste grupe birača.⁶²

5.3.6. JAVNE FINACIJE

Svaka zemlja bi trebala voditi računa o transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnim financijama. Na taj način se pridonosi suzbijanju korupcije. Ministarstvo financija RH provodeći poslove iz svoje nadležnosti, pridonose suzbijanju korupcije svojim preventivnim djelovanjem.

Ministarstvo financija provodi sljedeći nadzor:

- ☞ porezni nadzor
- ☞ carinski nadzor
- ☞ Financijska policija
- ☞ Financijski inspektorat
- ☞ Ured za sprječavanje pranja novca te
- ☞ Proračunski nadzor.

„Tijekom 2008. godine doneseno je nekoliko novih zakona koji su stupili na snagu 1. siječnja 2009. godine, a koji svojim preventivnim djelovanjem potpomažu suzbijanje korupcije te olakšavaju njeno otkrivanje: Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranju terorizma, Zakon o osobnom identifikacijskom broju i Zakon o koncesijama.“⁶³

5.3.7. FINANCIRANJE POLITIČKIH STRANAKA

Kako ne bi došlo do pojave korupcije u politici, financiranje političkih stranaka treba biti transparentno, kako ne bi došlo do nejasne i neprecizne utvrđene obveze u kontroli financiranja političkih stranaka. „Zbog toga se Zakonom o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 29/19, 98/19) osigurava transparentnost izvora financiranja i troškova političkih stranaka. Političke stranke dužne su svoje financije voditi sukladno važećim propisima o financijskom poslovanju neprofitnih organizacija, prikazati porijeklo i način utroška prikupljenih sredstava.“ Po prvi puta se Zakonom limitira iznos donacija i zabranjuju anonimne donacije. Oni iznosi donacija koji prelaze Zakonom propisani limit, kao i anonimne donacije, političke stranke moraju prijaviti Državnom uredu za reviziju i Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, te ih uplatiti u korist državnog proračuna. Politička stranka koja ne postupi po tom propisu počinila je prekršaj te se može novčano kazniti. Kako bi se osigurala pravilna provedba Zakona

⁶² Državni ured za reviziju, <https://www.revizija.hr/o-nama/7>; pristupljeno 25.9.2023.

⁶³ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/arhiva/istaknute-teme-arhiva/antikorupcija/sprjecavanje-korupcije-6174/6174>; pristupljeno 25.9.2023.

donesen je „Pravilnik o načinu vođenja evidencije i izdavanja potvrda o primitku članarina i dobrovoljnih priloga (donacija).“⁶⁴

5.3.8. ZAŠTITA "ZVIŽDAČA"

Pojam zviždač dolazi od engleske riječi „whistleblower“. Definira se da je „Zviždač“ zaposlenik, bivši zaposlenik ili član organizacije koji prijavi neko nelegalno postupanje odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti. Osobe koje prijavljuju korupciju su iznimno važne jer se korupcija često dogovara u četiri oka, unutar zatvorenih sustava te ju se često teško razotkriti bez dojava iznutra. Kako bi se potaknule osobe na prijavu korupcije, zakonima se jamče zaštita od otkaza kao i od zlostavljanja poslodavaca. „Zaštita osoba koje u dobroj vjeri prijave korupciju u RH propisana je u dijelovima slijedećih zakona: Čl.131. Kaznenog zakona, Čl. 109 i 131 Zakona o radu, Čl.32. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Čl.25. Zakona o zaštiti tajnosti podataka, Čl. 36. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, Čl. 57. Zakona o trgovini, Čl. 14. a. Zakona o državnim službenicima.“⁶⁵

„Sektor za suzbijanje korupcije“ Ministarstva pravosuđa izradio je „Analizu zaštite zviždača u zemljama članicama Europske unije“ kojom je izvršen pregled prakse zaštite zviždača u zakonodavstvima 11 europskih zemalja.“⁶⁶

5.4.PRAĆENJE (GRECO)

GRECO (eng. Group of States against Corruption) predstavlja skupinu država protiv korupcije čiji je zadatak pratiti poštuju li države članice antikorupcijske standarde postavljene od strane Vijeća Europe. Ono je utemeljeno od strane Vijeća Europe 1999. godine, a članice čine 48 europskih zemalja te Kazahstan i SAD. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 136) Hrvatska je postala članicom 2000. godine. Ono je ekspertno tijelo Vijeća Europe zaduženo za redovite cikluse evaluacije i monitoring antikorupcijske politike u zemljama članicama, kandidatima i trećim zemljama. Praćenje koje provodi GRECO sastoji se od dvaju postupaka: „postupka procjene“ i „postupaka sukladnosti“. „Postupak procjene“ se temelji na odgovorima na upitnik specifičnima za pojedinu zemlju te na posjetu GRECO-vog evaluacijskog tima. Nakon toga slijedi procjena učinaka („postupak sukladnosti“) kojima se ispituju mjere poduzete kako bi se implementirale preporuke dane na temelju ocjena pojedinih država.⁶⁷

⁶⁴ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/arhiva/istaknute-teme-arhiva/antikorupcija/sprjecavanje-korupcije-6174/6174>; pristupljeno 25.9.2023.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

Provodi se dinamičan postupak uzajamnog ocjenjivanja i pritiska drugih zemalja, u čemu se sjedinjuje stručnost ocjenjivača i zastupnika zemalja na plenarnim sjednicama. Cilj praćenja i ocjene kojeg provodi GRECO je pružiti pomoć svim zemljama članica Grupe u provedbi anti-korupcijske politike donošenjem svojih preporuka. Rad GRECO-a potaknuo je usvajanje značajnog broja izvješća koje sadrže veliki broj činjenica o europskim politikama za borbu protiv korupcije.⁶⁸

Hrvatska je do sada prošla pet evaluacijska ciklusa. „Prvi evaluacijski ciklus (2002.) postavio je snažan naglasak na neovisnost pravosuđa; Drugi (2005.) je posebno istražio izvršni dio javne uprave; Treći evaluacijski krug (2009.) se usredotočio na optužbe o korupciji – inkriminacije (uključujući one koje su se odnosile na saborske zastupnike, suce i državne odvjetnike) te sprječavanje korupcije u financiranju političkih; Četvrti evaluacijski krug se bavio pitanjima načela ponašanja, sprječavanja sukoba interesa i unaprjeđivanja komunikacijskih politika saborskih zastupnika, sudaca i državnih odvjetnika, dok se u posljednjem, petom ciklusu usmjerio na sprječavanje korupcije i promicanje integriteta izvršne vlasti i policije.“ U četvrtom i petom ciklusu GRECO je istaknuo potrebu donošenja kodeksa ponašanja za te skupine zaposlenika. Tako je na temelju provedbe četvrtog evaluacijskog ciklusa donio Preporuku 2014. godine koja se odnosila na donošenje Kodeksa ponašanja za saborske zastupnike, a 2019. godine (u petom ciklusu) Preporuku koja se odnosila na donošenje Kodeksa ponašanja za dužnosnike izvršne vlasti. Kodeks ponašanja za dužnosnike izvršne vlasti bi sadržavao razna ponašanja poput darova, aktivnosti izvan službe, ograničenja nakon napuštanja službe itd, a koji bi sadržavao i provedbene mehanizme i sankcije. (Grubišić, Marčetić, Zrinščak, Manojlović, 2022: 136-137)

„Ministarstvo pravosuđa koordinira ispunjavanje preporuka GRECO-a za Republiku Hrvatsku, a sukladno svom djelokrugu sudjeluje i u poduzimanju potrebnih aktivnosti s ciljem ispunjavanja pojedinih preporuka.“⁶⁹

6. ZAKLJUČAK

Korupcija je društveni problem, kako u državi tako i u svijetu. Iako postoji dugi niz godina, tek se posljednjih godina razvila svijest o štetnosti korupcije, ali i posljedicama koje ostavlja. Korupcija šteti cijelom društvu, kako građanima tako i institucijama. Među najvažnijim posljedicama smatra se gubitak povjerenja građana u institucije. Tako se zadatak institucija svodi na

⁶⁸ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/medjunarodna-suradnja/greco/21569>; pristupljeno 25.9.2023.

⁶⁹ Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/medjunarodna-suradnja/greco/21569>; pristupljeno 25.9.2023.

nov i nužan zadatak, a to je osvijestiti da korupcije nije samo običan prijestup ili kazneno djelo, već i zlo i sramota. Sve države, ali i međunarodne organizacije usmjerene su na suzbijanje, sprječavanje i sankcioniranje korupcije.

Stanje u Republici Hrvatskoj nije najbolje budući da se nalazimo među najkoruptivnijim zemljama. No istraživanjem koje je provelo GCB zamijećeno je da su percepcija i stvarnost u kontradikciji. Odnosno, u Hrvatskoj se korupcija percipira u visokom stupnju, no istovremenu postoji mala vjerojatnost osobnog suočavanja s korupcijom. Ovdje možemo vidjeti kako je riječ o osobnoj percepciji. O postojanju korupcije ide također u prilog što se svakodnevno mogu pročitati vijesti o korupcijskim aferama, kaznenim djelima, ali i o sankcijama za pojedince koje se nisu provele. Hrvatska je s vremenom prepoznala potrebu i osnovala tijela tzv. antikorupcijskog mehanizma, koja djeluju na području određivanja strateške politike, represije i prevencije korupcije te nadzora provedbe nacionalnih antikorupcijskih akata planiranja. Također, donijela je raznorazne antikorupcijske mjere poput donošenja Etičkog kodeksa, Zakona o pravu na pristup informacijama, uspostavljanja mehanizma zaštite prijavitelja korupcije i sl., a poštuje li država antikorupcijske standarde koje je postavilo Vijeće Europe prati GRECO.

Rekla bih da u našoj zemlji postoji opće prihvaćeno stajalište kako korupcije ima mnogo, neovisno o tome jesmo li se osobno susreli s njom ili ne. To je dokaz da građani gube povjerenje u institucije, ali i s jedne strane stvara se osjećaj ogorčenosti i ljutnje na državu. Tim više govori u prilog što se stvara dojam da „velike ličnosti“ nikada ne bivaju kažnjeni za svoja djela odnosno nedjela. Je li moguće iskorijeniti korupciju, trenutno nemam odgovor no mišljenja sam da vrlo teško. Kako bismo iskorijenili korupciju, potrebno je da krenemo od sebe. Odnosno, da u dobivanju neke usluge ne nudimo mito kako bismo prije došli na red, da ne dajemo darove medicinskim sestrama u znak zahvale jer njezin posao i je skrbiti o vama i sl.. Tek kada promijenimo svoj pristup, malim koracima pridonijet ćemo suzbijanju korupcije. Naravno, u suzbijanju korupcije veliku ulogu ima država, odnosno potrebno je uspostaviti jake institucije, participaciju građana, jačati otvorenost i transparentnost ali i poticati građane na prijavljivanje korupcije. Smatram da u suzbijanju korupcije veliku ulogu igra samo educiranje zaposlenika, ali i građana. Svaki čovjek bi trebao znati kako se treba ponašati u određenim situacijama. Time bi se pridonijelo i jačanju etike i moralnih načela društva. Treba li se na TV-u kao reklama prikazivati etičko ponašanje kojom bi se pridonijelo suzbijanju korupcije, jedna je od mojih ideja, a na vama je da procijenite. No jedno je sigurno, na korupciju se ne smije gledati kao normalnu pojavu, ona nije zdrava te ju je potrebno osuditi i ići korak dalje gledajući na nju kao zlo i sramotu.

7. LITERATURA

KNJIGA

Josip Kregar, Korupcija: neznanje nije opravdanje, U: J. Kregar, D. Sekulić i Ž. Šporer, Korupcija i povjerenje, Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 1999: 1-51

Kregar, Josip. "Globalizacija i korupcija." *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 1, br. 4, 2010, str. 687-699

Korunić Križarić, Lana, Marijana Kolednjak i A. Petričević. "Korupcija i suzbijanje korupcije u RH." *Tehnički glasnik* 5, br. 1, 2011: 143-154

Musa, Anamarija and Petak, Zdravko, Coordination for Policy in Transition Countries: Case of Croatia (June 21, 2015). *International Public Administration Review*, Vol. 13, No. 3–4, 2015

Božarov, P., Korupcija i društvo te njezina prisutnost u Hrvatskoj (Specijalistički diplomski stručni). Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2022

Ksenija Grubišić, Gordana Marčetić, Siniša Zrinščak, Romea Manojlović Toman, "Etika i javna uprava", Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022

INTERNETSKI IZVOR

Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske <https://mpu.gov.hr/>

Transparency International Hrvatska, <https://transparency.hr/hr/>

OECD www.oecd.org

IUS-INFO www.iusinfo.hr

Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske www.izbori.hr

USKOK <https://uskok.hr/hr>

Državni ured za reviziju www.revizija.hr

Vlada Republike Hrvatske <https://vlada.gov.hr/>

PROPISI

Zakon o sprječavanju sukoba interesa, NN 143/21

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN, br. 25/13, 85/15

Zakoon o sprječavanju sukoba interesa, NN 143/21

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN 18/13, 127/13, 74/14, 98/19, 41/21

Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, NN 44/06, 19/07

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, NN 46/22

Zakon o sprječavanju sukoba interesa, NN 143/21

Zakon o javnoj nabavi, NN 120/16, 114/22

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13

Zakon o Državnom uredu za reviziju, NN25/19

Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu, NN 29/19 i 98/19

Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, NN 29/19, 98/19

Etički kodeks državnih službenika, NN 40/2011. i 13/2012

Etički kodeks policijskih službenika, NN 62/2012