

# Korupcija u javnoj upravi s osvrtom na Republiku Hrvatsku

---

**Dobrić Jambrović, Dana; Matijević, Adriana**

*Source / Izvornik:* **Strani pravni život, 2013, 57, 291 - 314**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:923730>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-08-08**

**PRAVI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

  
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

**Dana Dobrić**  
dipl. iur., asistentica,  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

Pregledni naučni rad  
UDK: 343.352:342.9(497.5)

**Adriana Matijević**  
bacc. admin. publ.

## KORUPCIJA U JAVNOJ UPRAVI S OSVRTOM NA REPUBLIKU HRVATSKU

### Apstrakt

*Korupcija predstavlja devijantno ponašanje državnih dužnosnika i javnih službenika kojemu, iako nije u skladu s njihovim službenim dužnostima, podliježu s ciljem stjecanja privatnog bogatstva ili statusa pojedinca, uže obitelji ili povezane grupe ljudi. Kao fenomen prisutna je u gotovo svim područjima života i djelovanja, u javnim institucijama, privatnom sektoru, politici, medijima, gospodarstvu. U prvom dijelu rada autorice analiziraju vrste korupcije u javnoj upravi te sistematiziraju konkretne primjere koruptivnih aktivnosti na državnoj i lokalnoj razini. U drugom dijelu rada pozornost je posvećena modelima antikorupcijskih strategija te instrumentima za suzbijanje korupcije. Detaljno je razrađen institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u Republici Hrvatskoj uz prikaz kretanja indeksa percepcije korupcije tijekom godina te rezultata istraživanja stope raširenosti korupcije prema kriteriju vrste službenika zaposlenih u javnoj upravi.*

**Ključne riječi:** politička korupcija, administrativna korupcija, “pljenidba države“, državni službenici, lokalni službenici, antikorupcijske strategije

## 1. Uvodno razmatranje

Kao prioriteta socijalno-politička zadaća, borba protiv korupcije dominantna je tema političkih te osobito kriminalističko-političkih diskusija na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Instrumenti za borbu protiv korupcije sadržani su u brojnim dokumentima: konvencijama, deklaracijama, strategijama, programima i sl.

U demokratskim zemljama, sa solidnom pravnom državom, korupcija se prvotno poimala kao marginalni fenomen, kao lakši oblik disfunkcionaliteta.<sup>1</sup> No, u nekoliko posljednjih desetljeća radikalno se mijenja takvo shvaćanje te se korupcija definira kao pojava šireg značenja prisutna u javnoj i privatnoj sferi života i kroz njihovu interakciju. U pitanju je ponašanje trajnije naravi, a ne fenomen koji postaje socijalno očit u periodu posebnih kriza ili u nekim posebnim odnosima. Iako je korupcija u stalnom porastu, statistički podaci svjedoče njezinoj manjoj rasprostranjenosti u razvijenim zapadnim zemljama nego u postsocijalističkim i zemljama u razvoju.

U postsocijalističkim zemljama, ili „još ne-demokracijama“, fenomen korupcije vrlo je izražen iz razloga što još ne postoji izgrađeno civilno društvo ni mehanizmi javne kontrole vlasti kakve je već izgradila zapadna demokracija tijekom stoljeća. Širenju korupcije također pridonosi nepostojanje stvarno opozicijskih stranaka, neovisnog sudstva te slobodnih i nepristranih medija. Zbog toga je naročito u postkomunističkim zemljama, kakva je i Hrvatska, istraživanje korupcije i efikasno suzbijanje korupcije na svim poljima jedan od bitnih preuvjeta izgradnje demokracije. Međutim, na tom je području izražen poznati „nojev sindrom“ zakapanja glave u pijesak, odbijanje konkretnih rasprava o korupciji te njezino minimiziranje i svođenje na beznačajne dimenzije.<sup>2</sup>

U posljednjem desetljeću 20. stoljeća hrvatsko društvo i država suočili su se ne samo s ekonomskom i političkom krizom nego i s moralnom krizom zbog čega možemo govoriti o općem moralnom rasulu. Tijekom 1980-ih godina često se rabila sintagma „dno krize“: nakon što dosegne dno, trebao bi uslijediti uspon i oporavak. Zbivanja u posljednjih 20

<sup>1</sup> F.Bačić, „Korupcija i antikorupcijsko kazneno pravo“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 2/2000, 827.

<sup>2</sup> D.Grubiša, „Politička korupcija u društvima u tranziciji“, *Erasmus* 14/1995, 34.

godina pokazuju, međutim, kako dna zapravo nema te se može propadati i dalje. Korupcija je zahvatila sve segmente društva i državne institucije (pravosuđe, policiju, državno odvjetništvo, zdravstvo, obrazovne institucije, itd.). Tijekom 1990-ih godina došlo je do nerazmrsive sprege institucija države i organiziranog kriminala te nije bilo moguće vidjeti jasnu granicu između države i mafijaške organizacije.<sup>3</sup> Hrvatski Sabor je pod pritiskom Europske unije i domaće javnosti pokazao političku volju za obračun s korupcijom tek 2006. godine kada je donio Nacionalni program suzbijanja korupcije za 2006.-2008. te osnovao Nacionalno vijeće za njegovo praćenje. Naknadno su doneseni novi dokumenti u svrhu suzbijanja korupcije no, prema godišnjim izvještajima *Transparency Internationala*, nema velikog pomaka na bolje u pogledu indeksa percepcije korumpiranosti.

## 2. Korupcija u javnoj upravi

Sa stajališta javnih dužnosti korupcija uključuje zlouporabu javnih ovlasti ili autoriteta u zamjenu za neki oblik osobne koristi. U ovom je kontekstu najpoznatija Nyeova definicija korupcije kao „ponašanja koje odstupa od formalnih obveza osoba s javnom ulogom (izabranom ili do-dijeljenom) u svrhu stjecanja privatne (osobne, obiteljske) dobiti ili statusa, kao i kršenje pravila zbog ostvarivanje određenog oblika vlastitog utjecaja“.<sup>4</sup> Iako je relativno precizna, definicija ima određene nedostatke. Iz nje su isključeni moćni *lobbyji* i interesne grupe kao potencijalni subjekti korupcije, osim ukoliko eksplicitno ne podmiću ili krše zakon. Također, nisu uključene aktivnosti političara ili službenika koji favoriziraju određene ciljne skupine, npr. osobe iste etničke pripadnosti ili građane iz njihove regije. Konačno, ne predstavlja nužno svako kršenje formalnih obveza korupciju već se može raditi o krađi, prijeveri, pronevjeri i sličnim aktivnostima. Važno je razlikovati korupciju od drugih ilegalnih aktivnosti, između ostalog, i zbog razlike u načinu i mjerama njihovog suzbijanja. Unatoč tomu, većina današnjih teoretičara koriste definiciju korupcije u

<sup>3</sup> R.Blažević, *Karizma. Politička vlast i karizmatičke ličnosti*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2006., 280.

<sup>4</sup> J.S.Nye, „Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis“, *American Political Science Review* 2/1967, 421 i dalje.

kontekstu javnih dužnosti. Više je razloga za to. Prvo, radi se o „minimalnoj“ definiciji korupcije oko koje se slaže većina teoretičara. Farrales ju naziva „najmanjim zajedničkim nazivnikom“ različitih tipova definicija korupcije budući da i ostale definicije pretpostavljaju zlouporabu javne dužnosti zbog stjecanja privatne dobiti.<sup>5</sup> Drugo, tijekom 1980-ih, najznačajniji istraživači fenomena korupcije prihvatili su Nyeovu definiciju ili barem neku od njezinih verzija. Konačno, transnacionalni subjekti poput Svjetske banke i *Transparency Internationala* također su doprinijeli konvergenciji prema Nyeovoj definiciji. Naime, kasnih devedesetih spomenute organizacije su službeno usvojile „zlouporabu javne dužnosti zbog privatne koristi“ kao svoju radnu definiciju.<sup>6</sup>

Iz Nyeve definicije proizlaze dvije osnovne vrste korupcije, politička i administrativna. Politička je korupcija prisutna među visokim državnim dužnosnicima koji imaju političku moć, odnosno pravo donošenja političkih odluka. To je korupcija na visokoj razini za razliku od administrativne ili „birokratske“ korupcije koja se odnosi na djelatnike javne uprave zadužene za provedbu odluka, propisa i mjera politike.<sup>7</sup> Definira se kao ponašanje (izabranih) dužnosnika koje odstupa od njihovih formalnih dužnosti i ovlasti, prava i obveza u svrhu ostvarenja osobne koristi.<sup>8</sup> Dakle, političkim dužnosnicima ili političkim putem imenovanim djelatnicima javne uprave povjerene su značajne ovlasti iz kojih, sukladno tome, proizlazi i visoka razina odgovornosti da će pri obnašanju dužnosti zastupati prvenstveno javne interese. Upravo zbog te odgovornosti, političkom se korupcijom smatraju ilegalna ili kriminalna djela koja političari čine prije, za vrijeme ili po završetku obavljanja dužnosti.

U slučaju političke korupcije, korumpirani vlastodržac će formirati pretjerano veliku vladu kao sredstvo ostvarivanja imovinske koristi za brojne nepotrebne službenike. U takvoj će se vladi naći mjesta za političke istomišljenike kojima će biti plaćena njihova odanost i lojalnost.

<sup>5</sup> Mark J. Farrales, What is Corruption? A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1739962](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1739962), 14.08.2012.

<sup>6</sup> Mohammad Mohabbat Khan, Political and Administrative corruption: concepts, comparative experiences and Bangladesh case, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN019105.pdf>, 10.08.2012.

<sup>7</sup> J.Budak, „Ekonomске posljedice korupcije“, u: J.Hrecigonja, M.Kuzmić (ur.), Korupcija - pojavni oblici i mjere za suzbijanje, Inženjerski biro d.d., Zagreb 2008., 154.

<sup>8</sup> Mohammad Mohabbat Khan, Political and Administrative corruption: concepts, comparative experiences and Bangladesh case, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN019105.pdf>, 10.08.2012.

Primjerice, za jedno ministarsko mjesto može se oformiti dvadeset do pedeset radnih mjesta za druge službenike u pojedinom ministarskom kabinetu. Troškovi novih radnih mjesta se, naravno, pokrivaju iz državnog proračuna. Korupcija u samom vrhu među službenicima stvara očekivanje sudjelovanja u podjeli bogatstva i smanjuje moralne zapreke kod nižih službenika. U kleptokratskom režimu<sup>9</sup> su „udomaćene“ protuzakonitosti na nižim razinama koje, s druge strane, poštenu vlastodržac može imati pod kontrolom. Naime, mnoge mogućnosti stvaranja bogatstva ne bi se mogle ostvariti bez osoblja koje postavlja prepreke i ubire mito. No, postojanje podmitljivih državnih službenika stvara kod korumpiranog vlastodržca manje entuzijazma za povećanje opsega državne uprave budući da tada ostvaruje manji udio u dobiti. Učinkovitost kojom vladar može izvući privatnu korist iz društva smanjena je zbog korumpirane birokracije koja nije pod njegovom kontrolom.<sup>10</sup>

Konkretni oblici političke korupcije su pronevjera novca od strane političara na vlasti, netransparentnost novčanih tokova, omogućavanje privatnom sektoru da „kupi“ politički utjecaj, korupcija u izbornom postupku, utjecaj na pravni sustav države da neučinkovito procesuiru i time štiti kaznena djela korupcije, utjecaj na zakonodavnu vlast da legalizira povoljniji tretman za pojedine interesne skupine. Začetke političke korupcije nalazimo u netransparentnom financiranju političkih stranaka,

---

<sup>9</sup> Termin kleptokrat odnosi se na vladara ili najvišeg dužnosnika čiji je osnovni cilj organizirati politički sistem na način koji će mu omogućiti osobno bogaćenje. Brojne su mogućnosti za to. Primjerice, povezivanje s privatnim poduzećima koja će ga financirati dokle god održavaju gospodarsku aktivnost, a on će za njih učiniti nužne ustupke koji će im omogućiti poslovanje. Nadalje, kleptokrati se često odlučuju na provođenje procesa privatizacije kojim osobno upravljaju. U tom su slučaju rezultati privatizacije porazni za čitavu zajednicu. Privatizacija je, u pravilu, organizirana na način da se poduzeća prodaju kleptokratu osobno, njegovoj obitelji ili prijateljima i to po cijenama nižim od tržišnih. U upravljanju državom može, pored privatizacije, provoditi i nacionalizaciju, transakciju kojom dodatno zarađuje. Privatizaciju perspektivnih državnih poduzeća provodit će po niskim cijenama, a neefikasna privatna poduzeća nacionalizirati po enormno visokim cijenama. Također, kleptokrat će se namjerno protiviti nekim procesima privatizacije proglašavajući ih promašenima, dok će druge favorizirati. Stavove o privatizaciji formirat će ovisno o tome hoće li primiti zadovoljavajuću količinu novca, na temelju čega će odobriti prodaju novim vlasnicima. Državno poduzeće može se koristiti i za prodaju radnih mjesta, davanjem prednosti kod sklapanja poslovnih ugovora, itd. Osnovu ostvarenja njegovih ciljeva čini slaba i neefikasna država s nedostatkom stručnih kadrova, a time i snage za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala. Pred očima javnosti kleptokrat zagovara borbu protiv kriminala, dok osobno nastoji spriječiti svaki pokušaj kojim bi kontrole državnih institucija mogle prekinuti korupcijsku mrežu u zemlji. (D.Petričić, Hrvatska u mreži mafije, kriminala i korupcije, Argus media, Zagreb 2009., 59.)

<sup>10</sup> S.R.Ackerman, *Korupcija i vlada*, Progres, Zagreb 2002., 135.

primjerice u kupovini izbornih glasova, ilegalnim izvorima financiranja, besplatnom korištenju javne infrastrukture u privatne svrhe ili njezino ustupanje drugima za protuuslugu, plaćanju „pristupnice“ nekoj stranci čime kandidatura postaje privilegija bogatih, prikupljanju donacija od djelatnika javne uprave, prisilnom prikupljanju sredstava od privatnog sektora pod prijetnjom porezne i drugih inspekcija i dr. „Politička je korupcija prijetnja demokraciji jer se negativna alokacija resursa odvija kroz izigravanje institucija i pravnog sustava neke zemlje od strane onih koji su odgovorni upravo za uspostavu i očuvanje vladavine prava u društvu.“<sup>11</sup>

S druge strane, administrativna korupcija predstavlja institucionaliziranu privatnu zlouporabu javnih resursa od strane javnih službenika. Iako imaju niže ovlasti od državnih dužnosnika, njihovo im diskrecijsko pravo u provedbi mjera politike omogućuje ostvarenje osobne dobiti u vidu mita ili protuusluga dobivenih za usluge iz nadležnosti javne uprave. Samovoljnim, nezakonitim i neetičkim postupanjem narušavaju jedno od temeljnih načela kojima su se dužni voditi u obavljanju službe: načelo jednakosti svi građana, odnosno načelo jednake dostupnosti službi svima pod jednakim uvjetima. Najčešći oblici administrativne korupcije javljaju se kad djelatnik javne uprave za plaćeno mito ili dobivenu protuuslugu, nepropisno izdaje dozvole ili potvrde, omogućuje povoljniji tretman u pružanju javnih usluga u zdravstvu, školstvu i drugim javnim službama, omogućiti izbjegavanje kazne ili plaćanje poreza.<sup>12</sup>

Političku i administrativnu korupciju možemo obuhvatiti zajedničkim pojmom korupcije u javnom sektoru koja obuhvaća korupcijska djela unutar javnog sektora ili između privatnog i javnog sektora.

U korupcijske transakcije obvezno su, dakle, uključeni javni službenici i državni dužnosnici što je pokazatelj neuspješnog upravljanja.<sup>13</sup>

Begović identificira tri osnovna tipa korupcije u javnom sektoru. Prvi oblik se koristi u svrhu ostvarenja, tj. materijalizacije određenog

<sup>11</sup> J.Budak, 154.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 155.

<sup>13</sup> Upravljanje se poima kao skup normi, tradicija i institucija temeljem kojih se ostvaruje vlast i autoritet u nekoj zemlji. Konkretno, radi se o institucijama odgovornosti i participacije u upravljanju, normama i mrežama civilne uključenosti, ustavno-pravnom okviru odnosa građana i vlasti, postupku izbora, monitoringa i smjene vlasti te legitimitetu, kredibilitetu i učinkovitosti institucija koje uređuju političke, ekonomske, kulturne i socijalne interakcije građana i vlasti te građana međusobno. (A.Shah, „Tailoring the Fight against Corruption to Country Circumstances“, u: A.Shah (ur), *Performance accountability and combating corruption*, The World Bank, Washington 2007., 234.)

prava koje pripada nekoj fizičkoj ili pravnoj osobi, odnosno radi bržeg rješavanja određene upravne stvari. Radi se o korupciji bez krađe. Primjerice, ukoliko građanin potkupi službenika da ubrza postupak izdavanja putovnice, a ne postoji nikakva pravna prepreka za njezino izdavanje. Drugi je oblik korupcije kojim se krše ili zaobilaze određene pravne norme. U ovom slučaju zahtjev za mitom zbog kršenja pravila dolazi od strane javnog službenika. U zemljama s jako rasprostranjenom korupcijom, ona se poima kao rješenje loših javnih politika, neovisno o tomu koji je razlog kreiranja takvih politika. Uzimajući u obzir troškove korupcije kao metode kojom se zaobilazi primjena loših političkih odluka, bolje bi rješenje bilo da se uopće ne nastoji nametnuti provođenje tih odluka. Konačno, treći oblik korupcije jest „pljenidba“ ili „kupovanje države“, a podrazumijeva vršenje pritiska na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast. Korupcija je usmjerena na mijenjanje pravnih pravila sukladno interesima koruptora. Taj je koncept razvila Svjetska banka prvenstveno kako bi objasnila zbilju političkog života i tranzicijske ekonomije. Na zakonodavni postupak i kreiranje javnih politika odlučno se utječe podmićivanjem zakonodavca od strane nekolicine oligarha, moćnih poduzetnika. Javne politike, dakle, nisu kreirane u javnom interesu. Problem je povući jasnu crtu razgraničenja između legitimnih političkih *lobbyja* i interesnih grupa te koruptivnih pritisaka na odlučujuća tijela budući da se pritisak može vršiti kako agresivnim lobiranjem, tako i efektivnom korupcijom. Zbog toga se postavlja pitanje u kojoj su mjeri javne politike rezultat lobiranja, odnosno korupcije.<sup>14</sup> S druge strane, „pljenidbu“ mogu izvršiti i same državne institucije: parlament, egzekutiva ili sudstvo. Ministri, primjerice, mogu oblikovati propise, pojedine odredbe ili poreznu politiku u vlastitu korist, odnosno u vlastitom financijskom interesu. U brojnim zemljama vladajuća elita provela je proces privatizacije državne imovine putem mehanizama koji sprječavaju konkurenciju i pogoduju njihovim vlastitim interesima ili interesima njihovi partnera. To im je omogućilo preuzimanje kontrole nad znatnim dijelom ekonomije.<sup>15</sup>

S obzirom na to koja ponašanja javnost i politička elita poima koruptivnima, Heidenheimer nudi drugačiju tipologiju korupcije. On, naime, razlikuje „crnu, bijelu i sivu“ korupciju. Crnom korupcijom se označavaju

<sup>14</sup> B.Begovic, „Corruption: concepts, types, causes and consequences“, *Documentos*, 26/2005, 3- 4.

<sup>15</sup> The World Bank, *Anticorruption in Transition: a contribution to the policy debate*, <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf>, 22.07.2012.



ponašanja koja javnost i politička elita osuđuju kao krajnje nedozvoljena te zahtijevaju da budu zakonski kažnjiva. U liberalnim demokracijama se takvim ponašanjem poima, primjerice, podmićivanje. S druge strane, bijela korupcija obuhvaća ponašanja koja načelno toleriraju obje grupe, tj. poimaju ih kao „marginalno neetička“. Primjerice, situacija u kojoj lokalni vijećnik koristi svoj položaj da izbjegne plaćanje parkirne karte. Siva korupcija, pak, označava ponašanja koja izazivaju različite reakcije javnosti i političke elite. Jedni mogu smatrati kako se radi o ekstremnom obliku korupcije, drugi kako je ipak riječ o marginalnoj korupciji, dok se treći dvoume oko značaja koruptivnog ponašanja.<sup>16</sup>

## 2. 1. Javni službenici pred izazovom korupcije

Uvođenjem novog javnog menadžmenta kao modela reformi javne uprave naglasak se s političkih, pravnih i socijalnih vrijednosti prebacuje na tržišne, odnosno ekonomske vrijednosti. Reforme su usmjerene smanjenju javnog sektora, njegovoj deregulaciji i privatizaciji, racionalizaciji njegovog djelovanja, agencifikaciji, strateškom planiranju, itd., a uslijed čega dolazi do marginalizacije etičkih standarda. „Globalizacija i narastajuća privatizacija uzrokovale su neobuzdanu korupciju, tajnost, sukob interesa, neetično postupanje i gubitak odgovornosti, posebno na visokim upravnim i političkim položajima, dok je novi javni menadžment njihovo intelektualno oružje i operativno sredstvo.“<sup>17</sup>

U takvom kontekstu položaj javnog službenika postaje sve zahtjevniji i složeniji. Ulogu zaštitnika javnog interesa u suvremenim uvjetima može ostvariti jedino uz određenu razinu profesionalnosti, učinkovitosti i moralnosti. Dakle, osim obrazovanja i osposobljenosti javnih službenika, jednako je važan i proces internalizacije, tj. usvajanja određenih društvenih pravila kao osobnog kriterija ponašanja službenika. Radi se o etičkim pravilima koje službenik, za razliku od ostalih društvenih pravila (pravnih, konvencionalnih), ne doživljava kao nametnuta, nego ih usvaja kao vlastita. Ona postaju dio njegovog pogleda na svijet, društvo

<sup>16</sup> N.Allen, S.Birch, „On either side of a moat? Elite and mass attitudes towards right and wrong“, *European Journal of Political Research* 1/2011, 91.

<sup>17</sup> G.Marčetić, *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu – Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb 2005, 135.

i odnose među ljudima. Ako i postoje sankcije društvene naravi u slučaju kršenja tih etička pravila, njihovo je značenje sekundarno jer se službenik ponaša u skladu s pravilima, ne zbog straha od sankcija, nego zbog toga što je pravila prihvatio kao svoja. To znači da njihovo kršenje službenik doživljava kao sukob s vlastitom savješću.<sup>18</sup>

Neizvjesne političke situacije i ekonomske depresije u postsocijalističkim i zemljama u razvoju uvelike određuju osobne ciljeve javnih službenika. Javno poštenje, dakle, ovisi o gospodarskim, socijalnim i kulturnim problemima zajednice. Dosadašnje je iskustvo pokazalo da su postsocijalistički službenici prečesto usmjereni na dobivanje što veće količine moći koju će upotrijebiti za stvaranje osobnog blagostanja. Sveopći nedostatak etičkog ponašanja, odgovornosti i poštenja pokazuje svoje lice u raznim oblicima korupcije.

Gledano sa stajališta mikroproblematike, ljudski faktor je u javnoj upravi presudan. Država i građani imaju pravo zahtijevati strogu profesionalnost javnih službenika, posebice rukovodećih. No, nemoguće je odjednom promijeniti upravne strukture i organizacijsku kulturu. Proces modernizacije podrazumijeva njihovo postupno mijenjanje uz stalno praćenja i analizu rezultata.<sup>19</sup>

### 2. 1. 1. Korupcija državnih službenika

Korupcija se kod državnih službenika javlja prvenstveno zbog slabo plaćenog radnog mjesta u odnosu na privatni sektor. No, uz povećanje osobnih prihoda službenika temeljem njegovog koruptivnog ponašanja, pri čemu su mogućnosti takvog ponašanja brojne, državna služba postaje beneficij, odnosno izvor moći. Što je veći krug klijenata, to su beneficije povezane sa službom veće.<sup>20</sup>

Tri su načina na koja državni službenici mogu naplaćivati usluge vezane uz njihovo radno mjesto. Prvo, mogu klijentu naplatiti uslugu po-

<sup>18</sup> R.Blažević, *Upravna znanost*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2010., 95.

<sup>19</sup> N.Šimac, *Europski principi javne uprave od vladanja do služenja građanima*, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb 2002., 41-42.

<sup>20</sup> J.Kregar, *Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija*, Naklada RIFIN, Zagreb 1999., 123.

žurivanja rješavanja nekog predmeta, ili korištenja svoje veze među drugim državnim službenicima kako bi napravili uslugu za dotičnu stranku. Drugi način je neaktivnost službenika, što znači da službenik neće uzeti u rješavanje predmet stranke dok za to od nje ne dobije novac ili drugu uslugu. Za razliku od prethodnog slučaja, službenik traži mito u svrhu ispunjenja neke od obaveza koje su mu formalno propisane. Konačno, treći način je sabotaza koja se vrši na način da državni službenik u sudskoj arhivi za određeni novčani iznos zagubi spis, dodaje ili izostavi važne dokumente. Mogućnost dodatne zarade predstavljaju i povjerljive informacije koje se mogu prodavati zainteresiranim strankama, kao što su najniže cijene na javnim natječajima ili donošenje zakona o novim porezima, ograničenjima i propisima koji bi mogli utjecati na profitabilnost poslovanja.

Među državnim službenicima razlikuje se korupcija na hijerarhijski višoj i nižoj razini. Niži službenici ubiru mito te ga dijele sa svojim pretpostavljenima kroz kupovinu njihovih usluga. Ukoliko su plaćanja pretpostavljenima institucionalizirana, ovakav obrazac postaje uvjet za zapošljavanje u državnim, ali i ostalim javnim službama. S druge strane, „kod korupcije na višoj razini, nadređeni službenici kupuju šutnju podređenih podjelom dobiti ili odobravanjem povlastica koje niži rangirani službenicima inače ne bi trebale pripasti“.<sup>21</sup>

Petričić razlikuje pet korupcijskih modela prema kojima vlada ili nadležno ministarstvo isplaćuju mito državnim dužnosnicima koji sudjeluju u ugovaranju poslova. Prvo, određeno poduzeće daje mito kako bi ga se „ubacilo“ na listu najkvalificiranijih ponuđača ili, s druge strane, u svrhu ograničavanja duljine liste. Drugi je slučaj plaćanja usluge pružanja povjerljivih informacije. Treće, od službenika se zahtjeva da ponudu sastave u korist određenog poduzeća koje onda postaje jedini kvalificirani dobavljač. Četvrto, poduzeće može platiti da ga se izabere kao najboljeg ponuđača. Peto, moguće je „kupiti“ naklonost nadzornog organa te, prilikom izvedbe projekta koristiti jeftinije materijale, oskudijevati na materijalima ili nekvalitetno izvoditi radove.<sup>22</sup>

Naposljetku, potrebno je skrenuti pozornost na lojalne interpersonalne odnose koji se javljaju između službenika iz srodnih resora, odnosno službi. Stoga je teško za očekivati da će državni službenici iz ministarstva nadležnog za financije pokrenuti istragu o korupciji protiv carinske uprave. Time se stvara „začarani krug“ budući da će carinska uprava ponuditi

<sup>21</sup> D.Petričić, 60.

<sup>22</sup> *Ibid.*, str. 61.

mito ministarstvu u svrhu ne pokretanja istrage. Ovakva solidarnost eliminira mogućnost borbe protiv korupcije u državnim službama pa se sve češće predlaže cirkuliranje službenika s jednog na drugo radno mjesto u državnim službama.<sup>23</sup>

### 2. 1. 2. Korupcija na lokalnoj razini

Koruptivne aktivnosti na razini jedinica lokalne samouprave mogu se podijeliti u dvije grupe. Ili su vezane uz upravljanje odnosno raspolaganje sredstvima proračuna ili imaju učinak na prava i interese jedinica ili trećih subjekata. Također se razlikuju aktivnosti vezane uz prihodnu i rashodnu stranu proračuna. U prvom slučaju se pogoduje pojedinom subjektu s posljedicom umanjenja prihoda proračuna koji bi se ostvarili da nije bilo koruptivne aktivnosti. Primjerice, oslobađanje od obveze plaćanja (komunalne naknade, zakupnine, koncesijske naknade, i sl.), dogovaranje niže cijene odnosno naknade od one koja je propisana, propuštanje naplate ili poduzimanja mjera za prisilnu naplatu duga, ugovaranje niže kamate od propisane, deponiranje ili oročavanje sredstava proračuna kod poslovne banke uz manju kamatnu stopu od one koja je objektivno moguća, itd. U pogledu rashodne strane proračuna radi se o aktivnostima kojima se iz sredstava proračuna plaća dobro ili usluga koji nisu stečeni, korišteni odnosno ostvareni, a čime se također neosnovano umanjuju sredstva proračuna. Primjerice, financiranje subjekata bez programa, financiranje programa u većem iznosu od troškova njegove provedbe, namjerno propuštanje nadzora nad provedbom financiranog programa i utrošenim sredstvima, financiranje radova odnosno aktivnosti izvan usvojenih programa (npr. izgradnja ceste, postavljanje javne rasvjete i sl.), plaćanje radova ili usluga koje nisu obavljene, ugovaranje veće cijene od one koju se na tržištu može postići, odobravanje subvencija, pomoći, kredita i sl. bez ili mimo donesenih mjerila, neopravdano raspolaganje sredstvima proračunske zalihe, priznavanje neopravdanih ili neostvarenih putnih troškova, uzimanje kredita i pozajmica uz veću kamatnu stopu od one koja je objektivno moguća.

Moguće koruptivne aktivnosti koje nisu ili ne moraju biti izravno vezane uz sam proračun jesu zapošljavanje u upravi ili subjektima

<sup>23</sup> *Ibid.*

osnovanim od strane općinskih tijela (trgovačka društva, javne ustanove), davanje neosnovane prednosti pojedinim osobama (npr. upis djece u predškolsku ustanovu), prostorno uređenje (npr. pogodovanje pojedinim, subjektima određivanjem zone građevinskog zemljišta i sl.), raspolaganje imovinom (npr. prodaja ili zakup bez ili mimo propisanih mjerila i postupka), nabava proizvoda i usluga bez provedbe postupka javne nabave, itd.<sup>24</sup>

Nadalje, važan aspekt su također poslovi u općinskim tijelima koji su potencijalno izloženi koruptivnoj aktivnosti, pri čemu izloženost raste proporcionalno ovlastima i objektivnoj mogućnosti utjecaja na donošenje odluka. U tom smislu koruptivnom ponašanju najizloženija je dužnost općinskog načelnika i gradonačelnika koji su ovlašteni donositi brojne važne odluke i raspolagati značajnim financijskim sredstvima. Također, takav položaj obilježava blizina neposrednim izvorima informacija i mogućnost manipuliranja informacijama, inokosno odlučivanje, koncentracija informacija, ovlasti i nadzora u jednoj osobi, kao i teško ostvariva mogućnost opoziva s dužnosti.

Drugi subjekti podložni korupciji u lokalnoj zajednici su članovi predstavničkog tijela na lokalnoj razini i službenici upravnih tijela jedinice. Članovi predstavničkog tijela donose opće akte koji mogu imati vrlo velik utjecaj na interese pojedinih subjekata (npr. prostorni planovi) te odlučuju i u nekim pojedinačnim slučajevima (npr. o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina veće vrijednosti, dodjeli koncesija i dr.). U tom smislu zagovaranje i glasovanje pojedinog vijećnika može biti važno, pa čak i odlučujuće za donošenje odluke u određenom slučaju. Ipak, činjenica da predstavničko tijelo donosi odluke većinom glasova njegovih članova umanjuje izloženost pojedinačnog člana predstavničkog tijela koruptivnim ponudama. Najmanje su izloženi vanjski članovi pojedinih odbora predstavničkog tijela, ali se mogućnost njihovog posrednog utjecaja u pojedinim slučajevima nikako ne treba zanemarivati. Lokalni službenici, pak, prikupljaju podatke i informacije te pripremaju materijale za donošenje odluka. Prilikom obavljanja tih poslova mogu samovoljno prilagođavati i distribuirati informacije te na taj način utjecati na donošenje odluka i pogodovati određenim subjektima. Opseg utjecaja na proces odlučivanja povezan je s razinom izloženosti službenika koruptivnom iskušenju koja ovisi o podložnosti izravnom nadzoru njihovog rada.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> T. Antić, I. Malatestinić, Istraživački izvještaj. Smanjenje percepcije korumpiranosti u lokalnoj samoupravi, SPEKULAS, Zagreb 2010., 12-13.

<sup>25</sup> Ibid., 14.

S druge strane, postoje i čimbenici koji ovise o specifičnim konkretnim okolnostima svake pojedine jedinice, „siromašne“ ili „bogate“.<sup>26</sup> Koruptivnom ponašanju u „siromašnim“ pridonosi niska plaća načelnika ili financijska ovisnost jedinice o pomoćima i subvencijama viših razina vlasti ili aktivnostima drugih državnih organizacija. U „bogatijim“ jedinicama izvor korupcije može biti osobit interes više konkurentnih subjekata izazvan zemljopisnim položajem jedinice ili prirodnim dobrima kojima ona raspolaže.

Azfar daje nekoliko prijedloga za borbu protiv korupcije: javno objavljivanje imovinskih kartica lokalnih dužnosnika i službenika, javno emitiranje sjednica na kojima egzekutiva odgovara na pitanja lokalnog vijeća te nadzor aktivnosti lokalnog vijeća od strane odbora nasumce izabranih građana. U rad odbora trebalo bi uključiti po jednog pravnika i računovođu koji bi građane instruirali glede pravnih i financijskih pitanja.

Nakon što se predložene mjere počnu primjenjivati, nevladine organizacije i fakulteti bi mogli organizirati natjecanje između lokalnih jedinica. Svjetska banka bi onda nagrađivala jedinice s najboljom praksom i razvojnim projektima.<sup>27</sup>

Shah skreće pozornost na debatu koja se vodi o tome pogoduje li decentralizacija širenju korupcije ili ju ograničava. S jedne strane, lokalni službenici su u bliskijem kontaktu s građanima što jača njihove međusobne personalne odnose i dovodi u pitanje profesionalnost službenika. Personalizam pogoduje širenju korupcije budući da službenici posvećuju više pozornosti svakom građaninu pojedinačno zanemarujući pritom javni interes. Također, lokalne jedinice podliježu slabijem monitoringu i vertikalnoj kontroli što je dodatna motivacija službenicima da se upuste u koruptivne radnje. Prostor za korupciju povećava se i sukladno većem utjecaju interesnih grupa na lokalnoj razini. One mogu učinkovitije utjecati na lokalna tijela što je stupanj njihove kohezije veći ili informiranost birača što manja. Niska razina političke osviještenosti i mali postotak birača koji izlaze na lokalne izbore dodatno narušavaju lokalnu demokraciju te vode visokom stupnju „pljenidbe“ lokalne vlasti od strane političke i „birokratske“ elite. S druge strane, lokalizacija ograničava širenje korup-

<sup>26</sup> V. R. Klitgaard, R. MacLean-Abaroa, L.H. Parris, *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*, Institute for contemporary studies – World Bank Institute, Oakland – Washington D. C. 2000.

<sup>27</sup> O. Azfar, „Disrupting Corruption“, u: A. Shah (ur), *Performance accountability and combating corruption*, The World Bank, Washington 2007., 280.

cije, a argumenti za to temelje se na pretpostavci o većoj političkoj odgovornosti lokalnih tijela s obzirom na to da je proces političkog odlučivanja bliži građanima. Međusobna kompetitivnost lokalnih jedinica jača kulturu odgovornosti za donesene političke odluke, a to pokazuje potencijal za reduciranje koruptivnih radnji. Lokalna samouprava jamči veće mogućnosti građanima da izraze svoje potrebe i interese pa bi, stoga, javni sektor na lokalnoj razini trebao biti odazovnije i odgovorniji lokalnom stanovništvu. Zbog regionalne heterogenosti političkih interesa smanjena je mogućnost „pljenidbe“ lokalne vlasti od strane prevladavajuće nacionalne političke stranke. Također, odgovornost na lokalnoj razini je veća jer je lokalno stanovništvo bolje informirano i ima više uvida u aktivnosti lokalnih tijela. O učinkovitosti njihovog rada ovisi hoće li im građani na sljedećim izborima ponovno dati povjerenje. Konačno, brojna su istraživanja pokazala kako i fiskalna decentralizacija povećava kvalitetu lokalnog upravljanja i nepovoljno utječe na korupciju.<sup>28</sup>

U travnju 2012. godine objavljeni su rezultati GONG-ova istraživanja transparentnosti rada tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave (dalje: JLRS), njihove suradnje s civilnim društvom te funkcioniranja mjesne samouprave. Informacije su prikupljene uvidom u statute i poslovničke, putem upitnika poslanog svim gradovima, općinama i županijama, pregledom službenih internet stranica JLRS te direktnim kontaktom putem telefona. Rezultati su pokazali kako je 70% lokalnih vlasti u Hrvatskoj još uvijek nedostavno transparentno ili izrazito netransparentno. Od maksimalnih 10 bodova prosječno ostvareni rezultat je nizak te iznosi 4.57, pri čemu je 59% JLRS ostvarilo rezultat niži od ovog prosjeka. Samo je 30% JLRS ostvarilo „prolaznu“ ocjenu, tj. više od 5 bodova. Izrazito transparentnih JLRS, koje su ostvarile iznad 7.5 bodova, je svega 6%. U usporedbi s prosječnim rezultatom gradova od 6.25 i županija od 6.45 bodova, uočljiv je značajno lošiji rezultat općina s prosjekom od 3.91 bod. Na prvom mjestu po transparentnosti rada JLRS nalazi se Rijeka, a slijede je Labin, Samobor i Pula. Na začelju liste nalazi se nekoliko općina iz Dubrovačko-neretvanske, Splitsko-dalmatinske i Zadarske županije. Na rang listi županija najbolje rezultate ostvarile su Krapinsko-zagorska i Varaždinska županija, dok se na predzadnjem i zadnjem mjestu nalaze Ličko-senjska i Požeško-slavonska županija.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Anwar Shah, *Corruption and Decentralized Public Governance*, <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/CorruptionandDecentralizedPublicGovernance.pdf>, 22.08.2012.

<sup>29</sup> Rezultati istraživanja LOTUS2011/12., <http://www.gong.hr/cpage.aspx?page=printPage.aspx&PageID=230>, 24.08.2012.

Rezultati se na pojedinim pokazateljima smanjuju proporcionalno njihovoj zahtjevnosti aktivnog angažmana tijela javne vlasti. Najzastupljeniji su pokazatelji koji se odnose na formalne mehanizme, a manje oni koji zahtijevaju transparentnu objavu odluka i dokumenata te oni koji omogućuju građansku participaciju u procesu donošenja odluka. Takvi nalazi potvrđuju dominantnu „administrativnu i političku kulturu tajnosti“ kao jednu od temeljnih obilježja hrvatske političke kulture u kojoj javna uprava još uvijek nije postala servis u službi i za potrebe građana.<sup>30</sup>

Ipak, dugoročno gledano, lokalna samouprava pogoduje ograničavanju korupcije. Naime, decentralizacija pomaže lomljenju monopola moći kojeg nalazimo na nacionalnoj razini približavajući proces donošenja političkih odluka građanima. Također, višerazinsko upravljanje omogućuje diobu vlasti pri čemu različite razine upravljanja „discipliniraju“ jedna drugu.<sup>31</sup> Uključivanje građana u praćenje aktivnosti javne uprave daje im pravo predlaganja korektivnih mjera koje bi lokalna tijela trebala provesti. Time jača odgovornost vlasti lokalnom stanovništvu što za posljedicu ima smanjenje prisutnosti korupcije i povećanje učinkovitosti pružanja usluga. No, potrebno je pozornost posvetiti institucionalnom okruženju i riziku „pljenidbe“ lokalne vlasti od strane političke i „birokratske elite“. Takav se rizik može uspješno izbjeći jačanjem vladavine prava i aktivnim uključivanjem građana u političke procese.<sup>32</sup>

### 3. Borba protiv korupcije

U borbi protiv korupcije koriste se tri osnovna modela antikorupcijskih strategija ovisno o razini korupcije prisutne u pojedinoj zemlji. Ukoliko je razina korupcije visoka, kvaliteta upravljanja je vrlo slaba te je potrebno uspostaviti vladavinu prava, ojačati institucije odgovornosti i participacije, implementirati reforme ekonomske politike te utvrditi osnovna prava građana. Ako je razina korupcije osrednja, provodi se decentralizacija i reforma ekonomske politike te se u javnu upravu uvodi javni

<sup>30</sup> N.Miošić, LOTUS 2011/2012. Prilog za raspravu „Zašto biti transparentan?“, GONG, Zagreb 2012., 5.

<sup>31</sup> O.Azfar, 271.

<sup>32</sup> Abhijit Banerjee, Rema Hanna, Sendhil Mullainathan, Corruption, <http://web.hks.harvard.edu/publications/workingpapers/citation.aspx?PubId=8409>, 22.07.2012.



menadžment i odgovornost za rezultate. Konačno, u slučajevima niske razine korupcije uspostavljaju se antikorupcijske agencije, jača financijska odgovornost, dužnosnici i službenici polažu antikorupcijske prisege, a u javnosti se pridaje velika važnost kaznenim progonima korupcije.<sup>33</sup>

Dahlström, Lapuente i Teorell ponudili su četiri mehanizma koji imaju pozitivan učinak na kontrolu korupcije. Prvi mehanizam odnosi se na podizanje kvalitete pružanja javnih usluga pri čemu je jedan od glavnih preduvjeta uspjeha postavljanje „pravog čovjeka na pravo mjesto“. Odbir najkompetentnijeg kandidata za određeni posao obavlja se na temelju diskrecijske evaluacije životopisa i provođenjem intervjua s kandidatima. Alternativno, odluka se može donijeti i s obzirom na stupanj obrazovanja ili znanja kojeg su kandidati pokazali tijekom formalne provjere znanja. U oba slučaja se prilikom zapošljavanja službenika primjenjuje merit sistem, a ne kriterij obiteljskih veza, političke podobnosti, nacionalne i vjerske pripadnosti. Drugi mehanizam usmjeren je podizanju razine etičnosti službenika. Za ostvarenje tog cilja potrebno je razviti pravila ponašanja i etičke standarde koji će poticati nepristrano i antikoruptivno obnašanje dužnosti. To dovodi do jačanja *esprit de corps-a*, odnosno harmonije i jedinstva među članovima organizacije. Veća interakcija između javnih službenika i njihova međusobna povezanost odvraća ih od poduzimanja koruptivnih radnji. Treći mehanizam odnosi se na platni sistem javnih službenika. Plaće u javnoj upravi potrebno je učiniti kompetitivnima u odnosu na privatni sektor. Ukoliko su službenici dovoljno plaćeni, neće podlijeći koruptivnom ponašanju u svrhu dodatne zarade. Posljednji je mehanizam „odvajanja interesa“. U upravnim organizacijama nalazimo političke dužnosnike izabrane od strane građana i upravne službenike koji nisu zaposleni po političkim kriterijima već temeljem merit sistema. Sustav odgovornosti političkih dužnosnika i upravnih službenika se razlikuje iz čega proizlaze i njihovi različiti interesi. Dužnosnici odgovaraju svojim biračima, a službenici profesionalnim revizorima, kao i javnosti za ostvarenje ciljeva organizacije u kojoj su zaposleni. Za razliku od prvog mehanizma, ovdje je merit sistem regrutiranja spomenut u svrhu naglašavanja različitog statusa između dužnosnika i službenika. Ukoliko bi u upravi bili zaposleni službenici bez ikakve političke kontrole mogao bi se očekivati relativno visoki stupanj korupcije.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Anwar Shah, Corruption and Decentralized Public Governance, <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/CorruptionandDecentralizedPublicGovernance.pdf>, 22.08.2012.

<sup>34</sup> Carl Dahlström, Victor Lapuente, Jan Teorell, Bureaucracy, Politics and Corruption, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1450742](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1450742), 23.07.2012.

U političkoj akciji suzbijanja korupcije, koja obuhvaća izradu dokumenata i poduzimanje određenih akcija, sudjeluju mnoge međunarodne organizacije, vlade pojedinih zemalja, međunarodne nevladine udruge i organizacije te istaknuti pojedinci. Postoji niz konvencija, bilateralnih ugovora, relevantnih inicijativa i programa međunarodne zajednice, iz kojih, također, proizlaze određene obveze za Republiku Hrvatsku, a kojima države nastoje ojačati instrumente za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala, posebice transnacionalnog kriminala.<sup>35</sup> Sve inicijative obvezuju na uspostavljanje specijaliziranih jedinica (npr. u RH, Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta<sup>36</sup>) ili preporučuju osnivanje multidisciplinarnih jedinica za učinkovito istraživanje, progon i donošenje presuda u slučajevima korupcije.<sup>37</sup> Očito je da Hrvatska zakazuje u poduzimanju mjera za prevenciju korupcije. Najavljivane akcije usmjerene sprječavanju sukoba interesa nisu ni danas završene, a problemi postaju sve veći ulaskom brojnih poduzetnika u politiku. Postojeća nezadovoljavajuća regulacija financiranja stranaka i izbornih kampanja još uvijek nije izmijenjena, a politički skandali pokazuju koncentraciju golemih sredstava u vrhu Hrvatske demokratske zajednice (HDZ). Značajan je i problem učestale korupcije u postupcima javnih nabava te velike manjkavosti u primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama.<sup>38</sup> Ono što je stvarno postignuto cijeli je niz istraga i otkrivenih slučajeva koji su u dugotrajnoj fazi istrage.<sup>39</sup> Kada se u obzir uzme i činjenica da su u 2009. i 2010. godini otkriveni korupcijski skandali i u samom vrhu vlasti, očekuje se, osim sumnjičenja, završetak suđenja i otvaranje novih slučajeva.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> Popis međunarodnih konvencija i protokola za suzbijanje korupcije može se pronaći na internet adresi: <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=505>.

<sup>36</sup> Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) osnovan je 2001. godine jer postojeća mreža državnih odvjetništava i njihova nadležnost za postupanje u slučajevima koruptivnih kaznenih djela i organiziranog kriminala nije bila prikladna. Velika opasnost i izuzetno štetna djelovanja takvih oblika kriminaliteta zahtijevala su djelotvornije rješenje u vidu osnivanja specijaliziranog tijela koje bi uz represivnu funkciju osiguralo i preventivno djelovanje. Hrvatska je osnivanjem USKOK-a ujedno ispunila i obveze preuzete ratifikacijom Kaznenopravne konvencije Vijeća Europe o korupciji i Konvencije Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta.

<sup>37</sup> D.Novosel, „Kaznenopravni aspekti i dometi Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta“, *Hrvatska pravna revija* 1/2001, 122.

<sup>38</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama, *Narodne novine*, br. 172/03, 144/10, 37/11, 77/11.

<sup>39</sup> Primjerice, afere „Ina-Mol“, „Hypo banka“, „Fimi medija“, „Indeks“, „Hipokrat“, „Spice“, „Reflektori“, „Glavaš“, „Ipsilon“, „Riječka banka“, „Viktor Lenac“ i mnoge druge. V. <http://afere.pollitika.com/>.

<sup>40</sup> J.Kregar, „Korupcija: neznanje nije opravdanje“, u: J.Kregar, D.Sekulić, Ž.Šporer, *Korupcija i povjerenje*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb 2010., 11.

### 3. 1. Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u RH

U Republici Hrvatskoj postoji čitav niz pravnih propisa kojima se nastoji suzbiti korupcija. No, budući da svrha ovog rada nije analiza postojeće pravne regulative koja uređuje problematiku korupcije, propise ćemo samo taksativno nabrojati: Kazneni zakon, Zakon o kaznenom postupku, Zakon o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem, Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Zakon o državnom odvjetništvu, Zakon o sudovima, Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranju terorizma, Zakon o policiji, Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Zakon o osobnom identifikacijskom broju, Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Zakon o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, Zakon o zaštiti svjedoka, Zakon o pravu na pristup informacijama, Zakon o javnoj nabavi, Zakon o koncesijama, Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Zakon o upravnoj inspekciji, Zakon o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu, Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, Zakon o državnim službenicima, Zakon o radu, Zakon o proračunu, Zakon o općem upravnom postupku, Zakon o pravosudnoj akademiji, Zakon o državnom sudbenom vijeću, Uredba o Uredu za središnju javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske, Uredba o provođenju nadzora nad provedbom Zakona o javnoj nabavi kroz obavljanje preventivno- instruktivne djelatnosti, Odluka o osnivanju Povjerenstva za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije.<sup>41</sup>

Hrvatski je sabor u ožujku 2006. godine, četiri godine nakon donošenja Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije,<sup>42</sup> donio Nacionalni program suzbijanja korupcije za razdoblje od 2006. do 2008. godine.<sup>43</sup> Drugi se Program deklarativno razlikuje od prvog po tome što naglasak nije stavljen na donošenju zakona nego na njihovu provedbu. Međutim, detaljna evaluacija provođenja nacionalnih programa nije provedena. Iz toga se može naslu-

<sup>41</sup> Popis navedenih propisa s brojem Narodnih novina u kojima su objavljeni može se pronaći na internet adresi: <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=504>.

<sup>42</sup> Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije, *Narodne novine*, br. 34/02.

<sup>43</sup> Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006.-2008., *Narodne novine*, br. 39/06.

titi da je glavna svrha njihovog donošenja ispunjenje preporuka Europske unije koja opetovano naglašava da je borba protiv korupcije jedan od temeljnih preduvjeta za pridruživanje Republike Hrvatske. U lipnju 2008. godine Sabor donosi Strategiju suzbijanja korupcije s pripadajućim Akcijskim planom koja ne sadrži empirijsku evaluaciju već sistemsku analizu provedenih mjera iz prethodnog Nacionalnog programa te prioriteta područja na koja se treba usmjeriti pri suzbijanju korupcije.<sup>44</sup> Akcijski plan je dokument koji se revidira i dopunjuje svake godine s ciljem praćenja i analize provedbe Strategije.<sup>45</sup> Međutim, dosad je revidiran samo 2010.<sup>46</sup> i 2012. godine.<sup>47</sup>

Strategija suzbijanja korupcije sastoji se od šest cjelina. Nakon uvodnog dijela, u kojemu se objašnjava intencija donošenja Strategije i Akcijskog plana, detaljno su obrađena tematska područja na koja će Vlada RH usmjeriti svoje aktivnosti: pravni i institucionalni okvir, sprečavanje korupcije, kazneni progon i sankcioniranje korupcije, međunarodna suradnja i širenje javne svijesti o štetnosti korupcije. Za svako od prioriteta područja navedeni su ciljevi, mjere i rokovi za njihovo ostvarenje, izvori sredstava te tijelo nadležno za nadzor nad provođenjem mjera. U poglavlju o sprječavanju korupcije naglasak je stavljen na područja koja su prepoznata kao najviše izložena riziku korupcije, a to su 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 te znanost, obrazovanje i sport.

U Republici Hrvatskoj na snazi je Zakon o sprečavanju sukoba interesa kojim se definiraju dužnosti i zabranjena djelovanja visokorangiranih dužnosnika u tijelima državne vlasti, postupak i sankcije u slučaju sukoba interesa te ovlasti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa.<sup>48</sup> Svrha Zakona je sprječavanje sukoba interesa i privatnih utjecaja na

---

<sup>44</sup> Strategija suzbijanja korupcije, *Narodne novine*, br. 75/08.

<sup>45</sup> O.Čaldarović *et al.*, „Combating Corruption in Croatia: From Expert Perceptions to Policy-Oriented Action Strategies and Back“, *Revija za sociologiju* 1-2/2009, 9.

<sup>46</sup> Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije (revizija), 2010., <http://www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=537>, 01.09.2012.

<sup>47</sup> Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije, 2012., <http://www.mprh.hr/novi-akcijski-plan-uz-strategiju-suzbijanja-korupc>, 29.11.2012.

<sup>48</sup> Zakon o sprječavanju sukoba interesa, *Narodne novine*, br. 26/11, 12/12.

donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti. Navedene svrhe nastojat će se postići sustavnim edukacijama državnih, regionalnih i lokalnih dužnosnika i službenika na temu sprječavanja sukoba interesa, provođenjem promotivnih aktivnosti s ciljem predstavljanja rada Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa te ustrojavanjem Registra dužnosnika RH radi upoznavanja javnosti tko se sve smatra dužnosnikom. U rujnu 2011. godine Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa donijelo je Smjernice o sukobu interesa za javne dužnosnike u svrhu upoznavanja javnih dužnosnika s njihovim obvezama koje proizlaze iz novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa i međunarodno preuzetih obveza RH u procesu pridruživanja Europskoj uniji.<sup>49</sup>

U svrhu podizanja razine etičnosti zaposlenih u državnim tijelima, Vlada RH donijela je Etički kodeks državnih službenika koji sadrži pravila ponašanja i etička načela kojih se državni službenici moraju pridržavati u obavljanju svojih dužnosti.<sup>50</sup> Kodeks je usklađen s odredbama Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije<sup>51</sup> i Međunarodnim etičkim kodeksom za državne službenike,<sup>52</sup> s ciljem povećanja stručnosti državnih službenika te poticanja promjena u njihovom ponašanju i načinu obavljanja poslova. Stoga je prvotno potrebno izraditi analizu primjene Kodeksa i etičkih standarda, a kao jedan od kriterija provođenja istraživanja preporuča se uzeti broj pritužbi građana i službenika na neetično i moguće koruptivno postupanje državnih službenika. Osim Kodeksa, potrebno je donijeti jedinstveni zakon kojim bi se propisali standardi ponašanja i etička načela obavljanja službene dužnosti u cjelokupnoj javnoj upravi, tj. u tijelima državne uprave, jedinicama lokalne i regionalne samouprave, javnim službama i ustanovama. Nadalje, potrebno je podići kvalitetu pružanja upravnih usluga unaprjeđenjem inspekcijskog nadzora u području službeničkih odnosa. U 2011. godini Upravna inspekcija provela je 10 neposrednih nadzora, do kolovoza 2012. godine 13 od planirana

<sup>49</sup> Smjernice o sukobu interesa za javne dužnosnike, 2011., [http://www.sukobinteresa.hr/posi/posifiles.nsf/0/325BBC0E90D13483C125796000311D94/\\$FILE/SMJERNICE-lektura.pdf](http://www.sukobinteresa.hr/posi/posifiles.nsf/0/325BBC0E90D13483C125796000311D94/$FILE/SMJERNICE-lektura.pdf), 01.09.2012.

<sup>50</sup> Etički kodeks državnih službenika, *Narodne novine*, br. 40/11, 13/12.

<sup>51</sup> United Nations Convention against Corruption, United Nations, New York 2004.

<sup>52</sup> United Nations International Code of Conduct for Public Officials, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010930.pdf>, 01.09.2012.

22 nadzora za cijelu godinu, a za 2013. godinu planirano je povećanje na 25 inspeksijskih nadzora.<sup>53</sup> Konačno, potrebno je nastaviti sa sustavnim provođenjem etičke edukacije i održavanjem seminara koji bi se odnosili na relevantne primjere i rizična područja iz svakodnevne prakse. Pored edukacija koje su namijenjene svim državnim službenicima, planiraju se organizirati i specijalističke edukacije prilagođene posebnostima pojedine službe. Važno je provesti i primjerenu edukaciju službenika o provedbi zakona i drugih propisa kojima je cilj zaštita „zviždača“. Time ih se potiče na suradnju i prijavljivanje korupcije. Kako bi javnost bila što bolje informirana o ovoj problematici, Ministarstvo pravosuđa planira objaviti brošuru o pravima „zviždača“.

Jedan od prioriteta ciljeva je povećanje transparentnosti rada tijela državne uprave i jedinica lokalne i regionalne samouprave, a posljedično i jačanje povjerenja građana u državne institucije.<sup>54</sup> Na temelju upitnika kojim se procjenjuje transparentnost rada jedinica lokalne i regionalne samouprave Ministarstvo pravosuđa će organizirati okrugle stolove s lokalnim vlastima kako bi se ispravili uočeni nedostaci, ali i kako bi građani imali uvid u aktivnosti koje se provode na lokalnoj razini. Takav pristup pogoduje suzbijanju korupcije na lokalnoj razini.<sup>55</sup>

#### 4. Zaključak

Korupcijski sustav je u Hrvatskoj izgrađen 1990-ih, tijekom provođenja procesa pretvorbe i privatizacije. Model privatizacije koji se provodio imao je za cilj oblikovati klijentelističku, vlasničko-poduzetničku društvenu strukturu koju bi tvorili stranački dužnosnici iz vrha stranke HDZ-a i pojedinaca koji su im bili bliski po stranačkoj ili interesnoj povezanosti.<sup>56</sup> Tuđmanov režim omogućio je bogaćenje politički podobnih

<sup>53</sup> Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije, 2012., <http://www.mprh.hr/novi-akcijski-plan-uz-strategiju-suzbijanja-korupc>, 29.11.2012.

<sup>54</sup> Transparentnost postaje ključni koncept u borbi protiv korupcije, posebice u javnom sektoru. (Council of Europe, Programme of action against corruption, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/GMC96%20E95%20Actionprogr%20English.pdf>, 02.09.2012.)

<sup>55</sup> Nacrt Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije, 2012., <http://www.mprh.hr/novi-akcijski-plan-uz-strategiju-suzbijanja-korupc>, 01.09.2012.

<sup>56</sup> S.Ravlić, „Izvori političke korupcije u demokratskom poretku: o stranačkoj korupciji“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 3/2010, 1259.

tajkuna, odnosno pljačku nacionalnog bogatstva budući da je u procesu pretvorbe i privatizacije izgubljeno 15 milijardi eura.<sup>57</sup> Također, lokalni moćnici kontrolirali su cjelokupni život na pojedinom području, što se održalo i do danas. Miješaju se u rad sudova, raspoložu i određuju lokalne proračune, određuju kapitalne i infrastrukturne projekte, umrežuju u strukturu lokalne poduzetnike, zapošljavaju prijatelje, obitelj, kumove.<sup>58</sup> Ipak, u posljednjem desetljeću u Hrvatskoj se povećala svijest o štetnosti korupcije te je borba protiv korupcije postala važan prioritet u političkim odrednicama zemlje. Iako u toj borbi napredujemo u odnosu na ranije stanje, i dalje zaostajemo u odnosu na druge zemlje. Godine 1999. indeks percepcije korupcije (IPK) iznosio je 2.9, da bi u naredne dvije godine porastao do 3.9. U razdoblju od 2003.-2006. godine IPK ponovno pada do 3.4, a narednih godina varira između 4.0-4.4. *Transparency International* se u najnovijem istraživanju IPK-a koristila novom i preciznijom metodologijom. U rasponu od 0-100 Hrvatska je ocijenjena sa 46 bodova, pri čemu je potrebno istaknuti da 50 bodova predstavlja prolaznu ocjenu. Dakle, to je najbolja ocjena koju je Hrvatska dobila u odnosu na ranije godine. No, uspoređujući s članicama Europske unije, samo su 4 zemlje lošije ocijenjene: Rumunjska, Italija, Bugarska i Grčka.

Različiti sektori u hrvatskoj javnoj upravi zahvaćeni su korupcijom u različitim razmjerima. Rezultati ankete<sup>59</sup> koja je provedena među građanima pokazuju da se, s obzirom na vrstu javnog službenik, mito najviše daje liječnicima (56% ispitanika), medicinskim sestrama (36%), policajcima (30%) i djelatnicima zaduženima za registraciju osobnih vozila (14%). Ako se u obzir uzme kriterij veličine naselja, liječnici i medicinske sestre se češće podmićuju u ruralnim naseljima, a policajci i djelatnicima zaduženima za registraciju osobnih vozila u gradovima. Stopa raširenosti podmićivanja može se prikazati i kao postotak građana koji su dali mito u odnosu na ukupan broj građana koji su ostvarili kontakt s određenom kategorijom službenika. Takva analiza pokazuje najveću raširenost korupcije među liječnicima (8,1%), medicinskim sestrama (7,2%), policajcima (5,6%), sucima i državnim odvjetnicima (4,3%) te carinskim službenici-

<sup>57</sup> Posljedice toga hrvatski narod osjeća i danas. Vanjski dug države prema posljednjim neslužbenim podacima iznosi 73 milijarde američkih dolara!

<sup>58</sup> D.Petričić, 347.

<sup>59</sup> Anketa je provedena u okviru regionalnog programa za proučavanje iskustva građana s korupcijom u regiji Zapadnog Balkana u srpnju i kolovožu 2010. godine. Građane se ispitivalo o njihovim iskustvima s korupcijom u posljednjih 12 mjeseci.

V. Korupcija u Hrvatskoj: stvarna korupcijska iskustva građana, [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia\\_corruption\\_Report\\_2011\\_croatian.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_Report_2011_croatian.pdf), 13.08.2012.

ma (3,6%). Omjer između građana koji daju mito i onih koji to odbijaju iznosi 4:1. Među onim građanima koji odbiju dati mito, 25% ih odbija podmititi policijskog službenika, 19% liječnika, 8% suca/državnog odvjetnika, a 6% djelatnika u zavodu za socijalnu skrb.

Kako bi se korupcija suzbila na razinu koja neće ugrožavati poštenu tržišnu utakmicu i daljnji razvoj u svim segmentima društva hrvatska Vlada bi morala uključiti antikorupcijske mjere u sve postupke odlučivanja o javnim politikama te povećati otvorenost, odgovornost i transparentnost svih tijela javne vlasti<sup>60</sup> u odnosima prema građanima. Prioritetna područja na koja Vlada RH treba usmjeriti antikorupcijske aktivnosti jesu sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, transparentnost financiranja političkih stranaka i provođenja postupka javnih nabava, garancija prava na pristup informacijama, neovisnost pravosuđa i zaštita osoba koje prijavljuju korupciju, zdravstvo, obrazovanje, znanost i sport.

**Dana Dobrić,**

dipl. iur., Assistant, Faculty of Law University in Rijeka

**Adriana Matijević**

bacc. admin. publ.

## **CORRUPTION IN PUBLIC ADMINISTRATION WITH REFERENCE TO THE REPUBLIC OF CROATIA**

### Summary

Corruption represents a deviant behavior of state officials and public servants which is contradictory to their formal duties, but provides a personal gain or privileged status for them or for the members of their family. As a phenomenon, corruption affects almost all aspects of society, politics, public institutions, private sector, media and economy. In the first part of the article the authors discuss types of corruption that appears in public administration and analyze the examples of corrupt activities on the state and local level. In the second part attention is focused on anticor-

<sup>60</sup> Popis tijela javne vlasti može se pronaći na Internet adresi:  
[http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_02\\_19\\_458.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_02_19_458.html).



ruption strategies and instruments for combating corruption, especially with reference to the Republic of Croatia. The variation of the corruption perceptions index over the years in Croatia is also analyzed, as well as survey results about the prevalence of corruption in different categories of public servants.

**Key words:** political corruption, administrative corruption, “state capture”, civil servants, local officials, anticorruption strategies