

KORUPCIJA I SUZBIJANJE KORUPCIJE U RH

Korunić Križarić L.¹, Kolednjak M.¹, Petričević A.²

¹Veleučilište u Varaždinu, Varaždin, Hrvatska

²Pravni fakultet Osijek, Osijek, Hrvatska

Sažetak: Tema ovog članka je korupcija u Hrvatskoj i aktivnosti koje su Vlada Republike Hrvatske i druga tijela vlasti, udruge i građani kao pojedinci poduzeli na suzbijanju korupcije njezinom otkrivanju i sankcioniranju.

Korupcija potkopava i razara mnoge vrijednosti i stoga se smatra velikim zlom koje se, ako se ne suzbija, širi i raste do neslučenih razmjera.

Svjesna ozbiljnosti problema korupcije Vlada RH odlučna je u svojim nastojanjima da iskorijeni korupciju iz društva. Sprječavanje korupcije na svim razinama ključ je uspješne antikorupcijske politike, ali i obveza RH koja proizlazi iz Konvencije UN-a protiv korupcije, te relevantnih dokumenata Vijeća Europe i Europske unije.

Ključne riječi: korupcija, Hrvatska, antikorupcijska politika

Abstract: The topic of this article is corruption in Croatia and activities that the Croatian government and other authorities, associations, and citizens as individuals have taken to suppress corruption, to detect it and sanction it.

Corruption undermines and destroys many values and hence is considered a great evil which, if not suppressed, spreads and grows to enormous proportions.

Being aware of the severity of the corruption problem the Croatian Government is committed in its efforts to eradicate corruption from the society. Preventing corruption at all levels is the key to a successful anti-corruption policy, but it is also an obligation of Croatia deriving from the UN Convention against Corruption and the relevant documents of the Council of Europe and the European Union.

Key words: corruption, Croatia, anti-corruption policy

1. UVOD

Kao predmet pravnih, socioloških, političkih i filozofskih rasprava korupcija je prisutna kroz cijelu povijest. Visoka razina korupcije ograničava investicije i ne događa se samo u siromašnim zemljama ili zemljama u razvoju, već je to svjetski problem. Korupcija nije samo ekonomski problem, nego je usko vezana i uz politiku.

Učinkovita reforma društva nije moguća ako akciju i sve aktivnosti u borbi i suzbijanju korupcije ne podupru vodeći političari. Privatizacija je jedan od načina kako se može smanjiti korupciju zato jer se imovina iz ruku državne kontrole i potencijalno ili stvarno korumpiranih službenika stavlja u privatne ruke i situacije u kojima se odluke donose na osnovi reakcija i stanja na tržištu.

U Hrvatskoj se u velikom broju slučajeva dogodilo upravo suprotno. Ostvarila se prijetnja koja je prisutna u procesu transformacije sredstava u privatno vlasništvo. Naime, upravo je taj proces transformacije koruptivna prilika. Umjesto da se potkupljuju službenici koji vode državna poduzeća i upravljaju državnom imovinom potkupljivali su se, ili se još potkupljuju, neki drugi službenici, oni koji provode prodaju državnih poduzeća i, općenito, državne imovine.

Korupcija koja uključuje visoke dužnosnike, kao što je to slučaj u Hrvatskoj, rezultira velikim deformacijama u funkcioniranju kako države tako i društva općenito.

2. DEFINICIJE I VRSTE KORUPCIJE

U svim društvima i kulturama korupcija je predstavljala i predstavlja nešto nepošteno, nezakonito i nemoralno. Razlika je samo u etiketama koje su se u različitim kulturama pripisivale i pripisuju njezinim pojavnostima.¹ Možemo dvojako odrediti korupciju – korupcija kao kršenje moralne norme i korupcija kao kršenje pravne norme. Korupciju je moguće, i zapravo najlakše, odrediti kao kršenje moralne norme.² Određenje korupcije kao kršenja moralne norme sugerira na nepogrešivo upozorenje da je društvo izgubilo pretpostavljene vrline. Korupcija je patološka pojava, sustavna aberacija u kojoj vladajuća politička klasa osobni interes stavlja iznad interesa političke zajednice. S tog motrišta korupcija se osuđuje kao nemoralna i štetna za političku konstituciju društva.

Riječ korupcija dolazi od latinske riječi corruptio (lat. corruptio - pokvarenost, kvarnost, izopačenost, razvrat, potkupljivanje, podmićivanje, potkupljene, podmićenje, kvarenje, truljenje, raspadanje, krivotvorenje (spisa, mjere, utega i sl.)).

Korupcija kao izuzetno štetna društvena pojava nedvojbeno narušava temeljne društvene vrijednosti. Zauzima mnogobrojne oblike s različitim sudionicima, okolinom, ulozima, tehnikama i različitim oblicima kulturne prihvatljivosti. Iako postoji velik broj stručnih članaka i konvencija koje se bave korupcijom još uvijek ne postoji globalno prihvaćena definicija korupcije. Jedna od najvažnijih i najopasnijih posljedica korupcije gubitak je javnog povjerenja u tijela prije svega državne, ali i drugih razina vlasti. To se posljedično negativno odražava na ukupni gospodarski razvoj društva. Pritom vjerodostojnost svake vlasti ne dovodi u pitanje samo

¹ Derenčinović, Mit(o) korupciji, str. 2.

² Isto, str. 39.

korupcija, već i sama sumnja u korumpiranost, te dojam korumpiranosti.³

Na pojavu korupcije i njezin intenzitet utječu brojni čimbenici. Kulturna razina i tradicija, nepostojanje odgovarajućih propisa i pravila, izostanak kontrole, netransparentnost i neodgovornost, slabo imovno stanje, nepostojanje profesionalne etike i drugi čimbenici vezani uz koncentraciju ekonomske moći u rukama malog broja pripadnika društva i povezanosti centara političke i ekonomske moći. Sve navedeno je osobito izraženo u društvima koja prolaze kroz proces privatizacije koji mogu uzrokovati potencijalno rizično ponašanje. No, to ne mora biti pravilo – u praksi se korupcija pojavljuje i tamo gdje nema tih čimbenika pa se može reći da je korupcija sklona pojaviti se svagdje gdje se ukaže "povoljna prilika."

2.1. Definicije korupcije

Korupcija spada u pojmove kojima je teško odrediti sadržaj jer se njezino značenje mijenja u različitim vremenskom, društvenom i političkom kontekstu. Neke od definicija korupcije su:

- "Korupcija je zlouporaba povjerenih ovlasti za privatnu korist." (Transparency International)
- "Korupcija je zlouporaba javnih ovlasti za privatnu Korist." (Svjetska banka)
- "Korupcija je devijantno ponašanje djelatnika javne uprave (izabranih ili imenovanih) koje nije u skladu s njihovim zadacima po službenoj dužnosti, a primjenjuje se u cilju stjecanja privatnog bogatstva ili statusa pojedinca, uže obitelji ili povezane grupe ljudi." (Joseph Nye, 1967).

Ta je aktivnost stara koliko i ljudski rod, bolje rečeno, koliko i politička i ekonomska organizacija društva. Korupcija bi, u najširem smislu, bila, dakle, svaki oblik zloupotrebe ovlasti radi osobne ili skupne koristi bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru. To je svaki čin kojim se, suprotno javnom interesu, nedvojbeno krše moral i pravne norme, te povrjeđuju temelji vladavine prava.

Korumpiranom osobom se smatra svaka službena ili odgovorna osoba koja radi osobne koristi ili koristi skupine kojoj pripada zanemari opći interes koji je dužna štiti s obzirom na zakone, položaj i ovlasti koje su joj povjerene. Korumpiranim se 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. Pojavljuje se u gotovo svim područjima života i djelovanja, prisutna je u javnim institucijama, privatnom sektoru, u politici, u medijima, u gospodarstvu.

Korupcija može stvoriti neučinkovitost i nejednakost i u najboljem je slučaju inferiorna u odnosu na legalna plaćanja. Sveukupna eliminacija korupcije nikad neće biti moguća, ali se mogu poduzeti koraci za

³ Udruga općina u Republici Hrvatskoj: Istraživački Izvještaj: Smanjenje percepcije korumpiranosti u lokalnoj samoupravi "Spekulas", veljača – lipanj 2010., str.2.

ograničavanje njezinih dosega i smanjenje štete koju uzrokuje.⁴

Korupcija nije prirodna katastrofa: ona je hladna, iskalkulirana krađa mogućnosti muškarcima, ženama i djeci koja nisu u mogućnosti sami sebe zaštititi.

Aristotel govori o kvarenju političkih poredaka, govori o koruptivnim formama država. Machiavelli analizira gubitak valjanosti građanskog morala i uzoritosti vodećih ljudi. Montesquieu kod analize uzroka pada i propasti Rima navodi korupciju kao proces koji je tome na samo potpomogao nego i bio glavni znak gubitka moralne superiornosti Rima pred barbarima. I u običnom se govoru osjećaj nelagode i osude temelji na shvaćanju da je korupcija moralno zlo.⁵

2.2. Vrste korupcije

U literaturi se navode različite klasifikacije korupcije ovisno na kojem području se javlja i s obzirom na oblik koji poprima. "Osnovno je obilježje korupcije da ona proizlazi iz javne ovlasti i diskrecijske moći u donošenju odluka, te se najčešće govori o političkoj ili administrativnoj korupciji. Politička korupcija je prisutna među visokim državnim dužnosnicima i političarima koji imaju pravo donošenja političkih odluka odnosno povjerene visoke ovlasti iz kojih proizlazi i velika odgovornost da će pri obnašanju dužnosti zastupati javne interese."⁶ Administrativne ili birokratske korupcije odnose se na djelatnike javne uprave zadužene za provedbu odluka i propisa.

Derenčinović razlikuje individualnu, sistemsku, posrednu i natjecateljsku korupciju.⁷ Najčešći oblici korupcije su podmićivanje, pronevjera, sukob interesa, pristranost i iznudiivanje. Individualna korupcija se u najvećem broju slučajeva pojavljuje kao klasično podmićivanje. Radi se o korupcijskoj poziciji aktivnog podmićivača, davatelja mita, sudionika u procesu korupcije čija se inicijativna uloga katkad precjenjuje. Radi se o korupciji malih, običnih ljudi koji žive daleko od politike, sporta i svih onih scena koje bi njihova imena povezana s korupcijom dovele na naslovnice tiska. Sistemska korupcija rezultat je osobitosti određenog sistema koji u cilju svoga održanja ili drugih egzistencijalnih razloga ne bira metode i sredstva autonomnog funkcioniranja. Za primjer može poslužiti tzv. afera Watergate (SAD) iz 1972. vezana za predsjednika Richarda Nixona. Kod posredne korupcije pitanje osobnog probitka je upitno odnosno nije značajno da se radi o osobnom probitku uopće, već o kakvoj vrsti osobnog probitka. Temelj je posredne korupcije praksa: podrži moj prijedlog, pa ću ja podržati tvoj itd. Takvo djelovanje, djelovanje na temelju pomiješanih motiva, znači da javni službenici postupaju s jedne strane za dobrobit svojih glasača, za dobrobit

⁴ Rose-Ackerman, *Korupcija i vlada – uzroci, posljedice i reforma*, str. 4.-5.

⁵ Kregar, "Pojava korupcije", HLJKPP 1/1997, str. 26.-27.

⁶ Budak, "Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju", *Privredna kretanja i ekonomska politika*, br. 106, str. 68.

⁷ Derenčinović, n. dj., str. 16.-39.

čitave države, kao i za svoje vlastito dobro odnosno interes za reizbor ili neke druge buduće političke ambicije. Natjecateljska korupcija je ponajviše vezana za svijet sporta gdje se, kao i inače u životu slave i pamte pobjednici, dok su svi ostali uglavnom nevažni i brzo padaju u zaborav.

3. STANJE KORUMPIRANOSTI U HRVATSKOJ DO 2008. GODINE

U Hrvatskoj se poslovna etika i etično ponašanje pojavilo znatno kasnije u odnosu na zapadne zemlje. Dugo vremena poslovna etika i takvo ponašanje nije zaživjelo u punom smislu. Tamo gdje nema etičnosti i moralnosti u postupanju, tj. gdje takvo postupanje prođe nekažnjeno idealno je tlo za razvoj velikog zla – korupcije. Za korupciju se može ustvrditi da je jedno od najvećih, ako ne i najveće, zlo hrvatskog društva.

Odgovor na pitanje odakle dolazi kriza morala neki su našli u pola stoljeća izloženosti komunističkoj ideologiji. Drugi nedostatak morala pripisuju i nedavnoj hrvatskoj povijesti i domovinskom ratu. Opće je poznato da su pojedinci koristili ratnu situaciju za vlastiti probitak.⁸ "Poneki su u isto vrijeme branili svoje domove i kompromitirali svoju dušu nemoralnim poslovnim transakcijama.

Nakon rata svjedoci smo velike korupcije u procesu privatizacije javnih poduzeća."⁹ Mnogo je hrvatskih građana u to vrijeme preko noći ostalo bez posla ili su prijevremeno umirovljeni, osuđeni na život na rubu egzistencije. Nezaposlenost je od početka devedesetih konstantno rasla.

Za to su vrijeme drugi kupovali poduzeća koja su nekad bila privredni divovi za nekoliko kuna.¹⁰ Priča je to kako su nastali hrvatski tajkuni. Ti novopečeni bogataši promovirali su novi obrazac ponašanja koji se brzo proširio na cijelo društvo. Pošteni su preko noći postali budale, lopovi su karakterizirani kao uspješne osobe, a uz sve je bilo važno biti podoban, nacionalno i politički.

Korupcija u takvom okruženju "cvate", a osobito je prisutna u velikim sustavima i organizacijama. Posljedice su brojne, štete ogromne. Postalo je skoro nemoguće ugovoriti veći posao ako ne poznajete osobu koja o tome odlučuje ili ako ju ne podmitite. Postali smo zemlja u kojoj je korupcija postala norma.

U razdoblju od 2002. do 2007. godine statistički podaci, promatrani po županijama, pokazuju, kako je najviše osoba osuđenih za koruptivna kaznena djela u županiji Grad Zagreb, 136, a najmanje u Međimurskoj županiji, samo 10. Bilo bi pogrešno zaključiti da su građani koji žive u županiji Grad Zagreb bili ili jesu najkorumpiraniji, a da su oni iz Međimurske županije najmanje korumpirani. Očekivano, najviše ih je u Gradu Zagrebu jer u toj županiji živi 1/4 stanovnika Hrvatske i posluje

gotovo 30% svih poduzetnika.¹¹

Istraživanje o stanju korupcije u Hrvatskoj, na uzorku od 1.000 ispitanika/ca, koje je na području cijele Hrvatske provela mreža nevladinih udruga za borbu protiv korupcije BURA te Centar za građanske inicijative, Poreč, pokazalo je kako ispitanici/e percipiraju korupciju u sljedećim segmentima vlasti, institucijama i organizacijama:

Institucije i organizacije	Indeks korumpiranosti ¹²
1. Političke stranke	8,23
2. Pravosuđe	8,18
3. Zdravstvo	7,96
4. Javna uprava/lokalna razina (gradska i općinska poglavarstva)	7,84
5. Javna uprava na državnoj razini (Vlada RH)	7,77
6. Hrvatski Sabor	7,56
7. Predstavnička tijela na lokalnoj razini (gradska i općinska vijeća)	7,45
8. Policija	7,39
9. Inspeksijske službe	7,34
10. Velike domaće tvrtke	7,25
11. Državno odvjetništvo	7,17

Tabela 1. Rezultati istraživanja o stanju korupcije u RH

4. STANJE KORUMPIRANOSTI U HRVATSKOJ OD 2008. DO 2010. GODINE

U razdoblju od 2008. do 2010. godine u Hrvatskoj nije promijenjeno dugi niz godina uvriježeno mišljenje da se posao ne dobiva kvalitetom, rokom isporuke i cijenom. Posao se kupuje, a oni od kojih se kupuje traže svoj postotak. To košta i odražava se na cijenu usluge ili proizvoda. Onima koji se žele u kratko vrijeme obogatiti nije prihvatljivo etično ponašanje, već razmišljaju na sljedeći način: "Kada bih se držao moralnih i nekih poslovnih normi, kada bih plaćao sve poreze i sve što treba, ubrzo bih propao."

Problem je što se u Hrvatskoj korupciju smatra uobičajenim oblikom ponašanja što pokazuju istraživanja koja je proveo Transparency International Hrvatska.¹³ U istraživanjima su doktori, bolnički supervizori, direktori vladinih ureda i zaposlenici u lokalnim vlastima označeni kao najkorumpiraniji od svih hrvatskih profesionalaca. Što se tiče institucija, pravni i zdravstveni sistem ima najgoru reputaciju kao i lokalna

⁸ Malović, "Kršćanski pogled na korupciju", u: Ivan KOPREK, Neda ROGOŠIĆ, Neda, (ur.) *Korupcija – Religijska - etička – praktična promišljanja*, , str. 11.

⁹ Isto, str. 11.-12.

¹⁰ Isto, str. 12.

¹¹ Izvor: Financijska agencija – Analiza financijskih rezultata poslovanja poduzetnika u RH u 2007.

¹² Pitanje je glasilo: "Ima li i koliko korupcije u sljedećim institucijama?" Pri izboru odgovora na skali postavljeni su samo ekstremi: 1 – korupcije apsolutno nema i 10 korupcija je osnovno pravilo ponašanja.

¹³ Internetska stranica Transparency International Hrvatska: www.transparency.hr/.

vlast. Istraživanje je pokazalo kako javnost smatra da se korupcija tijekom posljednje tri godine neprestano povećava.

Prema istraživanju koje je u svijetu i Hrvatskoj proveo Transparency International 2010. godine pod nazivom Globalni korupcijski barometar¹⁴ 42% Hrvata nije iskazalo povjerenje nijednoj instituciji, već su se izjasnili kako ne vjeruju nikome. Istraživanje je pokazalo da Hrvati ne vjeruju u borbu Vlade RH i motu o tome kako 'nema nedodirljivih', a koje njezina predsjednica, Jadranka Kosor, često ponavlja. Čak 56% njih smatra da je borba protiv korupcije neuspješna. Je li se i u kolikoj mjeri ovaj stav promijenio nakon nedavnih događaja koji se odnose na pokretanje istrage i uhićenja bivšeg premijera, Ive Sanadera, pokazat će neka nova, buduća, istraživanja.

Zabrinjavajuće je što čak 42% Hrvata nije iskazalo povjerenje nijednoj instituciji već se izjasnilo da ne vjeruju nikome. Ostali, koji su se odlučili za neku od institucija najveće su povjerenje dali medijima kojima vjeruje samo 18% ispitanika, te vladajućoj strukturi kojoj vjeruje tek 15% anketiranih građana što je porazan podatak. Indikativno je da iako građani Hrvatske vide korupciju svuda oko sebe samo njih 5% priznaje da su potplatili nekoga.¹⁵

Indeks percepcije korupcije za Hrvatsku u 2010. godini - Transparency International Hrvatska, 26.10.2010.
Rezultati istraživanja javnog mnijenja - sukob interesa u obnašanju javnih funkcija, rujan 2010.
Otvorenje twinning projekta iz programa IPA 2007 „Jačanje međuagencijske suradnje u borbi protiv korupcije“, 15.09.2010.
Početak rada Međunarodne antikorupcijske akademije, Beč, 2.09.2010.
Sjednica Povjerenstva za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije, 27.07.2010.
Sjednica Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije, 7.12.2010.
Udruga općina u RH provela je projekt pod nazivom "Smanjenje percepcije korumpiranosti u lokalnoj samoupravi – SPEKULAS" s ciljem utvrđivanja spornih i potencijalno koruptivnih područja u propisima koji uređuju funkcionalne zadaće tijela u hrvatskim općinama.
Okrugli stol: "Financiranje političkih programa – problemi i rješenja", 7. i 8.06.2010.
Obilježeno prvih deset godina Transparency Internationala Hrvatska, 7.06.2010.
U sjedištu HEP-a održan uvodni seminar "Suzbijanje korupcije", 13.05.2010.
U HŽ Holdingu održan seminar na temu suzbijanja korupcije, 28.04.2010.
Vlada RH prihvatila revidirani Akcijski plan za suzbijanje korupcije, 18.03.2010.

¹⁴ Isto.

¹⁵ U susjednoj BIH građani se ne srame podmićivanja pa takav potez priznaje čak njih 23%. U Turskoj čak trećina građana, bez kompleksa, priznaje da se koristi mitom.

Sjednica Povjerenstva za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije, 10.03.2010.
Sjednica Povjerenstva za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije, 11.01.2010.
Sjednica Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije na temu "Mjere koje se poduzimaju u visokom obrazovanju za suzbijanje korupcije i njihovi učinci", Hrvatski sabor, Zagreb 24.11.2009.
Sjednica Povjerenstva za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije, 23.11.2009.
5. sjednica Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije na temu "Analiza zaštite zviždača u EU i hrvatska iskustva", Hrvatski Sabor, Zagreb, 5. studenoga 2009.
Radionica "Međuagencijska suradnja u provođenju i nadzoru antikorupcijskih programa", Zagreb 27.10.2009.
Okrugli stol: "Prvih godinu dana provedbe Akcijskog plana uz strategiju suzbijanja korupcije - postignuća i izazovi", Hrvatski sabor, 29.06.2009.
Okrugli stol Civilno društvo i država – suradnja u provedbi mjera suzbijanja korupcije, organizatori Ured za udruge Vlade RH, Ministarstvo pravosuđa, GONG, Transparency International Hrvatska, te Hrvatsko novinarsko društvo, 8.12.2008.

Tabela 2. Pregled događaja i aktivnosti koji doprinose suzbijanju korupcije u RH i podižu svijest javnosti o potrebi borbe protiv korupcije, u razdoblju od 2008. do 2010. godine

Jedan od navedenih aktivnosti i događaja odnosi se na pokretanje projekta iz programa IPA 2007, projekt "Jačanje međuagencijske suradnje u borbi protiv korupcije – Podrška Sektoru za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa" koji financira EU. Na taj način EU podupire Hrvatsku u daljnjem jačanju vladavine prava kroz učinkovitiju provedbu Nacionalne antikorupcijske strategije i pratećeg Akcijskog plana. Twinning projekt vrijedan 750.000 eura provode Ministarstvo pravosuđa Republike Francuske u suradnji s Uredom premijera Republike Italije i Ministarstvom uprave Republike Italije, i Ministarstvo pravosuđa RH. Njegova je provedba započela u svibnju 2010. i trajat će do siječnja 2012. godine. Glavni korisnik projekta je Sektor za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa. Sveobuhvatni cilj ovoga projekta je jačanje međuagencijske suradnje u borbi protiv korupcije kao i podrška Sektoru za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa. U sklopu projekta organizirat će se radionice i seminari za državne i pravosudne službenike na temu suzbijanja korupcije, te će se definirati protokol razmjene informacija između relevantna ministarstva i ostala državna tijela za suzbijanje korupcije u RH.

4.1. Antikorupcijski dokumenti i kampanje Vlade Republike Hrvatske

U Hrvatskoj je suzbijanje korupcije ne samo zadani politički kriterij kojeg valja ispuniti za članstvo u Europskoj uniji, već i nužna pretpostavka ekonomskog

blagostanja i društvenog napretka. Svjesna ozbiljnosti problema korupcije Vlada RH odlučna je u svojim nastojanjima da iskorijeni korupciju iz društva. Sprječavanje korupcije na svim razinama ključ je uspješne antikorupcijske politike, ali i obveza Republike Hrvatske koja proizlazi iz Konvencije UN-a protiv korupcije, te relevantnih dokumenata Vijeća Europe i Europske unije.

Na Indeksu percepcije korupcije Transparency Internationala Republika Hrvatska dobila je ocjenu 4,1 za 2007. godinu što je do tada bila najviša ocjena od kada se provodi ocjenjivanje percepcije korupcije u Hrvatskoj (od 1999. godine). Istu je ocjenu Hrvatska dobila 2009. i 2010. godine. Ova ocjena je pokazala da je postignut određen napredak u borbi protiv korupcije. Usprkos određenom pomaku ostvareni rezultati nisu bili zadovoljavajući zbog čega je Vlada RH izradila i usvojila nove dokumente i pokrenula antikorupcijsku kampanju, čijom se provedbom želi suzbiti korupcija.

4.1.1. Antikorupcijska kampanja Vlade Republike Hrvatske

Vlada RH pokrenula je Antikorupcijsku kampanju kojoj je cilj podizanje javne svijesti o štetnosti korupcije i uključivanje građana u različite oblike njezinog sprječavanja. Antikorupcijska kampanja predstavljena je 25. veljače 2009. godine u Zagrebu.

U dokumentu se polazi od toga da je uspješna borba protiv korupcije ključna za zdravu budućnost hrvatskog društva. To je, također, i pretpostavka za ulazak Hrvatske u EU. S korupcijom se svakako treba obračunati zbog nas samih i dostojanstva Hrvatske, te dobiti njezinih građana.

Prema skali od 1 (bez korupcije) do 5 (potpuna korupcija)		
1.	Pravosuđe	4,1
2.	Političke stranke i zastupnička tijela	4,0
3.	Privatni sektor	3,9
4.	Javni službenici i činovnici	3,8
5.	Policija	3,7
6.	Školstvo	3,4
7.	Mediji	3,2
8.	Nevladine udruge	2,8
9.	Vojska i vjerske institucije	2,7

Tabela 3. Korupcijski barometar za 2010. godinu za RH

Vlada RH pokrenula je antikorupcijsku kampanju kojom se putem medija i neposrednim kontaktom s građanima nastoji utjecati na širenje svijesti o štetnosti korupcije unutar svih dobnih skupina, nastoji afirmirati pristup "nulte tolerancije" na korupciju, upoznati građane s politikom suzbijanja korupcije kao i ohrabriti ih na prijavljivanje korupcije. Sektor za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa izradio je koncept

antikorupcijske kampanje, te je zadužen za njeno tehničko provođenje.

Slogan kampanje je: "Korupcija - to nisam JA." Kampanja je edukativno-promidžbenog karaktera, a sastoji se od:

- promidžbe na televiziji putem animiranog tv spota "Propast društva",
- promidžbe na radiju putem radijskih spotova,
- pjesme "Korupcija (to nisam ja)", autora grupe Connect,
- oglašavanja na internetskim portalima,
- otvaranjem internetske stranice www.antikorupcija.hr,
- postavljanja oglasnih plakata,
- antikorupcijskih satova u srednjim školama.

U sklopu kampanje održavaju se i antikorupcijski sajmovi na gradskim trgovima, te druge promotivne aktivnosti. Obavijesti o borbi protiv korupcije, te kako je i gdje građani mogu prijaviti mogu se dobiti na internetskoj stranici www.antikorupcija.hr.

4.1.2. Strategija suzbijanja korupcije i Akcijski plan uz strategiju suzbijanja korupcije

Za učinkovitu borbu protiv korupcije nije dovoljna samo represija. Suvremeni trendovi suzbijanja korupcije sve više se okreću prevenciji na način da se prepoznaju rizici nastanka korupcije, te ih se preventivnim mjerama nastoji ukloniti odnosno pravovremenim usvajanjem zakona, izgradnjom institucija i osvješćivanjem građana i medija nastoji se preduhitriti i spriječiti korupciju prije nego do nje uopće i dođe.¹⁶

Do sada su donesena dva ključna antikorupcijska dokumenta: Strategija suzbijanja korupcije, koju je Hrvatski Sabor usvojio 19. lipnja 2008. godine (NN br. 75/08) (dalje u tekstu: Strategija) i Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije (dalje u tekstu: Akcijski plan) koju je Vlada Republike Hrvatske usvojila 26. lipnja 2008. godine.

Strategijom su definirana načela, ciljevi i područja antikorupcijskog djelovanja za dulje vremensko razdoblje. Akcijski plan sadrži konkretne mjere i rokove ispunjenja, definira nadležnost institucija za njihovo provođenje i potrebna financijska sredstva.

U uvodnom dijelu Strategije suzbijanja korupcije,¹⁷ navedeno je da je korupcija štetna društvena pojava koja narušava temeljne vrijednosti društva. To se odnosi i na trgovačka društva (t.d.) u većinskom državnom vlasništvu, a osobito je primjenjivo u odjelu nabave i kod ugovaranja poslova sa vanjskim kooperantima.

Glavni elementi borbe protiv korupcije ugrađeni u Strategiju, na razini društva, su:

- obaveze poštivanja pravne procedure (načelo vladavine prava),
- usuglašavanja poslovne politike s najboljom praksom za učinkovito suzbijanje korupcije (načelo dobre prakse),

¹⁶ Internetska stranica Ministarstva pravosuđa: www.antikorupcija.hr.

¹⁷ Dokument je dostupan na internetskoj stranici Ministarstva pravosuđa: www.antikorupcija.hr.

- pune odgovornosti rukovodeće strukture za kreiranje i učinkovitu provedbu poslovne politike (načelo odgovornosti),
- donošenje i provedbu mjera sustavnog otklanjanja uzroka korupcije (načelo prevencije),
- stalni napredak u kreiranju i provedbi mjera za sprečavanje korupcije (načelo učinkovitosti),
- zajedničko djelovanje (načelo suradnje),
- provođenje Zakona o pravu na pristup informacijama (načelo transparentnosti),
- suradnje s civilnim društvom (načelo suradnje s civilnim društvom)
- do nazora provedbe poslovnih aktivnosti, procjene rizika i poduzimanje odgovarajućih mjera (načelo samoprocjene).

Plan je i namjera antikorupcijskim mjerama aktivno djelovati na ostvarenje prioritetnih ciljeva, i to sljedećih:

- Cilj 1. Jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu.
- Cilj 2. Stvaranje preduvjeta za sprečavanje korupcije na svim razinama.
- Cilj 3. Afirmiranje pristupa nulte tolerancije na korupciju.

Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije¹⁸ donesen je od Vlade RH 25. lipnja 2008. godine, a revidirani Akcijski plan u Strategiju suzbijanja korupcije¹⁹ Vlada RH donijela je 18. ožujka 2010. godine. Akcijski plan je zamišljen kao živi dokument koji se revidira svake godine u cilju praćenja i analize provedbe Strategije. Njime se razrađuju ciljevi definirani Strategijom suzbijanja korupcije. Akcijski plan treba omogućiti sustavan nadzor provedbe Strategije i predstavlja kontrolni mehanizam pomoću kojega će se moći vidjeti je li određena mjera provedena u potpunosti ili ju je potrebno redefinirati u skladu s novim potrebama.

Poglavlje posvećeno sprečavanju korupcije obrađuje područja koja su prepoznata kao najviše izložena riziku korupcije. Slijedom toga u tom poglavlju posebice se obrađuju: sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, financiranje političkih stranaka, pravo na pristup informacijama, kodeksi ponašanja državnih službenika, gospodarstvo, javne financije, javne nabave, zaštita oštećenika i osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju, pravosuđe, zdravstvo, znanost, obrazovanje i šport.

Revidiranim akcijskim planom uz Strategiju suzbijanja korupcije smanjuje se broj mjera, ali se istovremeno povećan broj tijela, ponajprije ministarstava, uključenih u njegovu provedbu. Akcijski se plan, nakon reduciranja, sastoji od 145 mjera, a kao nositelji mjera u provedbu plana uključena su nova ministarstva koja dosad nisu bila uključena.

U plan su tako uključeni ministarstva poljoprivrede, regionalnog razvoja, obitelji, prometa, turizma, a premijerka Kosor je kazala da se "osobita pažnja posvećuje nadzoru sredstava koja se kroz različite

potpore dodjeljuju i usmjeravaju građanima i udrugama". Revidiranim akcijskim planom želi se postići još čvršći nadzor, veća transparentnost financiranja stranaka, spriječiti sukob interesa, urediti prava na pristup informacijama, te educirati službenike.

4.2. Novi zakonski propisi – suzbijanje i sankcioniranje korupcije

Reforma pravosuđa jedan je od najvažnijih poslova koji Hrvatska treba obaviti tijekom priprema za ulazak u Europsku uniju. U tom važnom poslu izuzetnu ulogu ima javnost djelovanja i povjerenje javnosti u promjene koje nam donosi kompatibilnost s pravosudnim ustrojem Europske unije. Instrumenti za borbu protiv korupcije bitno su ojačani jer je donesen niz zakona koji bi trebali spriječiti i sankcionirati takve pojave. Za borbu protiv korupcije od primarne je važnosti postojanje ustaljenog zakonodavnog okvira kao i odgovarajućih institucija koje će omogućiti ostvarenje načela vladavine prava, te obavljati kontrolu i učinkovito suzbijati korupciju.

S namjerom što efikasnije borbe protiv organiziranog kriminala u RH doneseno je niz zakona, uredba i drugih podzakonskih akata u skladu s odredbama Europske unije koji se neposredno odnose na korupciju i borbu protiv korupcije dok su odredbe koje se odnose na korupciju ugrađene u čitav niz akata s ciljem što lakše prevencije i kažnjavanja djela koja se odnose na organizirani kriminal. Njihov je popis objavljen na internetskoj stranici Ministarstva pravosuđa.²⁰ Republika Hrvatska stranka je svih glavnih međunarodnopravnih instrumenata²¹ za suzbijanje korupcije.

Odredbe Zakona o radu i Zakona o državnim službenicima štite "zviždače" prilikom prijavljivanja korupcije, Kazneni zakon omogućuje oduzimanje imovine osuđenima za korupciju i organizirani kriminal, a Zakon o javnim nabavama trebao bi, pak, smanjiti korupciju na tom području.

Zaštita osoba koje prijavljuju koruptivna djela, tzv. "zviždača", propisana je sljedećim zakonskim propisima: Zakonom o radu, člankom 155 stavak 3, a odnosi se na zaštitu od nezakonitih otkaza radnika koji prijavi nelegalno postupanje odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti.

Zakon o državnim službenicima definira da službenik koji prijavi sumnju o korupciji ima pravo na zaštitu. Članak 14a jamči zviždaču anonimnost i nemogućnost gubitka radnog mjesta zbog prijave opravdane sumnje o korupciji. U istom članku navedene su i sankcije za zloupotrebu obaveza državnog službenika na prijavljivanje opravdane sumnje na korupciju. Članak 99 ovog Zakona propisuje i sankcije zbog ograničavanja ili uskraćivanja prava utvrđenim Zakonom službeniku koji prijavi sumnju na korupciju ili zlostavljanje tog službenika.

¹⁸ Isto.

¹⁹ Isto.

²⁰ Internetska stranica Ministarstva pravosuđa: www.antikorupcija.hr.

²¹ Isto.

Zakon o trgovini, u članku 57, navodi zaštitu radnika koji podnese prijavu zbog osnovane sumnje na korupciju odgovornim osobama ili tijelima državne vlasti.

Zakon o kaznenom postupku sadrži niz zakonskih odredbi za zaštitu ugroženog svjedoka kako bi mogao biti svjedok koji prijavljuje djelo korupcije.

Za korupciju je tajnost iznimno plodno tlo, a pojedinci i institucije vrlo lako postaju korumpirani kad ne postoji javno propitivanje onoga čime se bave. Kako danas građani RH javnu upravu opisuju kao korumpiranu, birokratiziranu, presporu, slabo prilagodljivu građanima i vođenu vlastitim interesima Zakon o pravu na pristup informacijama jedan je od pokušaja da se to promijeni. Građani, naime, imaju pravo znati kako njihov servis radi i radi li uopće na njihovu korist.

Pravo na pristup informacijama je pravo ovlaštenika (svaka domaća ili strana fizička ili pravna osoba koja zahtijeva pristup informaciji) na traženje i dobivanje informacije kao i obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup zatraženoj informaciji odnosno da objavljuje informacije kada za to i ne postoji poseban zahtjev, već takvo objavljivanje predstavlja njihovu obvezu određenu zakonom ili drugim općim propisom.

Ono što našim zakonskim propisima nedostaje jest više volje i želje u njihovu provođenju, te sankcioniranje onih koji ih krše.

4.3. Institucionalni okvir za provođenje politike suzbijanja korupcije u RH

Počeci borbe protiv korupcije u RH i uvođenje prvih institucionalnih reformi u pravosudni i politički sistem koji se odnose na djelotvorniju pravnu i političku borbu protiv mita i korupcije vežu se uz proces otvaranja pregovora s Europskom unijom (EU) i naporima Hrvatske da udovolji vrlo strogim i rigoroznim zahtjevima EU. Dotada postojeći pravni okvir i zakoni koji su bili na snazi odnosno institucije koje su ih provodile nisu imale dovoljno jako oružje u borbi protiv sve opasnijeg prijetjećeg zla pod imenom korupcija.

U funkciji provođenja politike suzbijanja korupcije osim Državnog odvjetništva RH su i: Ured za sprečavanje pranja novca čiji je rad reguliran Zakonom o sprečavanju pranja novca (NN 69/97, 106/97, 67/01, 117/03, 142/03), Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Povjerenstvo za sprečavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti čiji je rad reguliran Zakonom o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03, 25/04, 94/04), Državna revizija, Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije utemeljeno Odlukom Sabora RH o osnivanju Nacionalnog vijeća Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera korupcije koje djeluje pri Vladi, te Antikorupcijski odjel pri Ministarstvu pravosuđa.

Međusobnom razmjenom podataka svih gore navedenih tijela s DORH-om, Ministarstvom financija, Ministarstvom pravosuđa, ali i svim drugim relevantnim državnim institucijama stvoren je temelj u borbi protiv korupcije.

4.4. Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta

U borbi protiv korupcije ojačani su i organizacijski kapaciteti pa je uz Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (dalje: USKOK), kao specijalizirani dio državnog odvjetništva, razvijena cjelovita "uskočka vertikala" koja uključuje specijaliziranu policiju i suce.

Tijekom 2009. godine donesen je paket tzv. antimafijaških zakona koji čine Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta čime su postavljeni temelji u borbi protiv organiziranog kriminaliteta, zatim novi Zakon o kaznenom postupku, Zakon o državnom odvjetništvu, Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, te cijeli niz podzakonskih akata koji su usklađeni sa Zakonom o USKOKU i dio su vladine Strategije i Antikorupcijske kampanje.

USKOK je posebno tijelo unutar Državnog odvjetništva RH koje je osnovano 2001. godine sa sjedištem u Zagrebu čija se mjesna nadležnost prostire na području cijele Republike Hrvatske. Cilj njegova ustroja je što učinkovitije i efikasnije suprotstavljanje korupciji i organiziranom kriminalu dok su u svim ostalim slučajevima nadležna druga državna odvjetništva. Odjel tužitelja USKOK-a ima odsjeke u Splitu, Rijeci i Osijeku.

USKOK je osnovan iz razloga što postojeća mreža državnih odvjetništava i njihova nadležnost za postupanje u slučajevima koruptivnih kaznenih djela i kaznenih djela iz sfere organiziranog kriminala nije bila adekvatna u borbi protiv korupcije s obzirom na veliku opasnost i izuzetno štetna djelovanja takvih oblika kriminaliteta.



Shema 1. Struktura ustroja USKOK-a

Najzanimljiviji i prema građanima najistureniji svakako je Odjel tužitelja koji obavlja poslove državnog odvjetnika u skladu sa Zakonom o kaznenom postupku i drugim propisima, a osobito sukladno članku 16²² s tim da su njegove zadaće sljedeće:

1. Usmjeravati rad policije i drugih tijela u otkrivanju kaznenih djela iz članka 21. ovog zakona i zahtijeva prikupljanje podataka o tim djelima;
2. Predlagati primjenu mjera osiguranja prisilnog oduzimanja sredstava, prihoda i imovine ostvarene kaznenim djelom predviđene ovim zakonom i drugim propisima;

²² Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, NN 88/01, 12/02, 33/05 i 48/05-isp, 76/09.

3. Obavlja druge poslove prema rasporedu u Uredu.

Nadležnost USKOK-a proteže se na određeni krug tzv. koruptivnih kaznenih djela i na ona kaznena djela koja počinu grupe ili zločinačke organizacije. U članku 21 propisana su kaznena djela iz Kaznenog zakona u odnosu na koje USKOK obavlja poslove državnog odvjetništva. Osnivanjem USKOK-a, preustrojavanjem kriminalističke policije, formiranjem Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta DORH-a, osnivanjem tzv. "uskočkih odjela" na Županijskim sudovima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, imenovanjem 61 suca koji će raditi na "uskočkim predmetima" početkom 2009. godine dovršena je takozvana "uskočka vertikala." Rezultati borbe protiv korupcije i efikasnost uspostavljenog sustava vidljiv je svakodnevno oko nas. Nemoguće je nabrojiti sve slučajeve kojima se bavi USKOK što zbog toga jer su oni tajni, ali i zbog njihovog iznimno velikog broja. Neke od najvećih afera su sljedeće:

Afera Indeks - kupoprodaja ispita na fakultetima u Zagrebu;	Hrvatske autoceste - cestogradnja (troškovi gradnje autocesta i dr.)
Afera Podravka	Afera Fima medija
Slučaj Polančec	Afera Hypo banka
Afera Offside	Afera Kamioni
Akcija Maestro	Slučaj Ognjen Šimić
Afera Žužul i Skladgradnja	Slučaj Pevec
Slučaj Sanader	Slučaj Zagrebački Holding
Afera Kormilo	Afera Manager
Afera Titanik	Slučaj Balkan Ekspres

5. INDEKS PERCEPCIJE KORUPCIJE²³

Korupciju je vrlo teško mjeriti. Realno je korupciju nemoguće precizno izmjeriti s obzirom da podaci na kojima se mjerenje temelji po prirodi stvari ne mogu nikad biti potpuno pouzdani. Nitko ne može točno i pouzdano izmjeriti odnosno utvrditi koliki se godišnji iznos novca izgubi zbog koruptivnih pojedinaca i njihovih nezakonitih djelatnosti. Naime, korupcija ne preuzima samo novčani oblik, već se ona javlja i u drugim oblicima (pogodnosti, usluge, pokloni i dr.). U praksi postoje različita mjerenja od kojih su najpoznatija ona koje obavljaju Transparency International (IPK – Indeks percepcije korupcije) i Svjetska banka (Indeks kontrole korupcije).²⁴

²³ Internetska stranica Transparency International Hrvatska: www.transparency.hr/.

²⁴ Indeks kontrole korupcije jedan je od indikatora kvalitete upravljanja, Svjetska banka, online, dostupno na: info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp.

Indeks percepcije korupcije (engl. CPI) poredak je zemalja prema stupnju percepcije raširenosti korupcije među državnim službenicima i političarima. Sastavljen od podataka dobivenih iz stručnih ispitivanja vezanih za korupciju koje su provele razne ugledne ustanove. Odražava stajališta poslovnih ljudi i analitičara iz cijelog svijeta uključujući stručnjake iz ocjenjivanih zemalja. Rezultat Indeks percepcije korupcije (IPK) istraživanja pokazuje stupanj percepcije korupcije u određenoj zemlji. Redni broj na popisu zemalja pokazuje mjesto na kojem se određena država nalazi u odnosu na ostale države uključene u istraživanje.

IPK zahtijeva komplementarnu analizu kako bi objasnio zašto je neka država ostvarila određeni rezultat. IPK nije zamišljen kao indeks koji mjeri promjene tijekom vremena odnosno ocjene po godinama nisu usporedive, a ne odražava najnovije promjene u zemlji.



Grafikon 1. Indeks percepcije korupcije u Hrvatskoj od 1999. do 2010. godine

Prema Transparency Internationalu smatra se da u zemljama s ocjenom 5 i višom korupcija ne ugrožava daljnji razvoj gospodarstva i društva u cjelini. Hrvatska se ne nalazi u toj grupi nacija jer je na Indeksu percepcije korupcije Transparency Internationala za 2010. godinu Hrvatska na ljestvici od 0 (potpuna korupcija) do 10 (bez korupcije) ocijenjena sa 4,1, što je ista ocjena kao i prošle godine i na 62 je mjestu (među 178 zemalja).

Od ostalih hrvatskih susjeda Slovenija je na 27 (6,4), Crna Gora na 69, a Srbija s još 6 zemalja na 78 mjestu dok se Bosna i Hercegovina (3,2) nalazi se na 91 mjestu. Premda nije riječ o egzaktnim ocjenama koje se mogu u potpunosti uspoređivati i na temelju kojih se može tvrditi da se korupcija u nekoj zemlji povećava ili smanjuje prekidanje pozitivnog trenda sigurno nije ohrabrujuće i pokazuje da se reforme na području javne uprave i sudstva u Hrvatskoj trebaju još odlučnije provoditi. Hrvatska je ocjenu 4,1 imala i za 2007. godinu, a za 2008. je imala dosad najvišu ocjenu – 4,4. Indeks percepcije korupcije Transparency Internationala najopsežnije je svjetsko ispitivanje percepcije korupcije. Ono se provodi od 1995. godine, a 2010. godine

obuhvaćeno je 178 zemalja. Rezultati Indeksa percepcije korupcije sastavljeni su na temelju ukupno 13 ispitivanja koja je provelo 10 nezavisnih ustanova, a ispitanici su bili poslovni ljudi i analitičari.

Hrvatska je bila obuhvaćena s ukupno osam istraživanja, uz raspon ocjena od 3,4 do 5,2. Pri ocjenjivanju Hrvatske korištena su istraživanja za 2010. godinu koja su proveli Economist Intelligence Unit (ocjena 5,1), nevladina udruga Freedom House (3,8), Global Insights (4,7), Indeks transformacija zaklade Bertelsman (Bertelsman Transformation Index) (5,2), Svjetski izvještaj o konkurentnosti Instituta za razvoj upravljanja (Institute for Management Development) (3,7) i Globalni izvještaj o konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma (World Economic Forum) (3,4). Od izvještaja za 2009. godinu korišten je Globalni izvještaj o konkurentnosti (3,4) te Svjetski izvještaj o konkurentnosti Instituta za razvoj upravljanja (3,6). Istraživanja su mahom provedena od sredine 2008. do sredine 2010. godine.

Indeksom percepcije korupcije ocjenjuju se sve razine rada tijela javne vlasti. Kod većine istraživanja ocjenjuje se koliko sam pravni okvir u nekoj zemlji onemogućava korupciju, a kod nekih se uzima u obzir koliko su pregledni i transparentni procesi izdavanja dokumenata u tijelima javne vlasti. Pojedini skandali imaju malo utjecaja na Indeks.

5.1. Istraživanje Ekonomskog instituta iz Zagreba o stvarnim korupcijskim iskustvima građana RH

Početkom lipnja 2011. godine Ekonomski institut iz Zagreba prezentirao je podatke dobivene projektom *Anketno ispitivanje kućanstava o korupciji i drugim oblicima kriminala u Hrvatskoj*.²⁵ Navedeno istraživanje provedeno je u okviru međunarodnog projekta *Anketa o korištenju javnih usluga i poštenju u javnim službama u zemljama Zapadnog Balkana u 2010.* za Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC). Projekt je financiran sredstvima Europske unije u okviru programa *European Commission CARDS Regional Action Programme 2006* i uz podršku norveške vlade. Nacionalni partner u Hrvatskoj bio je Ekonomski institut, Zagreb. Podaci su prikupljeni u ljeto 2010. godine anketiranjem oko 3.000 hrvatskih građana o percepciji prisutnosti korupcije i stvarnim iskustvima administrativne korupcije u kontaktima s djelatnicima javnog sektora.

U međunarodnoj se zajednici o korupciji često izvještava kao o slaboj točki zemalja Zapadnog Balkana, a čini se da se s takvim stavom slažu i sami građani Hrvatske. Hrvatski građani na ljestvici najvažnijih problema s kojima je njihova država suočena, korupciju smještaju odmah iza nezaposlenosti i rada Vlade. Anketa koju je proveo Ekonomski institut iz Zagreba bila je usmjerena na stvarna iskustva s administrativnom korupcijom te

pruža uvid u prirodu podmićivanja i postupke vezane uz podmićivanje. Radi se o vrsti sitne korupcije koja utječe na svakodnevni život običnih ljudi kroz njihove kontakte s javnom službom, pružateljem usluga koji igra toliko važnu ulogu u suvremenom društvu da čak devet od deset odraslih Hrvata dolazi s njim u kontakt u nekom trenutku tijekom godine.

Takav kontakt građani ostvaruju iz raznih razloga, od potrebe za zdravstvenom uslugom ili zbog upisa u školu do izdavanja nove putovnice ili vozačke dozvole, ali prema rezultatima ankete značajan broj takvih kontakata sumnjive su naravi. Premda postoje značajne razlike između hrvatskih regija, u prosjeku 18,2% hrvatskih građana u dobi od 18 do 64 godine ima posredno ili neposredno iskustvo s podmićivanjem javnog službenika svake godine. Dublji uvid u stvarne slučajeve podmićivanja pokazuje da je, među onim hrvatskim građanima koji su u tom razdoblju imali kontakt s javnom službom, 11,2% barem jednom dalo mito, a ti građani koji navode da su barem jednom u tom razdoblju sudjelovali u korupcijskom djelu, u prosjeku su zapravo dali mito jednom u tri mjeseca. Korupcija je najviše prisutna u Dalmaciji i zagrebačkoj regiji, dok je ona ispod nacionalnog prosjeka u Istri, Hrvatskom primorju i Gorskom kotaru.

Korupcija u svijetu ima tendenciju da bude uglavnom urbani fenomen dok je u Hrvatskoj, kao i u mnogim drugim zemljama Zapadnog Balkana, gotovo jednaka prisutnost korupcije u ruralnim i urbanim područjima (11% odnosno 11,3%). I premda u Hrvatskoj, sukladno očekivanjima, veći broj muškaraca nego žena daje mito, unatoč ustaljenim rodnim ulogama prema kojima su žene više zadužene za kućanske poslove, ta razlika među spolovima nije jako izražena (13,1% naspram 10%).

Žene su sklonije su tome da mito ne isplaćuju u novcu – već u obliku hrane ili pića, primjerice – dok muškarci češće daju mito u novcu. Mito se isplaćuje u novcu gotovo u polovici (44 posto) svih slučajeva podmićivanja u Hrvatskoj, a iako se radi o sitnoj korupciji, isplaćeni iznosi daleko su od beznačajnih: prosječni iznos mita je 2.050 kuna što, otprilike, odgovara iznosu od 280 eura.

Korupcija ne utječe samo na usluge koje javni sektor pruža građanima. Javna uprava najveći je poslodavac u zemlji, a sigurnost radnog mjesta u javnoj upravi i drugi povoljni radni uvjeti vrlo su poželjni. Otprilike 18% ispitanika, ili članovi njihovih kućanstava, natjecalo se za posao u javnom sektoru u posljednje tri godine, a među onima koji su taj posao i dobili svaki šesti (16%) ispitanik priznaje da je dao novac, poklon ili protuuslugu kako bi osigurao dobivanje radnog mjesta. Među onima koji nisu dobili posao postoji široko prihvaćeno mišljenje da su odlučujući faktori prilikom zapošljavanja bili poznanstva, nepotizam ili podmićivanje, dok svega 16% ispitanika vjeruje da se izbor kandidata temeljio na zaslugama.

5.1.1. Ključna saznanja vezana uz korupciju u Hrvatskoj²⁶

²⁵ Podaci iz ovoga poglavlja dostupni su na internetskoj stranici Ekonomskog instituta Zagreb: <http://www.eizg.hr/anketno-ispitivanje-kucanstava-o-korupciji-i-drugim-oblicima-kriminala-u-hrvatskoj-hr-HR/679.aspxn>.

²⁶ Podaci se navode u dokumentu Corruption report HRV, str. 5.-6., koji je dostupan na: <http://www.eizg.hr/>.

Prema mišljenju hrvatskih građana korupcija je treći po važnosti problem u Hrvatskoj odmah iza nezaposlenosti i rada Vlade.

- Devet od deset hrvatskih građana dolazi u kontakt s javnom službom u toku godine.
- U posljednjih 12 mjeseci, 18% hrvatskih građana bilo je posredno ili neposredno izloženo korupcijskom iskustvu s javnim službenikom.
- Prisutnost korupcije zabilježena je kod 11% građana koji su u tom razdoblju ostvarili kontakt s javnim službenikom.
- Nema značajnih razlika u prisutnosti korupcije između urbanih i ruralnih područja Hrvatske.
- Najveća stopa korupcije zabilježena je u Dalmaciji i zagrebačkoj regiji, dok je ona ispod nacionalnog prosjeka u Istri, Hrvatskom primorju i Gorskom kotaru.
- Svaka deseta žena u Hrvatskoj sudjeluje u podmićivanju, dok to isto čini 13% muške populacije.
- Ispitanici koji navode da su dali mito barem jednom u tom razdoblju, u prosjeku su zapravo dali mito četiri puta, odnosno jednom u tri mjeseca.
- Gotovo polovica (44%) mita isplaćena je u novcu, a više od trećine (37%) u hrani ili piću.
- Prosječni iznos mita isplaćenog u novcu u Hrvatskoj iznosi 2.050 kuna, što je otprilike 280 eura.
- U više od polovice (58%) slučajeva podmićivanja građani su sami ponudili mito, dok je u svakom dvanaestom slučaju (8%) javni službenik izričito tražio mito od građana.
- Mito se u Hrvatskoj najviše daje u svrhu ubrzanja postupka (35%) ili osiguranja boljeg tretmana (18%).
- Hrvatski građani su skloni podmićivanju policijskih službenika i djelatnika zaduženih za registraciju vozila kako bi izbjegli plaćanje kazne ili smanjili njezin iznos.
- Više od polovice slučajeva podmićivanja u Hrvatskoj odnosi se na mito dano liječnicima (56%), a više od trećine na mito dano medicinskim sestrama (36%).
- Među onim građanima koji odbijaju platiti mito, svaki četvrti (25 %) odbija dati mito policijskom službeniku, a gotovo svaki peti (19 %) odbija podmititi liječnika.
- Samo 2% građana koji su doživjeli korupcijsko iskustvo prijavljuje taj slučaj. Građani ne prijavljuju korupcijska iskustva jer od njih dobivaju neke koristi (26%) ili zato što su mito dali dobrovoljno, kao znak zahvalnosti (24%).
- Hrvatski građani ne vide smisao prijavljivanja korupcije. Više od polovice građana smatra kako će oni koji prijave korupciju vjerojatno to požaliti te da se ništa korisno neće oko toga poduzeti.
- Percepcije o vrlo raširenoj korupciji u javnom sektoru potvrđuju iskustva 16% ispitanika koji su se u posljednje tri godine poslužili mitom kako bi osigurali radno mjesto u javnoj upravi.
- Na posljednjim lokalnim i državnim izborima glasačima se nudio novac, roba i protuusluge da bi se pridobili njihovi glasovi: 4% građana dobilo je takvu ponudu na lokalnim izborima, a 3% na posljednjim parlamentarnim ili predsjedničkim izborima.
- U usporedbi s drugim oblicima kriminala, slučajeva korupcije ima više po ispitaniku od, primjerice, krađe, provale, pljačke i fizičkog napada, što je u skladu s prilično niskom stopom kriminala u Hrvatskoj, gdje se građani osjećaju sigurnima u svojim domovima nakon

što padne mrak te ne koriste napredne sustave za zaštitu doma.



Regije:

1. Zagreb
2. Sjeverna Hrvatska
3. Slavonija
4. Lika, Kordun, Banovina
5. Istra, Primorje, Gorski kotar
6. Dalmacija

Napomena: I do XX označavaju županije u Hrvatskoj.

Slika 1. Hrvatske regije pokrivene anketom

5.1.2. Raširenost i učestalost podmićivanja

Javni sektor igra veliku ulogu u suvremenom društvu. Bilo da se radi o posjetu liječniku, upisu u školu ili na fakultet, ili izdavanju osobnih dokumenata, da navedemo samo nekoliko primjera, građani i kućanstva ovisе o uslugama javnog sektora zbog raznih razloga. Činjenica da devet od deset odraslih Hrvata navodi da je u posljednjih 12 mjeseci barem jednom ostvarilo kontakt s nekim javnim službenikom pokazuje koliko je važna uloga javnog sektora.

Potražnja za uslugama tog sustava je jasna, ali kada se radi o poštenju u pružanju i korištenju usluga javnog sektora, slika postaje zamagljena. Jedna od važnijih spoznaja proizašlih iz provedene ankete jest da je značajan broj hrvatskih građana (510.000, ili 18,2% odrasle populacije u dobi od 18 do 64 godine) imalo posredno ili neposredno iskustvo s podmićivanjem u kontaktu s nekim javnim službenikom u promatranom razdoblju. Podaci pokazuju da na svaka četiri građana koji tijekom godine daju mito nekom javnom službeniku dolazi jedan koji odbija udovoljiti takvom zahtjevu.

Kada je riječ o stvarno isplaćenom mitu prisutnost korupcije izračunava se kao broj građana koji su barem jednom u posljednjih 12 mjeseci nekom zaposlenom u

javnoj službi dali novac, poklon ili protuuslugu, među onim građanima koji su barem jednom u tom razdoblju ostvarili kontakt s nekim javnim službenikom. U tom smislu, prosječna prisutnost korupcije u Hrvatskoj iznosi 11,2% na nacionalnoj razini, premda postoje velike razlike u stopi korupcije između hrvatskih regija. Primjerice, stopa korupcije donekle je viša od nacionalnog prosjeka u zagrebačkoj regiji (14%) i Dalmaciji (13%) dok je znatno ispod prosjeka u Istri, Primorju i Gorskom kotaru (6%). Ne zamjećuju se značajnije razlike u stopi korupcije između gradskih (11,3%) i ruralnih (11%) područja na nacionalnoj razini. Nadalje, u Lici, Kordunu i Banovini dvostruko više muškaraca (16%) nego žena (8%) sudjeluje u korupcijskim djelima, a značajan disparitet između spolova zabilježen je i u zagrebačkoj regiji (17% muškaraca naspram 10% žena). Na nacionalnoj razini, međutim, 13% odraslih muškaraca, te 10% žena sudjeluje u korupcijskim radnjama. U prosjeku svaki davatelj mita u Hrvatskoj mito daje dvojici javnih službenika, u dvije različite prilike, što znači da u prosjeku svaki ispitanik koji navodi da je barem jednom sudjelovao u podmićivanju, mito je dao četiri puta tj. jednom u tri mjeseca. Učestalost podmićivanja najveća je u zagrebačkoj regiji, a najmanja u Dalmaciji.²⁷

6. ZAKLJUČAK

Korupcija narušava temeljne vrijednosti u suvremenom demokratskom društvu ugrožavajući vladavinu prava, povjerenje u javne institucije i pravnu državu, pravednost, ravnopravnost, jednakost i sigurnost građana. Ona osobito umanjuje ekonomičnost i efikasnost javne uprave.

Hrvatska je u protekle dvije godine, u razdoblju od 2008. do 2010. godine poduzela određene aktivnosti na suzbijanju korupcije, a treba poduzimati još odlučnije korake ukoliko želi suzbiti korupciju na razinu koja neće ugrožavati poštenu tržišnu utakmicu i daljnji razvoj u svim segmentima društva i pravednu raspodjelu društvenog bogatstva. Za to postoji više uvjeta počevši od rada na zakonodavnom okviru pa do primjene preglednih procedura u radu tijela javne vlasti. Prema dosadašnjim iskustvima rast ocjene IPK od jednog boda rezultira rastom priljeva stranog kapitala od 0,5 posto bruto domaćeg proizvoda zemlje i rastom prosječnog prihoda za čak četiri posto. U tome leži odgovor zašto je korupcija štetna i koliko štetu nanosi cijelom društvu u cjelini i pojedincima.

Nije dovoljno izdavati zakone da bi ljudi postali poštenu. Hrvatska je izgradila zadovoljavajući zakonski okvir, te društvenu svijest o potrebi suzbijanja korupcije, ali u borbi protiv korupcije nedostaje učinkovitija implementacija mjera antikorupcijske politike. U tu borbu treba ući energičnije i tako dati do znanja da nulta tolerancija na korupciju nije tek fraza, nego odlučan stav cijelog društva.

Pozitivno je da je borba protiv korupcije postala nezaobilazna tema u političkim zbivanjima posljedica čega je činjenica da građani korupciju smatraju najvećim problemom u državi nakon nezaposlenosti, a čak 99,2% građana Hrvatske smatra da korupcija šteti razvoju društva.²⁸

Korupcija je izazov svima. Nema zemlje u kojoj ne postoji - ne smije, međutim, biti zemlje koja se ne bori protiv nje. Ne smije biti vlade koja joj popušta! To vrijedi i za Hrvatsku koja se nalazi u prijelomnom trenutku da pokaže i dokaže koliko želi i može biti učinkovita u borbi protiv korupcije.

7. LITERATURA

- [1] Anketno ispitivanje kućanstava o korupciji i drugim oblicima kriminala u Hrvatskoj, <http://www.eizg.hr/> [online] 14.VI.2011.
- [2] BEBEK, Borna, KOLUMBIĆ, Antun: POSLOVNA ETIKA II., izdanje; Sinergija nakladništvo d.o.o., Zagreb, 2005.
- [3] BUDAK, Jelena, Privredna kretanja i ekonomska politika, Ekonomski institut, Zagreb, 2006.
- [4] ČOH, Ćiril "Moć i nemoć etičkog poslovanja" (Predavanje) [online]. Dostupno na www.vels.hr/~ccoh/poslovna_etika/Tekstovi/Coh_%20Moc%20i%20nemoc%20eticnog%20poslovanja_predavanje.doc.
- [5] Državni zavod za statistiku, <http://www.dzs.hr/> [online] 10.XII.2010.
- [6] Financijska agencija, <http://www.fina.hr/> [online] 10.XII.2010.
- [7] GONG, <http://www.gong.hr/> [online] 9.XII.2010.;
- [8] Udruga općina u Republici Hrvatskoj: Istraživački Izvještaj: Smanjenje percepcije korumpiranosti u lokalnoj samoupravi "Spekulas", veljača – lipanj 2010., str. 2.
- [9] KADIĆ, Ružica, "Biti poslovno etičan je biti cool" [online]. Dostupno na <http://www.liderpress.hr/Default.aspx?sid=40566> [online] 25.III.2008.
- [10] KLAUŠKI, Tomislav, "Zviždači su najveće žrtve" [online]. Dostupno na <http://www.poslovni.hr/vijesti/zvizdaci-su-najvece-zrtve-72121.aspx>, 29.II.2008.
- [11] KOVAČIĆ, Leonardo: "Od etičke odgovornosti do političke neodgovornosti" (str. 155. – 161.)
- [12] KOS, Mladen, TRIPALO, Dražen: Komentar Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Narodne novine, Zagreb, 2001.
- [13] KRASIĆ, Žager i dr.: Državna revizija, Masmedia, Zagreb, 2009.
- [14] KREGAR, Josip: "Pojava korupcije", HLJKPP 1/1997, str. 26.-27.

²⁷ Podaci se navode u dokumentu Corruption report_HRV, str. 11.-13., koji je dostupan na: <http://www.eizg.hr/>.

²⁸ Preuzeto s internetske stranice Transparency International Hrvatska: www.transparency.hr/.

- [15] LUCIJETIĆ, Rosana: "Predavanja iz kolegija Osobni razvoj i društvena odgovornost" POLITEHNIKA PULA-Visoka tehničko-poslovna škola, Pula, 2009/2010. <http://ithaka.politehnika-pula.hr/moodle/user/view.php?id=59&course=47> [on line].
- [16] MALENICA, Zoran, JENKIĆ, Ranka „Percepcija korupcije i borba protiv korupcije u RH“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu-Izgradnja Institucija: Etika i korupcija, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 2010., str. 37-38.
- [17] MALOVIĆ, Domagoj: "Kršćanski pogled na korupciju", u: KOPREK, Ivan, ROGOŠIĆ, Neda, (ur.): Korupcija – Religijska - etička – praktična promišljanja, Filozofsko-teološki institut Družbe Isusove, Zagreb, 2009.
- [18] Ministarstvo pravosuđa, <http://www.antikorupcija.hr> [online] 9.XII.2010.;
- [19] MRČELA, Marin, NOVOSEL, Dragan, ROGIĆ-HADŽALIĆ, Dubravka, Koruptivna kaznena djela 2002.-2007., Državni zavod za statistiku, Zagreb, 2009.
- [20] Partnerstvo za društveni razvoj <http://www.psd.hr/hr> [online] 18.XII.2010.
- [21] Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa <http://www.sukobinteresa.hr> [on line] 10.I.2011.;
- [22] Rumunjsko akademsko društvo, "Vodič kroz sukob interesa", internetska stranica Partnerstvo za društveni razvoj, <http://www.psd.hr/hr/index.php?content=page&kat=39>, [online] 29.XII.2008.
- [23] ŠKRABALO, Marina: „Društveno odgovorno poslovanje u Hrvatskoj: trendovi i inicijative“ [online] http://www.aed.hr/images/obavijesti/conf_hr/Marina_Skrabalo.ppt, 19.X.2006.
- [24] Transparency International Hrvatska <http://www.transparency.hr/> [online] 10.XII.2010.;
- [25] Vlada Republike Hrvatske, <http://www.vlada.hr/> [online] 10.XII.2010.