



Priručnik za nastavnike

Podrška integriranju kurikuluma o
antikorupciji u postojeće nastavne
predmete za studente dodiplomskih i
poslijediplomskih studija

hrvatskaza**zajednica**županija

IRMO

*Institut za razvoj i međunarodne odnose
Institute for Development and International Relations*



Priručnik za nastavnike

Podrška integriranju kurikuluma o antikorupciji u postojeće nastavne predmete za studente dodiplomskih i poslijediplomskih studija

Izdavač:

Institut za razvoj i međunarodne odnose
Lj. F. Vukotinovića 2, Zagreb

Autori:

dr.sc. Marina Funduk
mr.sc. Krševan Antun Dujmović

Grafička obrada:

Dragana Markanović



Sadržaj

Sadržaj.....	3
Predgovor	4
Kratice	5
Uvod	6
Što je korupcija?	7
Definicija, oblici i mjerenje korupcije.....	7
Vrste korupcije.....	8
Oblici korupcije.....	9
Mjerenja korupcije	11
Europska unija i borba protiv korupcije.....	15
Ključne institucije i dokumenti.....	15
Studije slučaja	17
Lobiranje u Europskoj uniji.....	17
Pronevjere u europskim fondovima	18
Republika Hrvatska i borba protiv korupcije	19
Pristupanje Europskoj uniji i uvjet borbe protiv korupcije	19
Iskustvo nakon ulaska u Europsku uniju	20
Pravni okvir antikorupcije	22
Ključne institucije u borbi protiv korupcije.....	26
Korupcija na svim razinama vlasti i različitim segmentima društva	28
Političke stranke	28
Mediji	28
Građani – zviždači.....	29
Pravo na pristup informacijama	30
Sprječavanje sukoba interesa.....	30
Korupcija u javnoj nabavi	30
Korupcija na lokalnoj razini	32
Korupcija u obrazovanju	32
Literatura	34
Knjige i članci.....	34
Službeni dokumenti i izvještaji.....	38
Internetske stranice	39
Popis tablica.....	41
Popis slika	41

Predgovor

Priručnik za nastavnike - podrška integriranju kurikuluma o antikorupciji u postojeće nastavne predmete za studente dodiplomskih i poslijediplomskih studija rezultat je aktivnosti Instituta za razvoj i međunarodne odnose iz Zagreba koji je u suradnji s Hrvatskom zajednicom županija zajednički proveo projekt pod nazivom „Treninzi za trenere i studente na temu Antikorupcija i transparentnost u javnoj upravi“. Projekt je započeo u listopadu 2017. godine, a financiran je od strane Veleposlanstva Sjedinjenih Američkih Država u Hrvatskoj u sklopu Programa malih potpora (eng. *Small Grants Program*).

Tema projekta bila je antikorupcija s posebnim naglaskom na studente koji su tijekom ovog jednogodišnjeg projekta učili o antikorupciji i transparentnosti u javnoj upravi. Kako na fakultetima ne postoji predmet ili tematska cjelina koja bi se bavila ovom problematikom, ovim su projektom educirani profesori koji su željeli u svoj program uvrstiti i dio o korupciji.

Cilj izrade priručnika za nastavnike bio je izraditi radni materijal koji nastavnici mogu koristiti u uvođenju i djelomičnom proširenju postojećih nastavnih predmeta materijalima vezanim uz borbu protiv korupcije. Priručnik nije zamišljen kao potpuni kurikulum nastavnog predmeta već kao nadopuna već postojećih nastavnih predmeta, a namijenjen je nastavnicima društvenih i humanističkih znanosti koji predaju studentima koji se po prvi puta akademski obrazuju o antikorupciji.

Ovim putem zahvaljujemo se Veleposlanstvu Sjedinjenih Američkih Država u Hrvatskoj na financiranju te zaposlenicima Hrvatske zajednice županija na svesrdnoj pomoći u provedbi projekata. Svim profesorima koji će u svoje nastavne predmete za studente dodiplomskih i poslijediplomskih studija integrirati kurikulum o antikorupciji želimo puno uspjeha u provedbi.

Autori

Kratice

- AFCOS - Sustav za suzbijanje nepravilnosti i prijevara (eng. *Anti-Fraud Coordinating Service*)
- CC - Indeks kontrole korupcije (eng. *Control of Corruption Index*)
- CIP - Indeks percepcije korupcije (eng. *Corruption Perceptions Index*)
- CLC - Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji (eng. *Criminal Law Convention on Corruption*)
- DG - Glavna Uprava (eng. *Directorate General*)
- DORH - Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (eng. *Public Prosecutor's Office of the Republic of Croatia*)
- ESI - Europski strukturni i investicijski fondovi (eng. *European structural and investment funds*)
- GCB - Globalni korupcijski barometar (eng. *Global Corruption Barometer*)
- GRECO - Skupina zemalja za borbu protiv korupcije (eng. *Group of States against Corruption*)
- EU - Europska unija (eng. *European Union*)
- JLP(R)S - Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (eng. *Local and regional self-government units*)
- MUP - Ministarstvo unutarnjih poslova (eng. *Ministry of the Interior*)
- NN - Narodne novine (eng. *Official Gazette*)
- OLAF - Europski ured za borbu protiv prijevara (eng. *European Anti-Fraud Office*)
- PNUSKOK - Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (eng. *National Police Office for Suppression of Corruption and Organised Crime*)
- UNCAC - Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (eng. *United Nations Convention against Corruption*)
- USKOK - Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (eng. *Office for the Suppression of Corruption and Organized Crime*)
- WGI - Svjetski indikatori upravljanja (eng. *World Governance Indicators*)

Uvod

Priručnik za nastavnike - podrška integriranju kurikuluma o antikorupciji u postojeće nastavne predmete za studente dodiplomskih i poslijediplomskih studija zamišljen je kao radni materijal za nastavnike društvenih i humanističkih znanosti koji se može koristiti u uvođenju i djelomičnom proširenju postojećih nastavnih predmeta materijalima vezanim uz borbu protiv korupcije. Priručnik se sastoji od 4 modula koji prate strukturne dimenzije, ključne sadržaje kurikuluma, koji se u svojoj provedbi ovisno o afinitetima nastavnika mogu kombinirati.

Prvi modul obuhvaća definicije, osnovne vrste, oblike te načine mjerenja korupcije. Drugi modul stavlja fokus na Europsku uniju i borbu protiv korupcije. Obrađuju se ključne institucije i dokumenti Europske unije u borbi protiv korupcije te se na dva primjera studija slučaja - lobiranja u Europskoj uniji i pronevjere u europskim fondovima daje prikaz funkcioniranja Europske unije u borbi protiv korupcije. Treći modul zamišljen je kao prikaz iskustva Republike Hrvatske i borbe protiv korupcije. Pruža detaljniji uvid u pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji u kontekstu borbe protiv korupcije, obrađuje hrvatsko iskustvo nakon ulaska u Uniju, daje pregled pravnog okvira i ključnih institucija u Republici Hrvatskoj. Četvrti modul obuhvaća korupciju na svim razinama vlasti i u svim segmentima društva. Obrađuje se društveno preventivski okvir antikorupcije koji uključuje političke stranke, medije, građane - zviždače, pravo na pristup informacijama te sprječavanje sukoba interesa, zatim se obrađuju korupcija u javnoj nabavi, korupcija na lokalnoj razini te korupcija u obrazovanju.

Na kraju svakog modula navedeni su primjeri ispitnih pitanja koja sugeriraju što student/ica treba znati i razumjeti nakon određenog razdoblja učenja, odnosno poučavanja. Metode poučavanja i učenja koje će nastavnici primjenjivati ostavljeni su na slobodan izbor samim nastavnicima i ovise isključivo o njihovim preferencijama. Međutim ovim putem ih se potiče da više koriste metode aktivnoga i suradničkoga poučavanja i učenja, sve u cilju unaprijeđenja znanja i vještine studenata i dostizanja željenog ishoda učenja. Priručnik u završnom poglavlju donosi ekstenzivan popis korištenih i preporučenih materijala koje zainteresirani nastavnici mogu koristiti za sva četiri nastavna modula.

Definicija, oblici i mjerjenje korupcije

Što je korupcija?

Korupcija je kompleksan pojam različitih vrsta i pojavnih oblika. Suglasje oko jedinstvene definicije pojma korupcije ne postoji. Riječ korupcija dolazi iz latinskog jezika, od riječi *rumpere*, koja se doslovno prevodi kao razbijanje, lomljenje, kidanje, dok *cum rumpere* znači da je za *korupcijsko razbijanje* potrebno dvoje, jer je korupcija sporazumno djelovanje¹. Riječnik kaznenog prava navodi da je korupcija poduzimanje nedopuštenih oblika utjecaja u obnašanju državnih, javnih, gospodarskih i drugih dužnosti i poslova radi ostvarivanja materijalnih probitaka ili koristi². Prema najširoj definiciji, korupcija je svaka zlouporaba javnih, ovlasti radi ostvarenja privatnih probitaka osobe koja obavlja javnu službu³. Uža definicija označuje korupciju kao postupak u kojem najmanje dvije osobe nedopuštenom razmjenom radi ostvarivanja vlastitih probitaka postupaju na štetu javnog interesa kršeći moralnu i pravnu normu, povređuju temelje demokratskog razvoja, pravnu državu i vladavinu prava⁴.

Korupcijsku korist osvajaju korumpirani pojedinci i grupe, a korupcijsku štetu osjećaju nekorumpirani građani i društvo. Korupcija je „bolest“ društva, a njezini elementi su: zlouporaba položaja, ovlasti, moći ili utjecaja od strane primatelja mita, aktivno sudjelovanje davatelja mita u korupcijskom činu, zajednička korist od korupcije oba korupcijska partnera i zajednički interes izbjegavanja kaznene odgovornosti te narušavanje sustava društvenih vrijednosti⁵.

U Republici Hrvatskoj korupcija je definirana u strateškim nacionalnim dokumentima donesenim u svrhu sprječavanja i suzbijanja korupcije. Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije iz 2002. godine navodi da je „korupcija, u najširem smislu, svaki oblik zloupotrebe ovlasti radi osobne ili skupne koristi, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru“. U Nacionalnom programu suzbijanja korupcije 2006.-2008. korupcija se opisuje kroz posljedice koje izaziva „korupcija narušava temeljne vrijednosti društvenih odnosa svakoga demokratskog i građanskog društva. Ona ugrožava vladavinu prava, povjerenje u javne institucije i pravnu državu, poštenje, pravednost, ravnopravnost, jednakost i sigurnost građana“.

U Strategiji suzbijanja korupcije iz 2008. korupcija se definira kao „štetna društvena pojava koja narušava temeljne društvene vrijednosti, a u najširem smislu korupcija je svaka zlouporaba javnih ovlasti radi ostvarenja privatnih probitaka“. Aktualna Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine⁶ definira korupciju kao „društveno neprihvatljivu pojavu koja

1 Derenčinović 2001: 35; Aras 2007: 26; Getoš et al. 2011: 102.

2 Horvatić, 2002: 199.

3 Ibid.

4 Ibid; Derenčinović 2001: 42.

5 Orlić, 2015:111.

6 Narodne novine, br. 26/2015.

izravno ugrožava ljudska prava, razara moral te ugrožava stabilnost i gospodarski napredak države. Osim što je u suprotnosti s pozitivnim zakonskim propisima, ona predstavlja i devijaciju temeljnih društvenih načela. Stoga borba protiv korupcije predstavlja osnovni preduvjet za razvoj otvorenog i demokratskog društva". Strategija navodi i da „opći principi dobrog upravljanja i organizacije, koji podrazumijevaju odgovornost, učinkovitost, transparentnost, otvorenost, participativnost, osjetljivost i pravičnost institucija u sustavu predstavljaju smjernice za efikasnu prevenciju i način sprječavanja korupcije“.

Važne institucije koje globalno mjere korupciju Transparency International te Svjetska banka koriste svoje definicije korupcije. Za Transparency International „korupcija je zlouporaba povjerenih ovlasti za privatnu korist“ dok je za Svjetsku banku korupcija „zlouporaba javnih ovlasti za privatnu korist“.

Prema važećim hrvatskim propisima „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 obzirom na zakone, položaj i ovlasti koje su joj povjerene; kao 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“⁷.

Vrste korupcije

Vrste korupcije određuju korupciju na široj razini, jer unutar njih možemo prepoznati različite oblike korupcije. Postoje razlikovanja vrsta korupcije prema tome je li u nju uključena država, odnosno njezin predstavnik (javni sektor) ili nije. U slučajevima kada država jest uključena, radi se o javnoj ili političkoj korupciji, a kad nije uključena, radi se o privatnoj ili o poslovnoj korupciji.

Najčešće se govori o javnoj korupciji koja uključuje državu i javne ustanove, pa je tako i većina definicija usmjerena na korupciju u javnom sektoru, obzirom da je osnovno obilježje korupcije da ona proizlazi iz javne ovlasti i diskrecijske moći u donošenju odluka.

Dosta učestala klasifikacija vrsta korupcija jest ona prema veličini, učestalosti i značajnosti korupcijskih djela. Prema ovoj podjeli postoje dvije vrste korupcije: korupcija na visokoj razini i korupcija na niskoj razini⁸.

Korupcija na visokoj razini (eng. *grand corruption*) ili **politička korupcija** je vrsta korupcije koja obuhvaća sudsku, izvršnu i zakonodavnu korupciju, dok je **korupcija na niskoj razini** (eng. *petty corruption*) ili **administrativna ili birokratska korupcija** vrsta korupcije koja obuhvaća različite javne službe⁹. Prvu nalazimo „među visokim državnim dužnosnicima i političarima“, a drugu među djelatnicima javne uprave koji su zaduženi za provedbu odluka, propisa i mjera politike¹⁰. „Politička“ korupcija često uključuje veće novčane iznose i rjeđe transakcije, dok su kod „administrativne“ korupcije novčani iznosi manji, a transakcije više rutinizirane“¹¹.

7 Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Antikorupcija. Dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/antikorupcija/6154>.

8 Doig i Riley, 1998: 49; Mashal, 2011: 73; Morris, 2011: 4.

9 Doig i Riley, 1998: 49; Letunić, 2011: 189.

10 Korunić Križarić i dr., 2011: 144.

11 Morris, 2011: 4.

U literaturi se često spominje još jedna vrsta korupcije tzv. **sistemska korupcija**. Sistemska korupcija izdvaja se kao posebna vrsta korupcije koja je toliko raširena da zahvaća sve sektore društva te dovodi do stanja kada ljudi počnu misliti da se bitka protiv korupcije više ne može dobiti¹². Kada se govori o sistemskoj korupciji, onda se misli na korupciju koja je toliko sveobuhvatna da su se „institucije, pravila i norme ponašanja već prilagodile na koruptivni način djelovanja“¹³. U takvim državama birokrati slijede koruptivne primjere političara. Sistemska korupcija je vrsta korupcije koja je prešla određeni prag rasprostranjenosti, nakon čega postaje iznimno teško učinkovito joj se suprotstaviti, te u takvim društvima i poštenu građani postaju korumpirani da bi opstali¹⁴.

Oblici korupcije

Oblici korupcije pobliže opisuju u čemu se korupcija sastoji, odnosno koji su to korupcijski elementi u određenim ponašanjima i djelovanjima. Arnold Heidenheimer razvio je poznatu podjelu oblika korupcije prema prihvaćanju javnosti, a prema njoj postoje „bijeli“, „sivi“ i „crni“ oblici korupcije. Heidenheimer je smatrao da „bijelu“ korupciju čine oni postupci i ponašanja koje toleriraju javnost i javni službenici; da „sivu“ korupciju čine oni postupci ili ponašanja koje osuđuju ili javnost ili javni službenici, ali između njih postoji neslaganje oko tog određenja; da „crnu“ korupciju čine oni postupci i ponašanja koje osuđuju javnost i javni službenici, a za koju u pravilu postoje pravne sankcije¹⁵.

Najčešći oblici korupcije su: mito, iznuda, pokroviteljstvo i kljentalizam, nepotizam i kronizam, pronevjera, trgovina utjecajem i sukob interesa.

Mito ili podmićivanje (eng. *bribery*) je toliko raširen oblik korupcije da ga ljudi često izjednačavaju s korupcijom. Mito je obećanje, ponuda ili davanje bilo koje beneficije koja neprimjereno utječe na ishod odluka javnog službenika. Mito može podrazumijevati novac, povjerljivu informaciju, darove i druge oblike. Može biti dan javnom službeniku direktno ili preko druge osobe ili subjekta - indirektno¹⁶. Iako se ovaj najprimitivniji oblik korupcije nalazi kod „sitne“ korupcije, on također može poprimiti i puno šire razmjere¹⁷. Pomoću mita se kupuju državni ugovori i prava na razne državne povlastice, izbjegava se plaćanje poreza, izbjegavaju se razne regulacije, utječe se na ishod sudskih procesa, utječe se na donošenje zakona i podzakonske regulative, skraćuje se vrijeme čekanja na odobrenja raznih dozvola¹⁸.

Iznuda (eng. *extortion*) je oblik korupcije u kojem „javni službenik prijeti uporabom (ili zlouporabom) državne moći da bi naveo na plaćanje mita u zamjenu za legitimnu ili nelegitimnu uslugu“¹⁹. Iznuda je nezakonito i namjerno dobivanje neke prednosti, materijalne ili nematerijalne, od druge osobe ili subjekta, tako da joj se nameće nezakonit pritisak u obliku prijetnji ili

12 Šimac, 2004: 19.

13 Grey i Kaufmann, 1998: 8.

14 Bađun, 2007: 311.

15 Šimac, 2004: 14; Aras, 2007: 28.

16 Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Antikorupcija. Dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/antikorupcija/6154>.

17 Grubiša, 2010: 74.

18 Grey i Kaufmann, 1998: 7-8.

19 Morris, 2011: 3, 4.

zastašivanja da bi ju se prisililo da pruži određene koristi. Ova prisila može sadržavati fizičku povredu, nasilje ili prepreku, a može čak uključivati i opasnost da treća strana bude ugrožena²⁰.

Klijentelizam (eng. *clientelism*) je oblik korupcije koji dolazi od latinske riječi *cliens*, koja označava građanina pod zaštitom političkog pokrovitelja. Klijentelizam je „odnos između pokrovitelja i klijenta u kojem se politička podrška (u glasovima, prisustvovanjima na skupovima, novcu) zamjenjuje za privilegiran pristup javnim dobrima“²¹. „Pokrovitelj osigurava sigurnost radnog mjesta, političku protekciju te pruža oslonac u neočekivanim uvjetima potrebe u zamjenu za lojalnost, izraženu kroz osobnu posvećenost prema pokrovitelju, u radu, političkoj podršci te ideološkom savezništvu“²².

Pokroviteljstvo (engl. *patronage*) je „poseban oblik političke korupcije, u kojoj patronus, pokrovitelj ili zaštitnik podržava svoje „klijente“ i daje im određene pozicije u društvu ... u odnosu prema njihovoj odanosti stranci ili stranačkom vodstvu, neovisno o njihovim stvarnim sposobnostima i često unatoč njihovoj nekompetenciji“²³.

Nepotizam i kronizam (eng. *nepotism* and *cronysm*) su oblici korupcije u kojima se pristrano dodjeljuju poslovi ili beneficije određenim pojedincima bez obzira na sposobnosti. Nepotizam je oblik korupcije u kojem se nepropisno favoriziraju članovi obitelji, dok je kronizam oblik korupcije u kojem se nepropisno favoriziraju prijatelji, od strane državnih službenika pri dodjeli društvenih pozicija²⁴.

Pronevjera javnih fondova (eng. *embezzlement*) je oblik korupcije u kojem se događa krađa sredstava (javnih resursa) institucije od strane javnih službenika zaposlenih u toj instituciji. Označava situaciju kada zaposlenik kojem su povjerene ovlasti i kontrola nad tim sredstvima, krade te resurse kojima bi, u ime države, trebao upravljati za opću korist²⁵.

Trgovina utjecajem (eng. *influence peddling*) je „najneuhvatljiviji“ oblik korupcijske transakcije. Trgovina utjecajem je „ilegalna praksa kojom se koristi nečiji utjecaj u vladi ili u javnim poslovima, ili se koriste veze sa članovima vlade kako bi se priskrbile usluge ili povlašteni tretman za nekoga drugog, tko obično nije povezan sa konačnom isplatom, odnosno sa materijalnom kompenzacijom“²⁶.

Sukob interesa (eng. *conflict of interest*) je situacija u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom ili privatni interes dužnosnika utječe, ili može utjecati, na njihovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti. Sukob interesa je tzv. „predvorje korupcije“, jer tek „nepovoljan ishod sukoba interesa u kojem dužnosnik svoj privatni interes pretpostavi javnom interesu obnašanja svoje dužnosti može značiti jedan od pojava oblika korupcije“²⁷.

20 Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Antikorupcija. Dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/antikorupcija/6154>.

21 Issacharoff, 2010: 127.

22 Lomnitz, 1988: 6.

23 Grubiša, 2010: 84.

24 Hartelius i Borgenhammar, 2011: 10.

25 Amundsen, 1999: 11.

26 Grubiša, 2010: 85.

27 Đurđević i dr., 2011: 2.

Mjerenja korupcije

Sve do devedesetih godina prošlog stoljeća empirijske studije učinaka korupcije na ekonomski i društveni razvoj bile su izuzetno rijetke, zahvaljujući prvenstveno nedostatku sistematiziranih podataka o prisutnosti korupcije²⁸. Taj nedostatak podataka izazivao je određene poteškoće istraživačima koji su korupciju željeli mjeriti. Mnogi autori²⁹ ističu tajnovitost kao glavnu prepreku za mjerenje broja slučajeva korupcije. S obzirom da su korupcijske aktivnosti nelegalne, kriminalne aktivnosti, korumpirani akteri nastoje da njihove aktivnosti ostanu nepoznate i javnosti i istraživačima. Iz tog razloga raširenost korupcije nije moguće točno procjenjivati, a međunarodne usporedbe preko broja sudskih procesa u kojima se ljudi terete za kaznena djela korupcije imaju tek ograničenu vrijednost. Na taj broj utječu i mnoge druge odrednice kao politička volja za borbu protiv korupcije, sposobnost antikorupcijskih tijela za podizanje optužnica te spremnost ljudi da prijave korupciju. Otkad su se razvile i počele primjenjivati tehnološki sofisticiranije metodologije istraživanja, popularizirano je kvantitativno mjerenje korupcijskih iskustava u istraživanjima³⁰. Umjesto preko broja sudskih procesa, raširenost korupcije se najčešće iskazuje pomoću raznih indeksa koji se temelje na subjektivnim mišljenjima ispitanika, odnosno na njihovoj percepciji o raširenosti korupcije³¹. Ispitanici su obični građani ili poslovni ljudi iz države u kojoj se provodi istraživanje ili su strani državljani čije tvrtke rade na područje države u kojoj se provodi istraživanje³². Međutim istraživanja korupcije su „često ilustrativna i u najboljem slučaju indikativna, dobiveni indeksi nisu toliko ispravni za procjenjivanje korupcije u određenom vremenskom trenutku, koliko za longitudinalno analiziranje dinamike korupcije“³³.

Istraživanja o korupciji provode razne konzultantske tvrtke kao i tvrtke koje se bave istraživanjem tržišta³⁴, no u literaturi se velika važnost u istraživanju korupcije pridaje nevladinim organizacijama, međunarodnim i nacionalnim. Međunarodne organizacije „izrađuju i javno objavljuju pokazatelje percepcije korupcije za veliki broj zemalja u svijetu što pruža mogućnost *benchmarkinga* položaja neke zemlje prema percipiranoj prisutnosti korupcije“³⁵. Najpoznatija mjerenje korupcije na globalnoj razini objavljuju Transparency International i Svjetska banka.

Transparency International neprofitna je nevladina organizacija osnovana s ciljem promicanja transparentnosti te suzbijanjem i istraživanjem korupcije. Sjedište joj je u Berlinu, a prisutna je u stotinjak zemalja svijeta³⁶. Godišnje sastavlja **Indeks percepcije korupcije** (eng. *Corruption Perceptions Index – CIP*) koji rangira države prema stupnju percepcije raširenosti korupcije u pojedinim državama među državnim službenicima i političarima. Do 2011. godine ispitanici su rangirali države na skali od 0 (visoka razina korupcije) do 10 (društvo bez korupcije). Zatim je 2012. godine metodologija promjenjena, pa se države rangiraju na skali od 0 (visoka razina korupcije) do 100 (društvo bez korupcije).

28 Budak, 2006: 68.

29 Amundsen, 1999: 28; Golden i Chang, 2001: 597.

30 Rajh i Budak, 2012: 8.

31 Ibid.

32 Treisman, 2000: 438.

33 Čaldarović i dr., 2009: 7.

34 Mashal, 2011: 71.

35 Budak 2006: 68.

36 Aras, 2007: 54.

Tablice 1 i 2 prikazuju mjerenja indeksa percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj od 2000.-2017. Republika Hrvatska je u tom razdoblju na listi rangirana od 47. do 70. mjesta, ali se i ukupan broj država u kojima se provodi ispitivanje mijenjao od 90 do 180 država. Tako je Republika Hrvatska prema indeksu percepcije korupcije 2017. godinu završila na 57. mjestu od ukupno 180 država u kojima se provodilo istraživanje. Najbolje rangirane države 2017. godine bile su Novi Zeland i Danska, dok su na začelju ljestvice Sirija, Južni Sudan i Somalija.

Tablica 1. Indeks percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj od 2000.-2011.

Godina	Indeks percepcije korupcije	Rang Republike Hrvatske na listi	Ukupan broj država
2000.	3,7	51.	90
2001.	3,9	47.	91
2002.	3,8	51.	102
2003.	3,7	59.	133
2004.	3,5	67.	146
2005.	3,4	70.	158
2006.	3,4	69.	163
2007.	4,1	64.	179
2008.	4,4	62.	180
2009.	4,1	66.	180
2010.	4,1	62.	178
2011.	4,0	66.	183

0=potpuna korupcija; 10=bez korupcije

Izvor: Transparency International. Dostupno na: <https://www.transparency.org/>

Tablica 2. Indeks percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj od 2012.-2017.

Godina	Indeks percepcije korupcije	Rang Republike Hrvatske na listi	Ukupan broj država
2012.	46	62.	174
2013.	48	57.	175
2014.	48	61.	175
2015.	51	50.	168
2016.	49	55.	176
2017.	49	57.	180

0=visoka razina korupcije, 100=društvo bez korupcije

Izvor: Transparency International. Dostupno na: <https://www.transparency.org/>

Transparency International objavljuje i **Globalni korupcijski barometar** (eng. *Global Corruption Barometer - GCB*) koji mjeri kako građani percipiraju prisutnost korupcije u svojim državama po pojedinim institucijama.

Tablica 3 prikazuje percepciju prisutnosti korupcije u pojedinim institucijama u Republici

Hrvatskoj 2010./2011. i 2013. godine. Na kojima su na skali od 1 (posve nekorumpirane) do 5 (potpuno korumpirane) neke od najviših ocjena dobili Pravosuđe/sudstvo, Političke stranke, Zastupnička tijela, Javni dužnosnici i službenici te Zdravstvo.

Tablica 3. Globalni korupcijski barometar - Percepcija prisutnosti korupcije u pojedinim institucijama u Republici Hrvatskoj 2010/2011 i 2013

Institucije/ Godine	2010./2011.	2013.
Pravosuđe/ sudstvo	4.1	4.0
Zastupnička tijela	4.0	3.8
Političke stranke	4.0	4.0
Poslovni/privatni sektor	3.9	3.5
Javni dužnosnici i službenici	3.8	3.9
Zdravstvo	-	3.8
Policija	3.7	3.5
Obrazovni sustav	3.4	3.5
Mediji	3.2	3.4
Nevladine organizacije	2.8	2.8
Vojska	2.7	2.6
Vjerske organizacije	2.7	2.8

5 - potpuno korumpirane, 1 - posve nekorumpirane

Izvor: Transparency International Hrvatska. Dostupno na: <http://www.transparency.hr/hr/clanak/globalni-korupcijski-barometar-2013-gradani-hrvatske-najkorumpiranijim-smatraju-politicke-stranke-sudstvo-i-javne-sluzbenike/14>

Tablica 4 prikazuje nešto novije podatke Globalnog korupcijskog barometra za Republiku Hrvatsku za 2016. godinu u kojem 51% ispitanika misli da je korupcija velik problem u Republici Hrvatskoj, a čak 57% se izjašnjava da se Vlada Republike Hrvatske nedovoljno bori protiv korupcije.

Tablica 4. Globalni korupcijski barometar 2016 – Republika Hrvatska

Redni broj	Indikator	Republika Hrvatska (%)
1.	Korupcija je veliki problem	51 %
2.	Vlada se nedovoljno bori protiv korupcije	57 %
3.	Korumpiranost zastupnika u Hrvatskom saboru	28 %
4.	Učestalost podmićivanja u javnom sektoru (u godini dana)	10 %
5.	Društvo potiče prijavljivanje korupcije i osnažuje zviždače	15 %

Izvor: Transparency International Hrvatska. Dostupno na: <http://www.transparency.hr/hr/clanak/globalni-barometar-korupcije-hrvatska-2016/561>

Svjetska banka od 1996. svake dvije godine objavljuje **Indeks kontrole korupcije** (eng. *Control of Corruption Index - CC*) za 200-injak država svijeta, koji se izvodi na temelju stotinjak različitih varijabli, iz četrdesetak različitih izvora podataka, koje proizvode više od trideset različitih organizacija. Indeks kontrole korupcije jedan je od šest složenih indeksa koji čine Svjetske indikatore upravljanja (eng. *World Governance Indicators - WGI*). Indeks kontrole korupcije mjeri korupciju na skali od -2,5 do +2,5, a što je indeks viši, korupcija je manja.

Tablica 5 prikazuje kako je na skali rastao Indeks kontrole korupcije Svjetske banke u Republici Hrvatskoj od 1996. do 2016. godine. Godine 1996. iznosio je -0.6, 2002. godine postaje pozitivan, te se uz manje oscilacije 2016. godine ustaljuje na 0.2. S obzirom da se Indeks kontrole korupcije mjeri na skali do +2,5 Republika Hrvatska ima prostora za daljnje napredovanje.

Tablica 5. Indeks kontrole korupcije u Republici Hrvatskoj 1996. – 2016.

Godina	Indeks kontrole korupcije
1996.	-0.6
1998.	-0.6
2000.	-0.1
2002.	0.2
2003.	0.3
2004.	0.3
2005.	0.2
2006.	0.1
2007.	0.1
2010.	0.1
2011.	0.1
2013.	0.1
2014.	0.2
2015.	0.2
2016.	0.2

Izvor: Svjetska banka. Dostupno na: http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Id=1655f855&Report_Name=Corruption

Zajedničko obilježje ovih indeksa je da ispituju *percipiranu* prisutnost korupcije. Pokazatelji percepcije korupcije ovih dviju metoda nisu empirijski dokazani već su subjektivne prirode, budući da se temelje na stavovima ljudi te njihovim mišljenjima o percipiranoj razini korupcije. Ispitanici pripadaju različitim skupinama ljudi tako da su i njihova gledišta naspram korupcije i njenog shvaćanja različita obzirom na socijalnu i kulturološku pripadnost³⁷. No, svrha objavljivanja ovih indeksa je podizanje javne svijesti o korupciji, kao i ukazivanje vladama diljem svijeta na negativan imidž i nepovjerenje koje proizlazi kao posljedica korupcije.

Redni broj

Ispitna pitanja

1. Što je to korupcija?
2. Koje vrste korupcije postoje?
3. Koje oblike korupcije poznajete?
4. Koja globalna mjerenja korupcije postoje?
5. Kako stoji Republika Hrvatska po međunarodnim mjerenjima korupcije?
4. Koja je svrha objavljivanja indeksa prisutnosti korupcije?

Europska unija i borba protiv korupcije

Europska unija pridaje veliku pažnju te ulaže značajne napore u borbu protiv korupcije, a prema procjenama Europske komisije korupcija svake godine nanosi štetu europskoj ekonomiji u visini od 120 milijarda eura. Istraživanje javnog mnijenja koje se provodi redovno u svim državama članicama Europske unije *Eurobarometar*, pokazalo je kako 56% građana u državama članicama smatra kako se stupanj korupcije u njihovim zemljama povećao u posljednje tri godine, a čak tri četvrtine Europljana smatra da je korupcija široko proširena³⁸. U nekoliko država kao što su Rumunjska, Hrvatska, Španjolska, Cipar ili Grčka, polovica ili više ispitanika smatra da korupcija ima izravan utjecaj na njihove živote³⁹.

Ključne institucije i dokumenti

Ključna institucija Europske unije koja pokreće zakonodavne inicijative za borbu protiv korupcije je Europska komisija, odnosno Glavna Uprava (eng. *Directorate General – DG*) za migracije,

³⁷ Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Antikorupcija. Dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/antikorupcija/6154>

³⁸ Special Eurobarometer 397, Corruption Report, Europska komisija, veljača 2014.

³⁹ Flash Business Eurobarometer 457: Businesses' attitudes towards corruption in the EU, Europska komisija, prosinac 2017.

unutarnje poslove i građanstvo, kojoj je na čelu povjerenik Dimitris Avramopoulos u mandatu Europske komisije od 2014. do 2019. godine. Glavna uprava pod svojom ingerencijom ima i politike migracija, zajedničkog europskog sustava azila, Schengena, granica i viznog režima, sigurnosti i sigurnosne industrije, te organiziranog kriminala i trgovine ljudima. U sklopu borbe protiv organiziranog kriminala Glavna Uprava koordinira borbu protiv cijelog niza ilegalnih aktivnosti koji ugrožavaju sigurnost europskih građana, a među njima su trgovina ljudima, ilegalna trgovina oružjem, seksualno zlostavljanje djece, cyber kriminal, trgovina narkoticima, pranje novca i korupcija.

Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) je dio Europske komisije, ali je operativno neovisan. OLAF istražuje prijevare povezane s proračunom EU-a, korupciju i ozbiljne prekršaje unutar europskih institucija te izrađuje politiku borbe protiv prijevара.

Važno tijelo u borbi protiv korupcije je i Antikorupcijsko tijelo Vijeća Europe (GRECO) sastavljeno od 48 država članica Vijeća Europe i SAD-a, koja od svog osnutka 1999. godine prati usklađenost organizacijskih standarda na području borbe protiv korupcije. U tom smislu posjećuje države članice i priprema evaluacijska izvješća koja uključuju ciljne preporuke svojim članicama kako bi osnažile kapacitete u borbi protiv korupcije. U izvješću objavljenom 2018. godine GRECO upozorava na nazadovanje u borbi protiv korupcije, pri čemu posebno izdvaja Rumunjsku, Poljsku i Grčku, dok je Hrvatska navedena kao jedna od osam zemalja s najvećim brojem neprovedenih preporuka toga tijela s ciljem jačanja kapaciteta za borbu protiv korupcije.

Borba protiv korupcije u Europskoj uniji ima pravno uporište u Lisabonskom ugovoru, temeljnom dokumentu po kojem danas funkcionira Europska unija, kao i u Povelji Europske unije o temeljnim pravima.

Važan dokument u borbi protiv korupcije u Europskoj uniji je *Anti-korupcijski izvještaj* Europske komisije objavljen u veljači 2014. godine. Europska komisija je još 2011. godine uspostavila mehanizam za periodičnu procjenu napora država članica u borbi protiv korupcije s ciljem uspostavljanje okvira koji će omogućiti razmjenu najbolje prakse, prikupljanje usporedivih podataka u državama članicama Unije, identifikaciju trendova u Europskoj uniji, pripremanje za preuzimanje novih inicijativa za borbu protiv korupcije, te poticanje usklađivanja u državama članicama sa međunarodnim i obvezama preuzetim na razini Europske unije.

Europska komisija je godinu dana nakon Anti-korupcijskog izvještaja pokrenula i program razmjene iskustava o anti-korupcijskim politikama, a zajedno sa izvještajem, program je doveo do uspostave nacionalnih kontakt točaka u državama članicama, sve u cilju olakšavanja razmjene informacija o anti-korupciji između država članica Europske unije. Namjera Europske komisije bila je dodatno potaknuti države članice Europske unije u boljoj implementaciji zakona i politika kreiranih za borbu protiv korupcije. Antikorupcijski izvještaj služi kao temelj za dijalog između država članica, a doveo je i do bolje razmjene informacija i iskustava te jačanju rasprave o metodama borbe protiv korupcije u Europi. Pokazao je kako priroda i raširenost korupcije varira u različitim državama članicama Europske unije te kako je u njima učinkovitost antikorupcijskih politika prilično različita.

Usljed pritiska država članica nakon izvještaja iz 2014. godine Europska komisija je odustala od objavljivanje novih izvještaja, te je Antikorupcijski izvještaj inkorporirao u europski semestar, što je uvelike smanjilo važnost Anti-korupcijskog izvještaja Europske unije.

Studije slučaja

Lobiranje u Europskoj uniji

Jedno od najvažnijih područja promatranja korupcije u Europskoj uniji je utjecaj velikih korporacija i interesnih skupina na institucije Europske unije odnosno na proces lobiranja i utjecaj lobista na zakonodavni proces u Uniji. Lobiranje u Europskoj uniji označava se službenim pojmom „zastupanje interesa“, a njime se označava aktivnost različitih interesnih grupa koje žele izvršiti utjecaj bilo na zakonodavnu vlast ili izvršnu vlast u Europskoj uniji, što uključuje Europsku komisiju, Vijeće Europske unije i Europski parlament. Zbog kompleksnosti donošenja pravne regulative u koju su uključene ove tri institucije Unije, te načina na koji se europska legislativa transponira u nacionalna zakonodavstva država članice, lobiranje na europskoj razini postaje sve značajnije te je postalo dio zakonodavnog procesa donošenja odluka u Europskoj uniji.

U lobiranja na razini Europske unije uključena su nacionalna i europska profesionalna udruženja, nevladine organizacije, privatne kompanije, odvjetnička društva i politički konzultanti, koja pokrivaju sve sektore političkog, gospodarskog i društvenog života te svatko od njih na svoji način nastoji utjecati na proces donošenja odluka i usvajanje nove regulative u Europskoj uniji. Lobiranje ili zastupanje interesa dobilo je u Europskoj uniji i svoju pravnu osnovu, stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 2009. godine. Lisabonski ugovor u članku 11. regulira participativnu demokraciju u Europskoj uniji, koja podrazumijeva jačanje i širenje dijaloga europskih institucija sa građanima, predstavničkim udrugama i civilnim društvom, uključujući uvođenje savjetodavnog procesa koji obuhvaća sve zainteresirane dionike.

Europska unija je jačanjem participativne demokracije pojačala transparentnost rada svojih institucija te pojačala uključivanje svih dionika u proces donošenja odluka. Međutim, mogućnost da brojna udruženja, konzultanti ili privatne kompanije utječu na zakonodavni proces u Europskoj uniji otvorio je sumnje u mogućnost koruptivnih radnji i pojava u europskim institucijama.

Europska komisija je počela od 2014. godine objavljivati podatke o lobističkim sastancima, a tri institucije Europske unije (Vijeće EU, Europska komisija i Europski parlament) usvojile su 2016. godine „Međuinstitucijski sporazum“ o boljoj izradi zakonodavstva. Inicijativa je pokrenuta i u civilnom sektoru, pa je nevladina organizacija Transparency International pokrenula 2014. godine web portal *EU Integrity Watch*, s ciljem nadgledanja integriteta institucija Europske unije. EU Integrity Watch tako objavljuje podatke o sastancima koji su održani između dužnosnika Europske komisije i lobista, podatke o lobističkim organizacijama koje su aktivne u Bruxellesu, uključujući i njihove prijavljene troškove za lobiranje i ljudske resurse. Na temelju podataka mogu se shvatiti priroda i teme sastanaka koji su održani između predstavnika Europske komisije i različitih profila lobista, informacije o tome tko su lobisti, koliko troše na lobiranje, koliko ljudi upošljavaju i koje su teme od njihovog interesa. Na temelju financijskih deklaracija Transparency International nadgleda vanjske aktivnosti i prihode zastupnika Europskog parlamenta, uključujući i potencijalne sukobe interesa u kojima bi se mogli naći euro-zastupnici. Djelovanje Transparency Internationala i njegovog projekta Integrity Watch dovelo je do upućivanja preko četiri tisuće pritužbi u registar transparentnosti Europske komisije, jačeg nadgledanja rada zastupnika u Europskom parlamentu radi sprječavanja sukoba interesa, do povećanog upisa lobista u registra

lobista u Europskoj uniji, te do suspenzija ili čak brisanja nekih lobističkih organizacija iz ovog registra, ili pak do ažuriranje lobističkih izjava u registru.

Pronevjere u europskim fondovima

Pronevjere u europskim fondovima učestali su koruptivni oblici koji nanose veliku štetu europskom proračunu te gospodarstvima država članica, u kojima su ove pronevjere učestale. Zloupotreba sredstava koja Europska unija alocira svojim članicama radi jačanja unutarnje kohezije Unije, pojavile su se u većem obimu ponajviše u Italiji koja je stara članica Europske unije (EU 15), a posljednjih godina pronevjere su zabilježene i u novim državama članicama Unije na istoku Europe. Do ove pojave je došlo iz više razloga. Tijekom petog i najvećeg vala proširenja u Europsku uniju je u isto vrijeme ušlo čak deset država koje u trenutku pristupanja 2004. godine nisu imale jednak stupanj spremnosti za članstvo. Europska unija je tada odgodila ulazak Bugarske i Rumunjske do 2007. godine. I u Bugarskoj i u Rumunjskoj zabilježen je velik broj koruptivnih djelatnosti i pronevjera sredstava u ESI fondovima.

Države u istočnoj Europi su u manje od petnaest godina tranzicije prevalile put iz totalitarnih komunističkih sustava do članica Europske unije, za čije je članstvo bilo potrebno uvesti visoke demokratske standarde i vladavinu prava. U mnogim od ovih država padom komunističkog režima nastalo je plodno tlo za razvijanje raširene korupcije, a u isto vrijeme nisu do kraja razvijene demokratske institucije kao i reformirano pravosuđe spremno za borbu protiv korupcije i sprečavanje pronevjera u dodjeljivanju europskih sredstava.

Redni broj

Ispitna pitanja

1. Koje su ključne institucije Europske unije u borbi protiv korupcije?
2. Koji su važni dokumenti Europske unije u borbi protiv korupcije?
3. Koji je portal pokrenula nevladina organizacija Transparency International i koja je svrha tog portala?
4. Koje primjere korupcije u Europskoj uniji poznajete?

Republika Hrvatska i borba protiv korupcije

U Republici Hrvatskoj, u eurointegracijskom desetljeću, korupcija postaje esencijalnim modalitetom gospodarskog kriminaliteta. Početak drugog tranzicijskog desetljeća, nakon 2010-e obilježava vrhunac antikorupcijskog djelovanja tijela kaznenog progona koji se manifestira kroz otkrivanja, kaznena istraživanja i procesuiranja visokopozicioniranih počinitelja korupcijskih kaznenih djela.

Pristupanje Europskoj uniji i uvjet borbe protiv korupcije

Proces pridruživanja za Republiku Hrvatsku službeno je započeo 2001. godine potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u kojemu se navodi obveza suradnje na projektima borbe protiv korupcije i obveza usvajanja pravne stečevine Europske unije, što obuhvaća i donošenje zakonske regulative i osnivanja institucija za borbu protiv korupcije, te donošenje nacionalne antikorupcijske strategije. Ulazak u Europsku uniju predstavljao je prioritet svih vlada Republike Hrvatske nakon 2000. godine, sve do samog okončanja procesa pristupanja, koji je uključivao upućivanje zahtjeva za članstvo Vijeću Europske unije i Europskoj komisiji, dobivanje statusa kandidata, pregovore za pristupanje koji su trajali od 2005. do 2011. godine te ratifikaciju Pristupnog sporazuma Republike Hrvatske u državama članicama.

Ulazak u Europsku unije tražio je od Republike Hrvatske provođenje brojnih reformi, koje su se nastavile i nakon samog ulaska u Europsku uniju, te izmjene postojećih i donošenja većeg broja novih zakona, sa ciljem usklađivanja hrvatskog zakonodavstva sa pravnom stečevinom Europske unije. Vjerojatno najteže poglavlje u pregovorima Republike Hrvatske sa EU-om bilo je 23. poglavlje, Pravosuđe i temeljna prava, koje je uz poglavlje o proračunu, zatvoreno posljednje. Jedan od ključnih problema sa kojima se Republika Hrvatska suočavala unutar 23. poglavlja bila je korupcija, odnosno uvođenje anti-korupcijskih mjera koje je Republika Hrvatska morala uvesti i provoditi kako bi ostvarila zatvaranje ovog teškog poglavlja. Upravo je mukotrpno zatvaranje 23. poglavlja, uz slovensku blokadu, najviše doprinijelo produljenju pregovora sa Europskom unijom koji su trajali skoro šest godina.

Tijekom izvješća o napretku koje je Europska komisija donosila svake godine i u kojoj se ocjenjuje napredak država pristupnica, kandidatkinja i potencijalnih kandidata za ulazak u Europsku uniju, Republika Hrvatska je redovno bila prozivana zbog raširene korupcije, a svaki napor hrvatskih vlada u smislu suzbijanja korupcije bio je pozdravljan od strane Europske komisije. Budući da demokracija, poštivanje ljudskih prava i vladavina prava spadaju u same temelje Europske unije, Europska komisija je kontinuirano stavljala pritisak prema Hrvatskoj kako bi pojačala suzbijanje korupcije u društvu. Iako je korupcija prije ulaska u EU bila prisutna i u javnoj upravi i javnim poduzećima, političke elite u Hrvatskoj su nastojale ispoštovati uvjete Europske unije u borbi

protiv korupcije, kako bi se zatvorilo poglavlje 23. odnosno kako bi se ostvario glavni politički cilj Republike Hrvatske nakon 2000. godine ulazak u Europsku uniju.

Pritisak institucija EU-a tijekom pristupnih pregovora imao je konkretne učinke u Hrvatskoj, te je naročito u razdoblju od 2009. do 2011. godine, kada se intenzivirao rad pravosudnih tijela, došlo do kaznenih progona visokih državnih dužnosnika, ali i čelnika javnih poduzeća, članova akademske zajednice, liječnika, te regionalnih i lokalnih dužnosnika. Najznačajniji primjer je slučaj bivšeg premijera koji je neočekivano podnio ostavku, a već sljedeće godine počeo je njegov kazneni progon. Uz bivšeg premijera, kazneno su procesuirane i druge osobe iz reda najviših državnih dužnosnika, poput bivšeg potpredsjednika Vlade, bivšeg ministra obrane te bivšeg ministra poljoprivrede.

Pred sam kraj pretpristupnih pregovora Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (DORH) podiglo je i optužnicu protiv političke stranke, koja je bila na vlasti od početka 2004. do kraja 2011. godine. U razdoblju kada je Republika Hrvatska prešla put od države kandidatkinje do zaključivanja pregovora sa Europskom unijom, odnosno u vrijeme najvećeg pritiska za provođenje reformi pravosuđa i borbe protiv korupcije. Svi ovi postupci pokazali su se ključnim u trenucima pregovora sa Unijom, te je Republika Hrvatska pokazala, uz uvjet postojanja političke volje, da ima i pravne i institucionalne kapacitete za borbu protiv korupcije.

U istom razdoblju, borba protiv korupcije bila je kontinuirano zastupljena kao tema u radu tijela javne uprave, u javnim tvrtkama, u pravosuđu, a u Saboru su doneseni zakoni namijenjeni jačanju transparentnosti i borbi protiv korupcije, pri čemu treba istaknuti Zakon o fiskalnoj odgovornosti, Zakon o javnoj nabavi te Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe koji je donesen radi jačanja transparentnosti financiranja kampanja političkih stranaka i lista neovisnih kandidata.

U 2011., posljednjoj godini pretpristupnih šestogodišnjih pregovora sa Europskom unijom, došlo je do 21 izmjene zakona u okviru pravnih i institucionalnih promjena potrebnih u vladinom suzbijanju korupcije. Što ne znači da je ostvarena i zadovoljavajuća reforma pravosuđa. Ipak, ovo razdoblje prije ulaska u Europsku uniju obilježeno je i relativno jakim političkom voljom koja je pratila zakonodavne inicijative u suzbijanju korupcije, što znači da se borba protiv korupcije nije provodila samo u pravno-institucionalnom okviru, već i konkretnim aktivnostima koje su dovele do značajnog napretka, naročito protiv korupcije na visokoj razini. U procesu prilagodbe sa pravnom stečevinom EU, a radi implementacije novih zakona koji su usvojeni u ovom procesu, Hrvatska je osnovala i nekoliko novih institucija za borbu protiv korupcije među kojima su Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije, Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije Vlade RH, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, koje imenuje Hrvatski Sabor, te Samostalni sektor za suzbijanje korupcije u Ministarstva pravosuđa.

Iskustvo nakon ulaska u Europsku uniju

Pritisak za jačanje suzbijanja korupcije je u značajnoj mjeri smanjen nakon završetka pregovora Republike Hrvatske sa Europskom unijom u lipnju 2011., odnosno ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju u srpnju 2013. godine. Smanjivanjem pritiska iz Bruxellesa i Hrvatska je uvelike ograničila inicijative koje su u prethodnom razdoblju trebale pokazati hrvatsku odlučnost

u suzbijanju korupcije. U društvu je općenito pitanje korupcije prestalo biti među glavnim temama, tako da je smanjen pritisak civilnog društva na državne institucije, što je dodatno potaknulo hrvatsku vladu da smanji intenzitet borbe protiv korupcije, pa sudski procesi nisu više pokretani protiv najviših državnih dužnosnika, a i Ustavna odluka o nekim odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa umanjila je snagu ovog zakona za suzbijanje korupcije.

Hrvatski sabor je u veljači 2015. godine donio Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine u kojoj Republika Hrvatska definira prioriteta područja u borbi protiv korupcije, ciljeve i daljnji razvoj mehanizama za suzbijanje korupcije u šestogodišnjem razdoblju. Glavni cilj Strategije je „spriječiti korupciju odnosno upravljati njezinim rizicima u javnoj upravi, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, javnopravnim tijelima, trgovačkim društvima u kojima država i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju vlasničke udjele, te privatnom i neprofitnom sektoru“. A to se planira postići ostvarenjem horizontalnih ciljeva: povećanjem integriteta, odgovornosti i transparentnosti tijela javne vlasti (središnje i lokalne), jačanjem antikoruptivnih mehanizama u tijelima javne vlasti, snažnijom suradnjom tijela javne vlasti i jačanjem kapaciteta zaduženih za provođenje aktivnosti usmjerenih na borbu protiv korupcije, učinkovitim otkrivanjem i suzbijanjem korupcije, dosljednom i učinkovitom provedbom postojećeg zakonodavnog okvira u području suzbijanja i prevencije korupcije, uspostavljanjem procedura upravljanja korupcijskim rizicima u tijelima javne vlasti, jačanjem javne svijesti o uzrocima i posljedicama korupcije i ulozi svakog pojedinog građanina u prevenciji korupcije, jačanjem uloge i suradnje s civilnim društvom u području suzbijanja korupcije, razvijanjem međunarodne suradnje na području borbe protiv korupcije te jačanjem aktivne uloge medija u poticanju osobnog i profesionalnog integriteta.

Kao prateći dokumenti za provedbu Strategije usvojene su dva od planirana tri dvogodišnja akcijska plana, za 2015. i 2016. godinu, te za 2017. i 2018. godinu, koji je trenutno na snazi. U akcijskim planovima se prioriteta aktivnosti definiraju detaljnije i preciznije u odnosu na područja koja su definirana u Strategiji. Akcijski plan za 2017. i 2018. je usmjeren na „jačanje transparentnosti (osiguranju dostupnosti informacija), odgovornosti i integriteta dužnosnika i službenika, učinkovitosti u radu tijela javne vlasti kroz definiranje jasnih pravila ponašanja službenika i dužnosnika te uklanjanje preostalih nedostataka u organizaciji sustava i zakonodavnom okviru u prioritetnim horizontalnim i sektorskim područjima“.

Već je u svojim godišnjim izvještajima o napretku prije ulaska u članstvo Europska komisija isticala kako je Hrvatska ostvarila napredak u nekoliko područja pravosudne reforme, kao i u pogledu borbe protiv korupcije, ali je i izrazila zabrinutost da mjere usvojene u procesu pristupanja Europskoj uniji nisu trajne i održive. Reforma pravosuđa i borba protiv korupcije prestale su biti aktualnim političkim temama u trenutcima ulaska Hrvatske u Europsku uniju, tako da je suzbijanje korupcije izgubilo nakon 2013. godine ključni politički poticaj koji je postojao u završnim godinama pregovora. Ipak, tijela za borbu protiv korupcije, usvojeni zakoni u procesu prilagodbe sa pravnom stečevinom Europske unije, ali i svijest o važnosti borbe protiv korupcije koja je među hrvatskim građanima proširena uslijed velikih korupcijskih afera koje su zahvatile državni vrh, a koji su usvojeni upravo prema uvjetima iz Bruxellesa, ostavili su trajnu ostavštinu. Funkcionalnije i neovisnije pravosuđe, svijest građana da ni najviši državni dužnosnici nisu izvan dosega pravosudnih organa, te moderni zakoni rađeni prema najboljoj europskoj praksi, ostali su i nakon ulaska u Europsku uniju trajna i kvalitetna ostavština procesa harmonizacije hrvatskih pravnih normi i institucija sa direktivama Europske unije.

Pravni okvir antikorupcije

Republika Hrvatska ima izgrađen međunarodnopravni okvir za borbu protiv korupcije. Stranka je glavnih međunarodnopravnih instrumenata za suzbijanje korupcije, koji su doneseni na globalnoj i europskoj razini, od strane Ujedinjenih naroda i Vijeća Europe. Među njima se ističu: **Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije** (eng. *UN Convention against Corruption – UNCAC*)⁴⁰, **Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji** (eng. *Criminal Law Convention on Corruption - CLC*)⁴¹ i Dodatni protokol uz Kaznenopravnu konvenciju Vijeća Europe⁴², te **Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji** (eng. *Civil Law Convention on Corruption*)⁴³.

Republika Hrvatska ima izgrađen zakonodavnopravni okvir koji predstavlja preduvjet za uspješno suzbijanje korupcije, a među zakonima, najvažnije mjesto zauzimaju: Kazneni zakon Republike Hrvatske⁴⁴, Zakon o kaznenom postupku Republike Hrvatske⁴⁵, Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta⁴⁶, Zakon o državnom odvjetništvu⁴⁷, Zakon o sudovima⁴⁸, Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma⁴⁹, Zakon o sprječavanju sukoba interesa⁵⁰, Zakon o političkim strankama⁵¹, Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe⁵², Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela⁵³, Zakon o policijskim poslovima i ovlastima⁵⁴, Zakon o zaštiti svjedoka⁵⁵, Zakon o medijima⁵⁶, Zakon o pravu na pristup informacijama⁵⁷, Zakon o javnoj nabavi⁵⁸, Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave⁵⁹, Zakon o javno-privatnom partnerstvu⁶⁰, Zakon o koncesijama⁶¹, Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru⁶², Zakon o državnim službenicima⁶³, Zakon o službenicima

40 Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 2/05.

41 Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 11/2000.

42 Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 3/05.

43 Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 6/03.

44 Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17.

45 Narodne novine, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17.

46 Narodne novine, br. 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12, 148/13, 70/17.

47 Narodne novine, br. 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13, 33/15, 82/15.

48 Narodne novine, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16.

49 Narodne novine, br. 108/17.

50 Narodne novine, br. 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15.

51 Narodne novine, br. 76/93, 111/96, 164/98, 36/01, 28/06.

52 Narodne novine, br. 24/11, 61/11, 27/13, 02/14, 96/16, 70/17.

53 Narodne novine, br. 151/03, 110/07, 45/11, 143/12.

54 Narodne novine, br. 76/09, 92/14.

55 Narodne novine, br. 163/03, 18/11, 73/17.

56 Narodne novine, br. 59/04, 84/11, 81/13.

57 Narodne novine, br. 25/13, 85/15.

58 Narodne novine, br. 120/16.

59 Narodne novine, br. 18/13, 127/13, 74/14.

60 Narodne novine, br. 78/12, 152/14.

61 Narodne novine, br. 69/17.

62 Narodne novine, br. 78/15.

63 Narodne novine, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17.

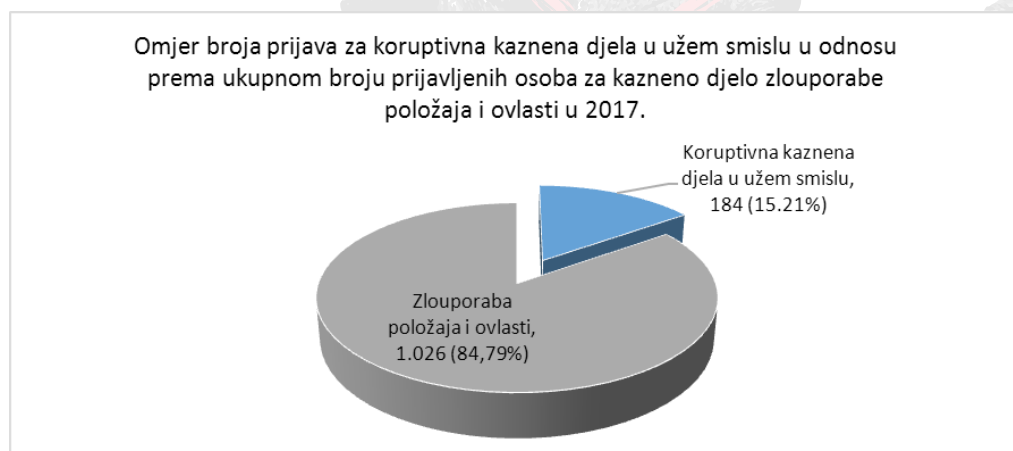
i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁶⁴, Zakon o radu⁶⁵, Zakon o proračunu⁶⁶, Zakon o trgovini⁶⁷, Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske⁶⁸, Zakon o osobnom identifikacijskom broju⁶⁹ te Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima⁷⁰.

U Kaznenom zakonu mito i podmićivanje sadržani su kao inkriminacija u nazivima i/ili opisima čak devet kaznenih djela, to su: primanje i davanje mita u postupku stečaja, primanje mita u gospodarskom poslovanju, davanje mita u gospodarskom poslovanju, primanje mita, davanje mita, trgovanje utjecajem, davanje mita za trgovanje utjecajem, povreda slobode odlučivanja birača, podmićivanje zastupnika. Druga korupcijska kaznena djela su također specificirana u smislu propisivanja specifičnih područja na koje se odnose, primjerice subvencijska prijevvara (državne potpore ili europski fondovi), nezakonito pogodovanje (u javnoj nabavi), zlorporaba povlaštenih informacija (tržište kapitala)⁷¹.

Korupcijska kaznena djela prema Zakonu o USKOK-u obuhvaćaju sva kaznena djela vezana za mito i podmićivanje, zatim kaznena djela zlorporaba položaja i ovlasti (ako je počinitelj službena osoba), te kaznena djela pranja novca, utaje poreza ili carine te sprječavanje dokazivanja⁷².

Statistika DORH-a (USKOK-a) za 2017. godinu prikazuje omjer broja prijava za koruptivna kaznena djela u užem smislu, u odnosu prema ukupnom broju prijavljenih osoba za kazneno djelo zlorporabe položaja i ovlasti (Slika 1.). Prijave za kazneno djelo zlorporabe položaja i ovlasti (84,79%) značajno premašuju prijave za koruptivna kaznena djela u užem smislu (15,21%).

Slika 1. Omjer broja prijava za koruptivna kaznena djela u užem smislu u odnosu prema ukupnom broju prijavljenih osoba za kazneno djelo zlorporabe položaja i ovlasti 2017. godine



Izvor: Izvješće Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za 2017. godinu. Dostupno na: <http://www.dorh.hr/dorho7062018>

64 Narodne novine, br. 86/08, 61/11, 04/18.

65 Narodne novine, br. 93/14, 127/17.

66 Narodne novine, br. 87/08, 136/12, 15/15.

67 Narodne novine, br. 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14.

68 Narodne novine, br. 94/13, 18/16, 89/17.

69 Narodne novine, br. 60/08.

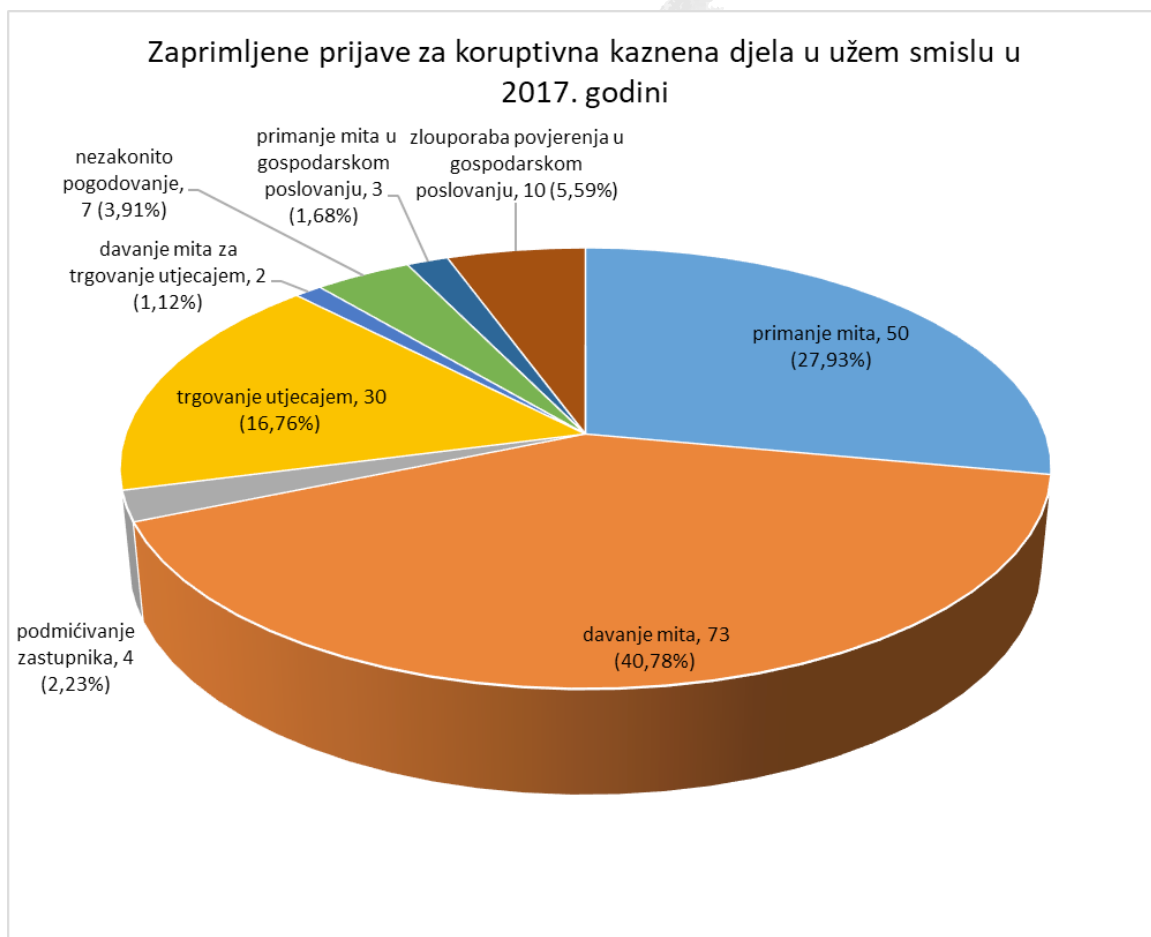
70 Narodne novine, br. 91/10, 112/12.

71 Orlić, 2015:121.

72 Ibid.

Kada se zaprimljene prijave za koruptivna kaznena djela u užem smislu raščlane na sastavnice (Slika 2.) pokazuje se da je najviše prijava za koruptivna kaznena djela davanja mita (40.78%), primanja mita (27.93%), trgovanja utjecajem (16.76%) te zlouporabu povjerenja u gospodarskom poslovanju (5.59%). Ostale prijave za koruptivna kaznena djela u užem smislu - nezakonito pogodovanje (3.91%), podmićivanje zastupnika (2.23%), primanje mita u gospodarskom poslovanju (1.68%) te davanja mita za trgovanje utjecajem (1.12%) zaprimljene su u manjim postocima.

Slika 2. Zaprimljene prijave za koruptivna kaznena djela u užem smislu u 2017. godini



Izvor: Izvješće Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za 2017. godinu. Dostupno na: <http://www.dorh.hr/dorho7o62o18>

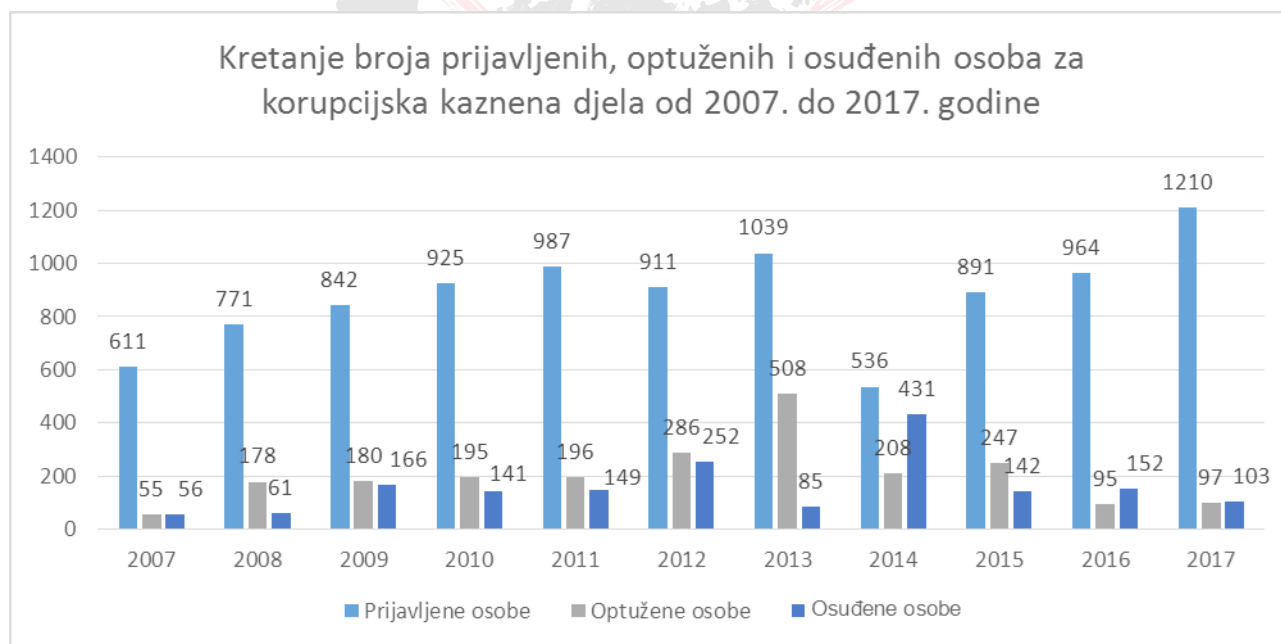
Kada se promotri statistika DORH-a za kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela od 2007. do 2017. godine (Tablica 6. i Slika 3.) vidljivo je značajno odstupanje broja prijavljenih osoba u odnosu na optužene i osuđene, dok je u slučaju posljednjih dvaju navedenih kategorije osoba razvidna njihova usklađenost.

Tablica 6. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela od 2007. do 2017. godine

Godine	Prijavljene osobe	Optužene osobe	Osuđene osobe	Ukupan broj presuda
2007.	611	55	56	65
2008.	771	178	61	63
2009.	842	180	166	192
2010.	925	195	141	156
2011.	987	196	149	157
2012.	911	286	252	272
2013.	1039	508	85	89
2014.	536	208	431	453
2015.	891	247	142	155
2016.	964	95	152	176
2017.	1210	97	103	131

Izvor: Godišnja izvješća o radu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske. Dostupno na: <http://www.dorh.hr/Default.aspx?sec=645>

Slika 3. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela od 2007. do 2017. godine



Izvor: Izračun autora prema Godišnjim izvješćima o radu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske. Dostupno na: <http://www.dorh.hr/Default.aspx?sec=645>

Ključne institucije u borbi protiv korupcije

Odgovarajući i učinkovit institucionalni okvir od presudne je važnosti za uspješno suzbijanje korupcije. On podrazumijeva odgovarajuću koordinaciju i suradnju relevantnih institucija koje provode antikorupcijsku politiku i njihovo učinkovito nadziranje. Institucionalni okvir u borbi protiv korupcije u Republici Hrvatskoj čini tzv. „uskočku vertikalnu“ - policija (PNUSKOK), državno odvjetništvo (USKOK) i „uskočki“ sudovi. Kronološki je osnivanje tzv. „uskočke vertikale“ započelo 2001. godine osnivanjem državnoodvjetničkog USKOK-a, nastavilo se reorganizacijom kriminalističke policije 2008. godine kojom je osnovan policijski PNUSKOK, te završilo donošenjem Zakona o USKOK-u 2009. godine kad su osnovani tzv. „uskočki sudovi“.

USKOK - Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta je prema Zakonu o USKOK-u, posebno državno odvjetništvo, osnovano 2001. godine, ustanovljeno za područje Republike Hrvatske sa sjedištem u Zagrebu. Odjel tužitelja, kao „najvažniji“ USKOK-ov odjel, obavlja poslove državnoga odvjetnika, a posebno usmjerava rad policije i drugih tijela u otkrivanju kaznenih djela iz nadležnosti USKOK-a, zahtijeva prikupljanje podataka o tim djelima te predlaže primjenu mjera osiguranja prisilnog oduzimanja sredstava, prihoda i imovine ostvarene kaznenim djelom. U nadležnosti USKOK-a najsloženiji su slučajevi korupcije i organiziranog kriminala, sva kaznena djela vezana za mito i podmićivanje, kaznena djela zlouporaba položaja i ovlasti te kaznena djela pranja novca, utaje poreza ili carine te sprječavanje dokazivanja.

PNUSKOK - Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta osnovan je u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske 2008. godine kao posebna ustrojstvena jedinica u sklopu Uprave kriminalističke policije prilikom njezine reorganizacije. PNUSKOK u svom radu prati i izučava pojavne oblike korupcije i organiziranog kriminaliteta, njihovih trendova i načina izvršenja, izravno provodi složenije kriminalističke obrade na nacionalnoj razini u suradnji sa USKOK-om, drugim državnim odvjetništvima i nadležnim tijelima, neposredno obavlja poslove nacionalne razine složenog i organiziranog kriminaliteta, i to u kriminalističkim obradama koje se provode na području više policijskih uprava ili više zemalja, odnosno u kojima je potrebna zajednička međunarodna policijska istraga. PNUSKOK nadzire provođenje složenijih kriminalističkih obrada u policijskim upravama, te vodi zbirku kriminalističkih evidencija i provodi potražnu djelatnost. Ustroj PNUSKOK-a obuhvaća središnjicu i regionalne centre. Regionalni centri za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta locirani su u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku.

Uskočki sudovi su kolokvijalni naziv za specijalizirane sudske odjele za suđenje u predmetima iz nadležnosti USKOK-a, osnovani Zakonom o USKOK-u iz 2009. godine. Ustrojeni su pri Županijskim sudovima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, te u Općinskim sudovima u sjedištu navedenih županijskih sudova.

Osim ovih tijela svoj antikorupcijski doprinos daju i posebna **koordinacijsko-nadzorna tijela** - Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera suzbijanja korupcije Vlade Republike Hrvatske, Savjet za suzbijanje korupcije, Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanje korupcije, koja postoje u sklopu nacionalnog antikorupcijskog djelovanja na strategijskoj razini, te **logističke institucije** kao Samostalni sektor za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa koje pružaju potporu antikorupcijskim nastojanjima u društvu.

S obzirom da je Republika Hrvatska punopravna članica Europske unije, vrlo važne protukorupcijske aktivnosti poduzimaju državna tijela u okviru **AFCOS mreže** (eng. *Anti-Fraud Coordinating Service*) - Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo financija - Porezna uprava, Carinska uprava, Sektor za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole, Ured za sprječavanje pranja novca, Sektor za financijski i proračunski nadzor, Ministarstvo gospodarstva - Uprava za sustav javne nabave, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske te Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije. AFCOS mreža u Republici Hrvatskoj osnovana je Odlukom Vlade RH⁷³ 2013. godine, a označava sustav kroz koji se obavlja koordinacija zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti u svrhu zaštite financijskih interesa Europske unije, kao i neposredna suradnja s Europskim uredom za borbu protiv prijevара (OLAF-om). Kao država korisnica Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova, Republika Hrvatska je odgovorna za osiguravanje pravnog okvira za zaštitu financijskih interesa Europske unije, kao i uspostavu učinkovitog i djelotvornog sustava upravljanja nepravilnostima i prijevarama, vezano uz sredstva iz europskih fondova.

Od siječnja 2012. godine Republika Hrvatska je član međunarodne inicijative „Partnerstvo za otvorenu vlast“ čiji je cilj osigurati konkretan napredak na području transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti, uključivanja i osnaživanja građana i civilnoga društva, borbe protiv korupcije te korištenja novih tehnologija za poboljšanje kvalitete usluga koje javna uprava pruža građanima⁷⁴.

Redni broj

Ispitna pitanja

1. Kako je Europska unija utjecala na borbu protiv korupcije u Republici Hrvatskoj?
2. Kako se Republika Hrvatska odnosi prema korupciji nakon ulaska u EU?
3. Koji su glavni strateški dokumenti Republike Hrvatske u borbi protiv korupcije?
4. Koje su ključne institucije Republike Hrvatske u borbi protiv korupcije?
5. Koji su slučajevi korupcije u nadležnosti USKOK-a ?
6. Kada je osnovan i što radi PNUSKOK?
7. Što je to AFCOS mreža?

73 Narodne novine, br. 151/13.

74 Vlada RH, Ured za udruge. Dostupno na: <https://udruge.gov.hr/listaknute-teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/savjet-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast/289>.

Korupcija na svim razinama vlasti i različitim segmentima društva

Korupcija je kao opći društveni fenomen, horizontalno i vertikalno prisutan u svim strukturama hrvatskog društva. Osvještavanje društva u smislu shvaćanja društvene odgovornosti za korupciju usmjerava se prema razvijanju spoznaje o osobnoj odgovornosti jer odgovornost svakog pojedinca postoji, iako ona nije za sve ista. Antikorupcijska odgovornost proteže se od tzv. običnih građana do tzv. političkih elita, pa u tom smislu u društvenoj zajednici ne postoje iznimke. Društveno preventivski okvir za borbu protiv korupcije uključuje političke stranke, medije, građane - zviždače, pravo na pristup informacijama te sprječavanje sukoba interesa.

Političke stranke

Korupcija je vezana uz moć odnosno zlouporabu moći, a moć u društvu primarno proizlazi iz političke vlasti. Obnašanje funkcija u vlasti u pravilu ostvaruju pripadnici političkih stranaka čija kadrovska i organizacijska infrastruktura stoga determinira obilježja političke vlasti. Stranke permanentno obnašaju ili pretendiraju na vlast, a većina njih istovremeno su i na vlasti i u opoziciji, uzimajući u obzir lokalnu i nacionalnu političku razinu. Moć koja proizlazi iz političke vlasti nije nužno negativna. Ona je negativna samo ako se zloupotrebljava. Politička moć je ambivalentna u odnosu na korupciju: političari su zbog moći koju posjeduju izloženi riziku korupcije (trgovanje utjecajem), ali politička moć političarima daje i potencijal antikorupcijskog djelovanja. Politička vlast da bi bila sposobna suzbijati korupciju mora imati antikorupcijsku vjerodostojnost čija pretpostavka jest neutralizacija korupcije unutar političkih stranaka koje su nukleus političke vlasti.

Mediji

Mediji su važan faktor demokracije, oni su „savjest“ javnosti u čije ime „nadziru“ rad vlasti, i to sva tri njezina stupa: zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast. Mediji su „glas javnosti“, ali oni direktno i indirektno utječu i na stavove građana odnosno na formiranje javnog mnijenja. U demokracijama se razumijeva sloboda medija no ta sloboda nije apsolutna, ona podrazumijeva odgovornost. Odgovornost razumijeva ograničavanje slobode u opravdanim slučajevima, a takva ograničenja su sadržana u pravnim propisima koji uređuju slobodu medija (npr. Zakon o medijima).

Antikorupcijsko djelovanje hrvatskih medija može se podijeliti na izravno i neizravno. Izravan antikorupcijski doprinos medija jest otkrivanje i informiranje javnosti o korupcijskim događajima. On je često rezultat aktivnosti koja se nazivaju „istraživačko novinarstvo“,

a razotkrivanju korupcijskih afera pomažu i političke promjene, „dvorske borbe“, sukobi klanova, modernizirano zakonodavstvo, efikasne institucije, antikorupcijska klima. Neizravno antikorupcijsko djelovanje medija sastoji se od širenja javne svijesti o štetnosti korupcije te kritičkog praćenja rada nadležnih institucija, općenito i u konkretnim korupcijskim slučajevima.

Djelovanje medija u antikorupcijskom smislu ima i svoje slabosti. One se sastoje u korumpiranosti vlasnika medijskih tvrtki i novinara (izravna korupcija) te podložnosti kompromisima i selektivnom informiranju javnosti (neizravna korupcija). Korupcija uništava vjerodostojnost bez koje mediji nisu relevantan antikorupcijski faktor. Vjerodostojnost medija narušava cenzura, autocenzura, ucjenjivanje, discipliniranje, šikaniranje i drugo gušenje sloboda novinara u njihovim redakcijama. Vjerodostojnost medija narušava i njihova „ideološka korumpiranost“ koja se očituje u dvostrukim mjerilima prema istoj korupcijskoj stvari. Posebno je opasno medijsko objavljivanje iskaza osumnjičenika i svjedoka u tajnim antikorupcijskim postupcima. Istrage su zakonski zaštićene tajnošću, a pojedini mediji „redovito“ objavljuju tajne iskaze osoba date u tajnim istragama. Nitko nikada nije odgovarao za objavljivanje iskaza osumnjičenika i svjedoka u tajnim antikorupcijskim postupcima, iako povreda tajnosti postupka predstavlja kazneno djelo⁷⁵. Unatoč naznačenim ograničenjima hrvatski mediji imaju značajnu afirmativnu ulogu u antikorupcijskoj borbi.

Građani – zviždači

Građani se suprotstavljaju korupciji prijavljivanjem korupcijskih aktera i događaja nadležnim tijelima, oni to mogu činiti u svojstvu oštećenika, zviždača („javnih“ prijavitelja) ili informatora. Većim stupnjem involviranosti u antikorupcijsku borbu smatra se postupanje građana u svojstvu pouzdanika („prikupljača“ dokaza) i svjedoka („iznositelja“ dokaza).

„Zviždač“ je zaposlenik, bivši zaposlenik ili član organizacije koji prijavi nelegalno postupanje odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti. „Zviždanje“ kao poseban način razotkrivanja odnosno prokazivanja korupcije ima nekoliko bitnih karakteristika: insajderske informacije, alarmiranje javnosti, pritisak na rad institucija, jačanje antikorupcijske klime, defanzivnost pozicije osumnjičenika. Zviždači u pravilu osnovano i u dobroj vjeri javno razotkrivaju korupciju. Zviždači su „alarm“ koji se uključuje zbog postojanje sumnji u korupciju koja se u pravilu događa u njihovu neposrednom okruženju i s kojom su oni u izravnom ili neizravnom doticaju. Korupcija ima svoje indikatore postojanja koji su zviždačima dobro prepoznatljivi i na koje oni usmjeravaju svoju pozornost. Javno prozvana osoba može pravnim putem tražiti zaštitu svojih prava, a prava zviždača zbog antikorupcijske važnosti zviždanja država pokušava zaštititi posebnim odredbama u pravnim propisima.

Zakonska zaštita osoba (radnika odnosno državnih službenika) koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju sadržana je više zakona: u Zakonu o radu, Zakonu o trgovini, Zakonu o državnim službenicima, Zakonu o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te u Kaznenom zakonu. Isto tako uređena je i u međunarodnim i nacionalnim antikorupcijskim dokumentima.

Pravo na pristup informacijama

Dostupnost informacijama kojima raspolažu državne i javne institucije jedno je od temeljnih prava građana, a konzumacija tog prava predstavlja važan antikorupcijski mehanizam u postupanju državnih i javnih službenika. Pristup informacijama jedan je od oblika građanskog nadzora nad djelovanjem institucija. Transparentnost u njihovom radu uvijek rezultira antikorupcijskim efektima. U Republici Hrvatskoj Ustavom se jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Godine 2003. donesen je prvi, a 2013. drugi Zakon o pravu na pristup informacijama. Nadzor nad provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama od 2013. provodi Povjerenik za informiranje kojega bira Hrvatski sabor. Tijekom vremena i razvojem sustava, bilježi se značajna progresija u kvantiteti podnošenja građanskih zahtjeva za dostavom informacija prema tijelima javne vlasti, kao i njihovom rješavanju od strane tih tijela⁷⁶.

Sprječavanje sukoba interesa

U sukobu interesa nalazi se sužbena osoba koja obavlja javnu dužnost vezanu za područje u kojem postoji i privatni interese službene osobe. Ta situacija ne dovodi nužno do korupcije, ali predstavlja njezinu „predfazu“ odnosno stanje visokog stupnja rizika za realizaciju iste. Sprječavanje sukoba interesa ima za cilj sačuvati integritet službene osobe otklanjajući mogućnost da njezin privatni interes negativno utječe na izvršavanje njezinih službenih dužnosti.

U Republici Hrvatskoj područje sukoba interesa uređuje Zakon o sprječavanju sukoba interesa⁷⁷ koji uređuje sprječavanje sukoba između privatnog i javnog interesa u obnašanju javnih dužnosti, navodi obveznike tih postupanja, kao i obvezu podnošenja i sadržaj izvješća o imovinskom stanju te postupak provjere podataka iz tih izvješća. Zakonom o sprječavanju sukoba interesa osnovano je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, stalno, neovisno i samostalno državno tijelo čijeg Predsjednika/cu i 4 člana bira Hrvatski sabor na razdoblje od 5 godina. U slučaju kršenja Zakona, Povjerenstvo može, ovisno o težini i naravi povrede, izreći određene sankcije: opomenu, obustavu isplate dijela plaće te javno objavljivanje odluke Povjerenstva.

Korupcija u javnoj nabavi

Javna nabava je jedna od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike. Javna nabava obuhvaća skup postupaka kod kojih naručitelj, koji samostalno ne stječe financijska sredstva nego je neposredni ili posredni korisnik državnog ili lokalnog proračuna, mora provesti prije zaključivanja ugovora o javnoj nabavi roba, radova ili usluga. U javnoj nabavi susreću se javni sektor kao naručitelj i privatni sektor kao ponuditelj.

⁷⁶ Orlić, 2015:134.

⁷⁷ Narodne novine, br. 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15.

Javni naručitelji u Republici Hrvatskoj mogu biti: državna tijela Republike Hrvatske, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje su osnovane za određene svrhe radi zadovoljavanja potreba u općem interesu, a koje nemaju industrijski ni trgovački značaj, udruge koje su osnovale državna tijela ili jedinice lokalne samouprave⁷⁸.

Pravni okvir javnih nabava složen je od nekoliko zakona i niza podzakonskih akata. Od zakona najvažniji su Zakon o javnoj nabavi, Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Zakon o koncesijama, Zakon o javno-privatnom partnerstvu, a od podzakonskih propisa mogu se izdvojiti Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave⁷⁹, Pravilnik o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi⁸⁰ i Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi⁸¹.

Problematika javnih nabava obuhvaćena je i u stratejskim dokumentima u Republici Hrvatskoj: Strategiji razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj (2008.) sa pripadajućem akcijskim planom, Strategiji razvoja elektroničke javne nabave u Republici Hrvatskoj 2013. – 2016.⁸², Strateškom okviru za razvoj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj (2009.) te u Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine⁸³.

Kriminalitet u javnim nabavama posebna je vrsta fiskalnog kriminaliteta kojim počinitelji oštećuju rashodnu stranu državnog ili proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave. Osnova kriminala u javnim nabavama čini protuzakonito pogodovanje: prilikom pripreme postupka javne nabave, u dobivanju posla te u njegovoj realizaciji.

U odnosu na provedbu Zakona o javnoj nabavi⁸⁴ postoje rizici korupcije u svim fazama postupka javne nabave. Najveći rizici koji se odnose na aktivnosti i naručitelja i ponuditelja u sklopu postupka javne nabave uključuju: dogovaranje s unaprijed određenim ponuditeljima o tehničkim specifikacijama (npr. stavke koje se neće izvoditi, određivanje tehničkih karakteristika kojima može udovoljiti samo taj ponuditelj); ignoriranje Zakona o javnoj nabavi – formalna primjena Zakona o javnoj nabavi, ali suprotno odredbama Zakona o javnoj nabavi (npr. primjena pregovaračkog postupka javne nabave kada nisu ispunjeni uvjeti te se ugovor o javnoj nabavi dodjeljuje željenom gospodarskom subjektu); nepoštivanje Zakona o javnoj nabavi od strane odgovorne osobe – odgovorne osobe naručitelja nalažu nižim izvršnim djelatnicima nezakonito postupanje da bi se ostvario cilj sklapanja ugovora o javnoj nabavi s preferiranim gospodarskim subjektom. Neujednačeno ocjenjivanje dijelova ponude - isključivanje ponuditelja i ponuda koje zadovoljavaju uvjete nadmetanja ili prihvaćanje ponude koja bi trebala biti isključena. Neizvršavanje odredbi ugovora, posebno u pogledu njegove kvalitete, cijene i roka; zaključivanje ugovora o javnoj nabavi, zatim poništavanje dijela ugovora i zaključivanje ugovora (bez objave) s ponuditeljem za poništeni dio uz obrazloženje da vrijednost takvog ugovora ne prelazi procijenjenu vrijednost za koju je propisana primjena pravila javne nabave⁸⁵.

U Republici Hrvatskoj institucionalni okvir javnih nabava, u užem smislu, čine tri specijalizirane

78 Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Antikorupcija, Sprječavanje korupcije. Dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/istaknute-teme/antikorupcija/sprjecavanje-korupcije-6174/6174>.

79 Narodne novine, br. 65/17.

80 Narodne novine, br. 65/17.

81 Narodne novine, br. 101/17.

82 Narodne novine, br. 54/13.

83 Narodne novine, br. 26/15.

84 Narodne novine, br. 120/16.

85 Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Portal javne nabave. Dostupno na: <http://www.javnabava.hr/default.aspx?id=3426>.

institucije – Uprava za sustav javne nabave, Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Državna komisija za kontrolu postupka javne nabave.

Reformom sustava javne nabave u Hrvatskoj provedenom 2009. i 2010. godine, i donošenjem Zakona o javnoj nabavi 2010. godine, postupak javne nabave unesen je u jedinstveni digitalni sustav Narodnih Novina, te je tako stvorena jedinstvena baza javne nabave u Hrvatskoj. Do donošenja ovog zakona u Hrvatskoj smatralo se kako su poduzetnici ti koji pokušavaju korumpirati državne institucije, radi vlastitih interesa. Međutim, praćenjem postupaka javne nabave, što je omogućeno uvođenjem jedinstvenog informacijskog sustava, pokazalo je kako većinu ugovora na temelju javne nabave, naročito iznad milijun eura, dobivaju državna poduzeća u Hrvatskoj. Prema tim podacima, na natječajima su ugovore na temelju javne nabave u preko 50% slučajeva, u razdoblju od 2012. do 2015. dobivala državna poduzeća, u 20% slučajeva su ugovore dobivala poduzeća koja su bila državna, ali su privatizirana, a tek u 20% slučajeva su ugovore na temelju javne nabave dobivala privatna poduzeća. Predočeni podaci ukazuju da sustav javne nabave u velikoj mjeri ne dopušta privatnicima da dobivaju poslove sa državom, što otvara vrata za koruptivne djelatnosti unutar javnog sektora, institucija i javnih poduzeća. Novi sustav pružio je uvid u realno stanje u javnoj nabavi u Hrvatskoj, ali i razotkrio mnoge slučajeve sukoba interesa u Republici Hrvatskoj.

Republika Hrvatska je nakon donošenja Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o javnoj nabavi iz 2014. godine harmonizirala svoje zakonodavstvo s europskim i donijela novi Zakon o javnoj nabavi koji je stupio na snagu početkom 2017. godine.

Korupcija na lokalnoj razini

Uzroci korupcije su mnogobrojni i različiti od države do države, pa i od općine do općine. Građani često vjeruju da je podmićivanje najučinkovitiji način za traženje i dobivanje usluga te javni sektor vide kao platformu za ostvarivanje osobnih koristi. Pojava korupcije na lokalnoj i regionalnoj razini vezana je uz značajne prihode i imovinu kojima raspolažu i upravljaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave - JLP(R)S te potrošnje velikog dijela proračunskih sredstava putem javne nabave, čime jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave utječu na interese velikog broja subjekata i građana. Korupcija na lokalnoj razini rezultat je mogućnosti izravne interakcije područnih i lokalnih vlasti s građanima, poznanstava, rodbinskih i drugih veza, koje mogu dovesti do „zajedničkog interesa“ nauštrb javnih resursa.

Korupcija u obrazovanju

Transparency International u svom izvješću Globalno izvješće o korupciji: Obrazovanje (2013) pokazuje kako je potrebno osnažiti borbu protiv korupcije u obrazovanju i to ne samo kako bi se djecu zadržalo u školi i kako bi se poboljšala pismenosti i njihovi razvojni ciljevi, već i kako bi se osiguralo da će sljedeća generacija biti spremna reći ne korupciji. Izvješće omogućuje raspoznavanje mnogih oblika korupcije u obrazovanju, bilo da se radi o pronevjeri proračunskih sredstava namjenjenih obrazovanju, prikrivenim troškovima školovanja ili kupnji i prodaji lažnih diploma.

Korupcija u obrazovanju djeluje kao opasna prepreka kvalitetnom učenju kao i socijalnom i gospodarskom razvoju. Ona ugrožava akademske prednosti sveučilišta, a može dovesti i do snižavanja ugleda cijelog sustava visokog obrazovanja neke zemlje.

Provedbom antikorupcijskih osnova kao što je pravo na pristup informacijama o obrazovnoj politici, kodeksi ponašanja nastavnika i sudjelovanje roditelja kao i studenata u upravljanju te jasno postavljeni sustavi nadzora i odgovornosti kroz cjelokupni sustav obrazovanja mogu osigurati da novac utrošen na obrazovanje djece završi tamo gdje treba: za izgradnju škola, plaćanje učitelja i kupnju udžbenika.

Redni broj

Ispitna
pitanja

1. Što uključuje društveno preventivski okvir za borbu protiv korupcije?
2. Tko su građani zviždači?
3. Zašto je javna nabava je jedna od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike?
4. Ima li Hrvatska kapacitete za suzbijanje korupcije na lokalnoj razini?
5. Zašto je važno osnažiti borbu protiv korupcije u obrazovanju?

Literatura

Knjige i članci

- Amundsen, I. (1999) Political Corruption - an introduction to the issues // Bergen: Chr. Michelsen Institute, Working Paper 1999:7, str. 32. Dostupno na: http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/122/arquivo_05fo_1e79ad.pdf (pristupljeno 19. travnja 2018.).
- Aras, S. (2007) Korupcija. Pravnika, 41. sv., br. 84, Zagreb, str. 25–59. <http://hrcak.srce.hr/file/20385> (pristupljeno 15. ožujka 2018).
- Ateljević, J.; Budak, J. (2010) Corruption and public procurement: example from Croatia, Journal of Balkan and Near Eastern Studies vol.12 , br. 4, str.375-397
- Bađun, M. (2007) Prikaz knjige: The System Made Me Do It - Corruption in Post-Communist Societies // Financijska teorija i praksa, Vol.31. No.3, str. 309-312. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/FTP/2007/3/badjun.pdf> (pristupljeno 20. lipnja 2018.)
- Bađun, M. (2011), 'Odnos političke korupcije i javnih investicija – slučaj Hrvatske', Društvena istraživanja, vol. 20, br. 2, str. 295-316.
- Bejaković, P. (2002), 'Corruption in Croatia: Institutional Settings and Practical Experiences', Politička misao, br. 39, str. 128-155.
- Bićanić, I. (1997), 'Mjerenje veličine i promjena neslužbenog gospodarstva', Financijska praksa, vol. 21, br. 1-2, str. 15-28.
- Budak, J. (2006) Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju. Privredna kretanja i ekonomska politika, 16. sv., br. 106. Zagreb: Ekonomski institut i Ministarstvo financija RH., str. 67–98. <http://hrcak.srce.hr/file/28744> (pristupljeno 10. ožujka 2018)
- Budak, J. (2008) 'Ekonomске posljedice korupcije', u: Hercigonja, J. i Kuzmi, M. (ur.), Korupcija - javni oblici i mjere za suzbijanje, str. 151-171.
- Budak, J. (2016) 'Korupcija u javnoj nabavi: trebamo li novi model istraživanja za Hrvatsku?', Ekonomski pregled, vol. 67, br. 4, str. 306-327.
- Budak, J. and Rajh, E., 2012, 'Corruption survey in Croatia: survey on deniability and trust in institutions', Društvena istraživanja, vol. 21, br. 2, str. 291-313.
- Caiden, G.E. (1988) 'Toward a General Theory of Official Corruption', Asian Journal of Public Administration, vol.10, br.1, str. 3-26.
- Carić, A. (2005) XI. kongres Ujedinjenih naroda o sprječavanju kriminaliteta i o kaznenom pravosuđu. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 12, br. 2, str. 899–924.
- Čaldarović, O. et al. (2009) Combating Corruption in Croatia: From Expert Perceptions to Policy-Oriented Action Strategies and Back. Revija za sociologiju, 40[39] sv., br. 1–2, str. 3–22.

- Dostupno na: <http://hrcak.srce.hr/file/62432> (pristupljeno 10. svibnja 2018)
- Derenčinović, D. (2001) Mit(o) korupciji. Zagreb: NOCCI.
- Doig, A.; Riley, S. (1998) Corruption and Anti-corruption Strategies: Issues and Case Studies From Developing Countries // Integrity Improvement Initiatives In Developing Economies / Cheema, G. S.; Bonvin, J. (ur.), Paris: OECD, str. 45-62. Dostupno na: <http://mirror.undp.org/magnet/docs/efa/corruption/Chapter03.pdf> (pristupljeno 26. lipnja 2018)
- Elbasani, A.; Šelo Šabić, S. (2017) Rule of law, corruption and democratic accountability in the course of EU enlargement, Journal of european public policy. 24 ; 1-19. Dostupno na: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1315162>
- Getoš, A.; Čupić, Z.; Mihaljević P. (2011) Analiza koncepta „edukacijom protiv korupcije“ na primjeru praktičnih iskustava s „antikorupcijskog sata“. Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 2. sv., br.1, str. 99–119. <http://hrcak.srce.hr/file/118816> (pristupljeno 12. ožujka 2018.)
- Golden, A. M.; Chang, C. C. E. (2001) Competitive Corruption: Factional Conflict and Political Malfeasance in Postwar Italian Christian Democracy // World Politics 53, str. 588-622. Dostupno na: <http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/4756/golden2.pdf> (pristupljeno 18. lipnja 2018.)
- Grey, C. W.; Kaufmann, D. (1998) Corruption and Development // Finance & Development, Vol.35, No.1, str. 7-10. Dostupno na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/gray.pdf> (pristupljeno 27. lipnja 2018.)
- Grubiša, D. (2010) Anti-corruption Policy in Croatia: Benchmark for EU Accession. Politička misao, 47. sv., br. 5, str. 69–95. Dostupno na: <http://hrcak.srce.hr/file/102664> (pristupljeno 10. ožujka 2018.)
- Hartelius, J.; Borgenhammar, E. (2011) Corruption as a threat to international security and conflict resolution: A systems approach to preventing and stopping corruption // Carnegie International Report Series 1, Stocholm: Swedish Carnegie Institute, str. 68. Dostupno na: <http://media.carnegieinst.se/2012/03/corruption.pdf> (pristupljeno 05.srpnja 2018.)
- Heidenheimer, J. A.; Johnston, M. (2002) Preface: Corruption in Space and Time // Political Corruption: Concepts & Contexts / uredili Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston. Treće izdanje. New Jersey: Transaction Publishers. str. VI. Dostupno na: https://books.google.hr/books?hl=hr&lr=&id=49y50pzjAzAC&oi=fnd&dq=Corrupting+Government:+A+n+Intellectual+History+of+Political+Corruption+on&ots=Wcprf6nA8h&sig=wkLLDyEHrer-El7DaissPeoDHE&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (pristupljeno 18. lipnja 2018.)
- Horvatić, Ž. ur. (2002) Rječnik kaznenog prava, Masmedia, Zagreb
- Issacharoff, S. (2010) On Political Corruption // Harvard Law Review, Vol.124: 118, str. 118-142. Dostupno na: http://www.harvardlawreview.org/media/pdf/vol_12401issacharoff.pdf (pristupljeno 27. lipnja 2018.)
- Jain, A.K. (2001) 'Corruption: A Review', Journal of Economic Surveys, vol. 15, no. 1, pp. 71-121.
- Lanščak, N. (2014) Politička korupcija kao prijetnja nacionalnoj sigurnosti: teorijski pristupi kopenhavske škole. Polemos, 17. sv., br. 33-34, str. 147-166. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/135746> (pristupljeno 10. ožujka 2018.)
- Korunić Križarić L.; Kolednjak M.; Petričević A. (2011) Korupcija i suzbijanje korupcije u RH, Tehnički glasnik, Vol.5, br.1, str. 143-154. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/85811> (pristupljeno 12. ožujka 2018)

- Kregar, J. (1997) 'Korupcija i njezino suzbijanje u Republici Hrvatskoj i svijetu', *Državnost: časopis za politiku, znanost, kulturu i gospodarstvo*, vol. 1, br. 3, str. 409-461.
- Kregar, J. (1997) 'Protiv korupcije', *Državnost*, vol. 1, br. 3, str. 414-415.
- Kregar, J. (1999), 'Globalizacija i korupcija', *Hrvatska javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 1, br. 4, str. 687-699.
- Kregar, J. (1999a), *Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija*, Rifin, Zagreb.
- Kregar, J. (2001) 'Mit(o) korupciji', *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 51, br. 6, str. 1465-1468.
- Krešić, H. (2012), *Croatia: The price of corruption*, Reuters Institute Fellowship Paper University of Oxford. Dostupno na: <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/research/files/Croatia%2520-%2520The%2520Price%2520of%2520Corruption%2520C%2520Hrvoje%2520Kresic.pdf> (pristupljeno 12. lipnja 2018.)
- Kuris, G. (2013) *Cleaning House: Croatia Mops Up High-Level Corruption, 2005–2012*. Dostupno na: https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Policy_Note_ID226.pdf (pristupljeno 12. ožujka 2018)
- Lanščak, N. (2014) 'Politička korupcija kao prijetnja nacionalnoj sigurnosti: teorijski pristupi kopenhavske škole', *Polemos : časopis za interdisciplinarna istraživanja rata i mira*, vol. 12, br. 33-34, str.147-166.
- Letunić, P. (2011) *Korupcija i društveno-ekonomski razvoj // Politička misao*, Vol.48, No.2, str. 186-204. Dostupno na: http://bib.irb.hr/datoteka/562059.Politicka_misao_2_2011_186_204.pdf (pristupljeno 12. lipnja 2018.)
- Lomnitz, L. (1988) *Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model // American Anthropologist*, NS Vol.90(1), str. 42–55. Dostupno na: <http://www.colbud.hu/honesty-trust/lomnitz/pubo1.PDF> (pristupljeno 12. lipnja 2018.)
- Mačkić, V. (2014) 'Political budget cycles at the municipal level in Croatia', *Financial Theory and Practice*, vol. 38, br. 1, str. 1-35.
- Madžarević-Šujster, S.; Mikulić, D. (2002), 'Procjena neslužbenog gospodarstva sustavom nacionalnih računa', *Financijska teorija i praksa*, vol. 26, br. 1, str. 31-56.
- Maldini, P.; Pauković, D. (2015), *Croatia and the European Union: Changes and Development*, Ashgate, Farnham and Burlington; Routledge, London and New York. Dostupno na: https://books.google.hr/ks?id=c7q1CwAAQBAJ&pg=PT39&lpg=PT39&dq=croatia+fight+against+corruption+after+enter+eu&source=bl&ots=EVGb1PWnmd&sig=3H5ZRS1T2oDfXf43DyzVtzBZz7w&hl=en&sa=X&ved=oahUKewiy49T_xubZAhXMhaYKHOSpBgsO6AEIQjAE#v=onepage&q=croatia%20fight%20against%20corruption%20after%20enter%20eu&f=false (pristupljeno 13. svibnja 2018.)
- Malenica, Z.; Jeknić, R. (2010), 'Percepcija korupcije i borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj', *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 47, br. 4, str. 837-859.
- Mashal, A. M. (2011) *Corruption and Resource Allocation Distortion for „ESCWA“ Countries // International Journal of Economics and Management Sciences*, Vol.1, No.4, str. 71-83. Dostupno na: <http://www.managementjournals.org/ijems/4/IJEMS-11-1413c.pdf> (pristupljeno 30. svibnja 2018.)
- Mauro, P. (1995) 'Corruption and Growth', *Quarterly Journal of Economics*, no. 110, pp. 681-712.

- Medina, J. (2015), When Rhetoric Obscures Reality: The Definition of Corruption and Its Shortcomings, 48 Loy. L.A. L., pp. 597-650.
- Morris, S. D. (2011) Forms of Corruption // CESifo Dice Report 2, str. 3-7. Dostupno na: <http://www.mtsu.edu/politicalscience/faculty/documents/Forms%20of%20Corruption%20Morris.pdf> (pristupljeno 28. lipnja 2018.)
- Ott, K. (2002) 'Neslužbeno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj 1990-2000', Financijska teorija i praksa, vol. 26, br. 1, str. 1-30.
- Petričić, D. (2000), Kriminal u hrvatskoj pretvorbi, Abakus, Zagreb.
- Petričić, D. (2011), Hrvatska u mreži mafije, kriminala i korupcije, Argus media, Zagreb.
- Roksandić Vidlička, S.; Šamota Galjer, M. (2015) Političko-gospodarski kriminalitet i prošireno oduzimanje imovinske koristi: Quo vadis Hrvatska?. // Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu. 22, 2; 523-558. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/232877> (pristupljeno 12. lipnja 2018)
- Sunić, T. (2010), 'Korupcija: najstariji zanat, Političke analize, vol. 1, br. 2, str. 15-18.
- Sunić, T. (2010), 'Politička korektnost: jezična i zakonodavna represija', Političke analize, vol. 1, br. 4, str. 41-44.
- Šimac, N. (2004) Protiv korupcije: Stara pošast, nove opasnosti // Zagreb: Udruga za demokratsko društvo. Dostupno na: <http://www.udd.hr/protiv/protivkorup.pdf> (pristupljeno 27. lipnja 2018.)
- Štulhofer, A. (2004) 'Percepcija korupcije i erozija društvenog kapitala u Hrvatskoj 1995-2003', Politička misao, vol. 41, br. 3, str. 156-169.
- Tanzi, V. (1998) 'Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures', IMF Staff Papers, no. 45, pp. 559-594.
- Tanzi, V.; Davoodi, H. (1997) Corruption, Public Investment, and Growth, IMF Working paper, WP/97/139.
- Tišma, S.; Samardžija, V.; Jurlin, K. (2012) Hrvatska i Europska unija: prednosti i izazovi članstva. Dostupno na: http://www.irmo.hr/wp-content/uploads/2013/11/hrvatska_i_eu_prednosti_izazovi.pdf (pristupljeno 12. ožujka 2018)
- Treisman, D. (2000) The causes of corruption: a cross-national study // Journal of Public Economics 76. str. 399-457. Dostupno na: http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01437/_res/id=sa_File1/Treisman_Causes_Corruption.pdf (pristupljeno 27. lipnja 2018.)
- Uslaner, E. M. (2008) Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life, Cambridge University Press. Dostupno na: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CORRUPTION%20Corruption,%20Inequality,%20and%20the%20Rule%20of%20Law.pdf (pristupljeno 14. lipnja 2018)
- Vuković, V. (2017), 'The political economy of local government in Croatia: winning coalitions, corruption, and taxes', Public Sector Economics, vol. 41, br. 4., str. 387 – 420.
- Wei, S.J. (1999) 'Does Corruption Relieve Foreign Investors of the Burden of Taxes and Capital Control?', Policy Research Working Paper, World Bank, No. 2209.

Službeni dokumenti i izvještaji

- Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Ministarstvo pravosuđa, lipanj 2017. godine. Dostupno na: https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20osuzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf
- Annex on Croatia to the EU Anti-Corruption Report , COM(2014) 38 final, European Commission, 2014. Dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_croatia_chapter_en.pdf
- Bajkuša, Mario ur. (2013.) Obrazovanje protiv korupcije: prijedlozi nastavnih jedinica povodom Međunarodnog dana borbe protiv korupcije. Zagreb: Forum za slobodu odgoja. Dostupno na: http://gimnazija-nova-gradiska.skole.hr/upload/gimnazija-nova-gradiska/newsattach/333/OBRAZOVANJE_PROTIV_KORUPCIJE-nastavne_jedinice.pdf
- Commission staff working document *Country Report Croatia 2018: Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Central Bank and the Eurogroup 2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, 7.3.2018, SWD(2018) 209 final Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-croatia-en.pdf>
- Corruption in the European Union: Prevalence of corruption, and anti-corruption efforts in selected EU Member States. European Parliamentary Research Service (EPRS): Authors: Piotr Bąkowski and Sofija Voronova, September 2017. Dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/608687/EPRS_STU\(2017\)608687_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/608687/EPRS_STU(2017)608687_EN.pdf)
- European Commission (2018) A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final. Dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf
- European Commission (2017), Businesses' attitudes towards corruption in the EU, Flash Business Eurobarometer, No 457, European Union, Brussels. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2177>
- European Commission (2017a), Corruption. Report, Special Eurobarometer, No 470, European Union, Brussels. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>
- Global Corruption Barometer, People and corruption: Europe and Central Asia, November 2016. Dostupno na: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>
- Global Corruption Report: Education, Transparency International, 2013. Dostupno na: http://www.transparency.hr/upload_data/site_files/2013_gcr_education_en.pdf
- Hećimović, A.: Gajić, S. (2015) Korupcija i borba protiv korupcije u Hrvatskoj 2013. - 2014., Partnerstvo za društveni razvoj. Projekt Civil Society for Good Governance and Anti-Corruption in Southeast Europe: Capacity Building for Monitoring, Advocacy and Awareness

Raising, Center for the Study of Democracy (Bulgaria) Dostupno na: http://integrityobservers.eu/UserDocImages/Prijelom_CAR_HR_WEB.pdf

Korupcija i klijentelizam na lokalnoj razini, UDD – Udruga za demokratsko društvo i partneri u projektu „Umrežimo se – protiv korupcije!“, Siječanj 2016. Dostupno na: <http://protivkorupcije.udd.hr/wp-content/uploads/2016/02/Bros%CC%8Cura.pdf>

Korupcija u Hrvatskoj – stvarna korupcijska iskustva građana, Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC) i Ekonomski institut, Zagreb (EIZ), 2011. Dostupno na: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_Report_2011_croatian.pdf

Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije (NN 34/2002). Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2002_04_34_715.html

Mrčela, M., Novosel, D., Rogić-Hadžalić, D. (2012) Korupcija: pravni okvir i pojavnici oblici 2008.-2010., Studije i analize 110, Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Zagreb

Odluka o osnivanju AFCOS mreže (NN 151/2013)

Orlović, A. (2015) Antikorupcija u Republici Hrvatskoj, u Ćirić, J., Bejatović, S., Đorđević, Đ., Matić, M., Mrvić-Petrović, N., Škulić, M., Orlović, A.: Analiza rizika u istraživanju i procesuiranju korupcije, UDK 343.85:343.352(497.11), ISBN 978-86-84437-71-8, str. 107-158, Vijeće Europe – Ured u Beogradu, Beograd. Projekt: Joint European Union – Council of Europe Project “Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia” / PACS). Dostupno na: <https://drive.google.com/file/d/oB4rYMBvFsg8VbWgacS16VmlxTmc/view>

Rajh, E.; Budak, J. (2012) Corruption Survey in Croatia: Survey Confidentiality and Trust in Institutions// EIZ Working Papers, Ekonomski institut, Zagreb. Dostupno na: <http://hrcak.srce.hr/file/118884> (pristupljeno 12. travnja 2018.)

Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Anti –Corruption Report, European Commission, 3.2.2014, COM(2014) 38 final. Dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 26/2015). Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html

The Cost of Non- Europe in the area of Organised Crime and Corruption, Annex II – Corruption, European Parliamentary Research Service (EPRS), March 2016. Dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU\(2016\)579319_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU(2016)579319_EN.pdf)

United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators, Vienna, September 2004. Dostupno na: <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

Internetske stranice

Deutsche Welle, Korupcija uništava Hrvatsku, ali borba protiv nje ne postoji. Dostupno na: <https://www.dw.com/hr/korupcija-uni%C5%A1tava-hrvatsku-ali-borba-protiv-nje-ne-postoji/a-42267624>

- DORH, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Godišnja izvješća. Dostupno na: <http://www.dorh.hr/Default.aspx?sec=645>
- Europski dokumentacijski centar, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska i EU. Dostupno na: <http://euinfo.pravo.hr/page.aspx?pageID=4>
- GAN Integrity - business anticorruption portal, Croatia Corruption Report. Dostupno na: - <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/croatia>
- GONG, After joining EU, Croatia lost political will to fight corruption. Dostupno na: <http://gong.hr/en/good-governance/after-joining-eu-croatia-lost-political-will-to-fi/>
- International Policy Digest, Dabrowski, N. (2017), Eastern Europe's Corruption Renaissance. Dostupno na: <https://intpolicydigest.org/2017/07/18/eastern-europe-s-corruption-renaissance/>
- Jutarnji list, Petrušić, Ž. (2015), Ustavni sud uvažio tužbu. Bandić je na slobodi, vraća se 15 milijuna kuna jamčevine. Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ustavni-sud-uvazio-tuzbu-bandic-je-na-slobodi-vraca-se-15-milijuna-kuna-jamcevine/374065/>
- Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Antikorupcija. Dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/antikorupcija/6154>
- Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Portal javne nabave. Dostupno na: <http://www.javnabava.hr/>
- Novi list, Tomičić, L. (2015), Biračima korupcija ne smeta: Zašto nikoga ne brinu pravomoćne presude kandidatima? Dostupno na: <http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/Biracima-korupcija-ne-smeta-Zas-to-nikoga-ne-brinu-pravomocne-presude-kandidatima>
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, Gabrić T. (2017), The lack of protection for whistleblowers in Croatia. Dostupno na: <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Croatia/The-lack-of-protection-for-whistleblowers-in-Croatia-183674>
- SB Periscop, Korupcija uništava Hrvatsku, ali borba protiv nje ne postoji. Dostupno na: <http://www.sbperiscop.net/drustvo/croatia/korupcija-unistava-hrvatsku-ali-borba-protiv-nje-ne-postoji>
- Southeast Europe Coalition on Whistleblower Protection, Jahić, D. (2017), A Moment of Truth: After Four Years in the EU, Croatia Finally May Protect Whistleblowers. Dostupno na: <https://see-whistleblowing.org/a-moment-of-truth-after-four-years-in-the-eu-croatia-finally-may-protect-whistleblowers/>
- Telegram, Knežević, A.R. (2016), Predsjednik Državnog sudbenog vijeća za Telegram prvi put o stanju u hrvatskom pravosuđu. Dostupno na: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/predsjednik-drzavnog-sudbenog-vijeca-za-telegram-prvi-put-o-stanju-u-hrvatskom-pravosudu/>
- The Dubrovnik Times, Radman, M.M.K. (2017), We Need to Talk About Croatia. Dostupno na: <http://www.thedubrovniktimes.com/lifestyle/opinion/item/3316-we-need-to-talk-about-croatia>
- Total Croatia News, Pavlić, V. (2017), Croatia is the most corrupt country in southeast Europe. Dostupno na: <https://www.total-croatia-news.com/business/19856-croatia-is-the-most-corrupt-country-in-southeast-europe>
- Transparency International Hrvatska, Borba protiv korupcije kompromintirana je nedostatkom

političke volje. Dostupno na: <http://www.transparency.hr/hr/clanak/borba-protiv-korupcije-kompromitirana-je-nedostatkompoliticke-volje/602>

Transparency International Hrvatska, Hrvatski građani iseljavaju se zbog korupcije. Dostupno na: <http://www.transparency.hr/hr/clanak/hrvatski-gradani-iseljavaju-se-zbog-korupcije/640>

Transparency International Hrvatska, Korupcija i dalje predstavlja prijetnju pravnom poretku RH i povjerenju građana u institucije. Dostupno na: <http://www.transparency.hr/hr/clanak/korupcija-i-dalje-predstavlja-prijetnju-pravnom-poretku-rh-i-povjerenju-gradana-u-institucije/641>

Transparency International Hrvatska, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa – <http://www.transparency.hr/hr/clanak/povjerenstvo-za-odlucivanje-o-sukobu-interesa/669>

Transparency International Secretariat, Indeks percepcije korupcije za 2017. godinu: Hrvatska bez promjene. Dostupno na: <https://www.transparency.org/news/pressrelease/indeks-percepcije-korupcije-za-2017-godinu-hrvatska-bez-promjene>

The World Bank, Combating Corruption. Dostupno na: <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>

Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, Partnerstvo za otvorenu vlast. Dostupno na: <https://udruge.gov.hr/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/271>

Popis tablica

Tablica 1. Indeks percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj od 2000.-2011.	12
Tablica 2. Indeks percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj od 2012.-2017.	12
Tablica 3. Globalni korupcijski barometar - Percepcija prisutnosti korupcije u pojedinim institucijama u Republici Hrvatskoj 2010/2011 i 2013	13
Tablica 4. Globalni korupcijski barometar 2016 – Republika Hrvatska.....	14
Tablica 5. Indeks kontrole korupcije u Republici Hrvatskoj 1996. – 2016.	14
Tablica 6. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba zakorupcijska kaznena djela od 2007. do 2017. godine	25

Popis slika

Slika 1. Omjer broja prijava za koruptivna kaznena djela u užem smislu u odnosu prema ukupnom broju prijavljenih osoba za kazneno djelo zloupotrebe položaja i ovlasti 2017. godine	23
Slika 2. Zaprimljene prijave za koruptivna kaznena djela u užem smislu u 2017. godini	24
Slika 3. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela od 2007. do 2017. godine	25