

Josip Kregar

KORUPCIJA: NEZNANJE NIJE OPRAVDANJE

Stoljeće koje dolazi kraju svjedočilo je stvaranju ideje demokracije kao “normalne” forme legitimne vlasti. Normalnost nije pritom procijenjena sasvim prema frakvenciji, već prije prema načinu na koji se normalnost definira.

U 19. stoljeću bilo je općenito pitanje je li ova ili ona zemlja već spremna za demokraciju, ili je li ova ili ona država uopće spremna za demokraciju. Postoji promjena u načinu na koji danas vrednujemo demokraciju – na kraju dvadesetog stoljeća. Umjesto da se pitamo je li država spremna za demokraciju, sada je središnje pitanje kako i na koji način neki narod može uspjeti u političkom, društvenom i ekonomskom životu sredstvima demokracije. Pitanje više nije biti spreman za demokraciju, već kojim se sredstvima i načinima postaje sposoban kroz demokraciju.

Amartya Sen, Things to Come: Predictions Sian Griffiths (ed), Oxford University Press. New York. 1999. 222.

1. Tri pitanja

Tri su pitanja presudna za našu ocjenu sposobnosti društva da se odupre korupciji. Prvo je **postoji li korupcija** i kako se na nju gleda? Ako je odgovor na prvi dio pitanja pozitivan, slijedi daljnje pitanje: **koja je raširenost korupcije** i u kojim su područjima njezini efekti najopasniji? Treće pitanje postavlja se kada znamo odgovore na prethodna dva i u njemu je poanta: **što sada učiniti?**

Naizgled ovo je logički, a ne kronološki izvod. Međutim nije tako. U shvaćanju korupcije u nas postoji važna promjena i važna dinamika¹. Promjena započinje kretanje od shvaćanja da je korupcija neizbježna prema shvaćanju da je štetna, od moralne osude prema političkoj nužnosti reformi i suzbijanja korupcije. Promjene se ubrzavaju i ta dinamika ukazuje na porast raskola između samozadovoljne manjine i ogorčene većine, na dramatično povećanje očekivanja da se završi kultura korupcije, da se prokažu i kazne odgovorni, da korupcija jednostavno prestane. Zato u slijedu uvodnih pitanja razlikujemo tri faze u definiranju i doživljaju karaktera korupcije u Hrvatskoj. U prvoj fazi, fazi prepoznavanja, koja traje od osamostaljenja Hrvatske do kraja devedesetih godina, korupcija se smatrala moralno važnim, no ne i političkim problemom. Protiv korupcije, osim proklinjanja i osude, nije se puno poduzelo. U toj fazi dominirala je moralna panika. “Čini se da su društva s vremena na vrijeme podložna periodima moralne panike. Određeno stanje, događaj, pojedinac ili grupa javljaju se, a ubrzo potom bivaju označeni kao prijetnja društvenim vrijednostima i interesima, njihovu narav masovni mediji prikazuju na stiliziran i stereotipan način... Ponekad je predmet moralne panike nešto novo, dok je nekad nešto što već dugo postoji, ali iznenada dospije u središte pozornosti. Ponekad panika jednostavno prođe i zaboravi se – osim što ostaje u narodnoj predaji i kolektivnom pamćenju; ponekad opet ima ozbiljne i dugotrajne posljedice i stvara promjene u zakonima i politici društva ili čak u identitetu društva.”². Druga faza traje od 2000. godine do danas. To je faza jasnog priznanja problema, no slabih i nepodobnih pokušaja progona ili mjera za sprječavanje rizika korupcije. Planovi se kuju, programi proglašavaju, vjeruje se da će, samim proglašenjem, zakoni postići učinak. To je faza normativnog optimizma i faza institucionalnog inženjeringa. Usvojeni su programi i prihvaćeni zakoni, potpisane međunarodne obveze. No ipak, prevladavaju riječi, a ne djela. Obećanja se nisu provela. Promjene su dobre i pozitivne, no zaostaju za očekivanjima. Upozorenje je ozbiljno

¹ Slično – Schmidt, D., *Anti-corruption: What Do We Know? Research on Preventing Corruption in the Post-communist World*, *Political Studies Review*, 5(2), 202.-232.

² Thompson, K., *Moral Panic*, Routledge & Kegan Paul, London, 1998., 13.

– nakon vremena zabrinutosti, bijesa i formuliranja javnog mnijenja slijedi izbor – ili će se pobuđeni osjećaji usmjeriti u korisne tokove reformi, ili će se nabujala energija nekorisno prelići u široka područja ljudskog cinizma i pasivnosti.

Tako smo, uz veliki vanjski pritisak, izbili na novu granicu. Riječi ne vrijede, očekuju se djela³. Pred nama je nova faza u kojoj nije dovoljno zakone usvojiti, nego provesti, nije dovoljno nagađati, nego treba mjeriti i odvagati prioritete. Trebaju sredstva, ljudi i zadaci.

Razmotrimo navedene faze uz više detalja.

1.1. Od moralne panike prema normativnom optimizmu

Pitanje se postavljalo prije kraja prošlog stoljeća, znači tijekom devedesetih. Postoji izvjesna dinamika promjena, faze, koje treba uzeti u obzir. U tom razdoblju, korupcija se najprije negirala i svodila na pojedinačne slučajeve – skandale. Pitanje suzbijanja korupcije postavljalo se uz dvije – danas tako izgleda – suprotstavljene tvrdnje. Prva je bila da se radi o usputnom fenomenu koji treba objasniti ostatkom tradicije i kulture korupcije. Posljedica tog stava je podcjenjivanje potrebe da se nešto posebno učini protiv korupcije. Dio te tvrdnje je i stav da je korupcija neizbježna jer ipak olakšava posao i ispravlja birokratsku neefikasnost i bešćutnost. Korupcija je dio tradicije, dublji od prividnih oblika formalnih institucija i pravnih normi, prije izraz društvene solidarnosti prema državi negoli ponašanje štetno po sebi.

To je bilo razdoblje relativizacije. Tvrđilo se: *korupcija nije naš domaći problem. Korupcija je posljedica rata. Korupcija se mora tolerirati i razumjeti, samo se ne smije pretjerati. Korupcija je pitanje političke kulture.* Objašnjenja su imala čvrsto uporište u ideji društvene anomije. Moralne vrijednosti su poremećene, ambicije i očekivanja su iznad mogućnosti ispunjenja⁴, stare vrijednosti ne

³ <http://www.liderpress.hr/Default.aspx?sid=1836>, ožujak, 2006.

⁴ Samokritički priznajem izvjesnu naivnost u pogledu precjenjivanja značaja degradacije vrijednosti u društvu i važnosti problema postsocijalističkih, a preddemokratskih pore-

vrijede, a nove nisu očvrstnule. Novi ljudi, prosječnih sposobnosti, a problematičnog morala, prodrli su na javnu scenu i bili primjeri. Posljedica toga je izvjesna manihejska podjela i ratnički vokabular: koriste se izrazi *borba, eliminiranje korupcije* i “*zero tolerance*”, “*zlo korupcije*”⁵. Bio je raširen osjećaj da je korupcija posljedica manjkavosti institucija nove demokracije. Deficit demokracije. Institucije su nove i slabe, pravila nepotpuna i neodređena, vladavina autokratska, a posljedice rata i predatorske privatizacije stvorile su novu klasu⁶. Privatizacija, iako zapravo nije bila ni brza ni radikalna, kao u nekim drugim tranzicijskim zemljama, razorila je gospodarstvo više od rata: isplatilo se smanjiti vrijednost poduzeća, isplatilo se dobiti vrijednu imovinu, ali ne i mijenjati tehnologije, isplatilo se, uz stabilan tečaj kune, uvoziti, a ne izvoziti. Porezi su pogađali sve podjednako, a ne progresivno – prema bogatstvu. Sve je to stvaralo sliku razorenog pravnog poretka.

U oba navedena elementa, **lijek protiv nedemokratske korupcijske devijacije bio je – više demokracije**. Više bi demokracije, činilo se, vodilo većoj odgovornosti i smjenjivosti vrha politike. To je bio optimistički san. Zlo korupcije ne nalazi se u neodgovornosti malog broja ljudi, ili, objektivno: u nepostojanju društvene svijesti (kapitala) o lošim posljedicama korupcije⁷. Zlo korupcije nije u “svijesti te u slaboj i neodgovarajućoj regulaciji”. To je bila naivna pretpostavka, kao i pravilo: **Bolji ljudi i više zakona, mislilo se, način su popravljanja situacije (?)**.

Borba protiv korupcije je inicijativa civilnog društva. Građanske inicijative (*UDD, HPC, Transparency International*) nailazile su na podršku medija i javnosti, uzburkale su osjećaje koji prate masovne

daka. – Kregar, J., Deformation of Organizational Principles: Corruption in Post-Socialist Societies, u D.V. Trang, Corruption and Democracy, COLPI, Budimpešta, 1994., 47.-64.

⁵ Na primjer tekst: Kregar, J., Zlo korupcije, HPC, Zagreb, 1998., ili Kregar, J., The Evil of Corruption, u Corruption in Central and Eastern Europe at the Turn of Millenium, Ljubljana, 2000., 137. –149.

⁶ Kregar, J., Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija, RFIN, Zagreb, 2000.

⁷ Štulhofer, A., Percepcija korupcije i erozija društvenog kapitala u Hrvatskoj 1995.-2003., Politička misao, 41., (2004.), 3., 156.-169.

osjećaje nepravde. Inicijative su uspjevale zbog retorike za više pravde i više jednakosti, a ne zbog posebne efikasnosti prijedloga ili ideja o tome što treba mijenjati. Kazneni progoni davali su malo efekta⁸.

1.2. Granice normativnog optimizma

Druga faza započinje sazrijevanjem svijesti o opasnostima i sistematskom karakteru korupcije, strukturnim uzrocima⁹ i sustavnim vezama¹⁰ korupcije sa strukturnim modelima organizacije. Vidljiv je postao karakter tranzicijske “slabe“ i “pokvarene“ države. Nova otkrića i primjena raznih metodološki razrađenijih istraživanja potaknula su komparativne analize.

Pojavljuju se ideje o potrebi sustavnog rješavanja preventivnih mjera protiv korupcije.

Potkraj razdoblja dešava se promjena i u gledanju na korupciju kao politički, a ne tehnički ili kaznenopravni problem. Pojavljuju se prijedlozi konkretnih mjera sprječavanja korupcije¹¹.

Rijetko se javlja otvorena relativizacija korupcije, uglavnom su riječi moralne osude jake, a osporavanja postojanja korupcije tek

⁸ Derenčinović, D., Mit(o) korupciji. NOCCI, Zagreb, 2001., 361.; Sačić, Ž., Organizirani kriminalitet u Hrvatskoj i sredstva borbe protiv njega, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, 2.,1996.; Sačić, Ž., Korupcija i njezino suzbijanje u svijetu i Hrvatskoj, Policija i sigurnost, 1-2, 1998.

⁹ “Na osobit način jedna je pojava u suprotnosti s kršćanskim pozivom na solidarnost i osjetljivost prema bližnjemu te, kao takva, rastače i truje različita područja javnog i privatnog života. Ta pošast jest korupcija koja se tako zabrinjavajuće proširila u našoj domovini. Radi se o pojavi koja zahtijeva ozbiljno etičko vrednovanje i prosuđivanje, jer narušava temeljne vrijednosti međuljudskih odnosa kao što su povjerenje, poštenje, pravednost i ravnopravnost te bitno ugrožava jednakost, solidarnost i sigurnost građana”. Bozanić, J., Nije li došlo vrijeme povezivanja u duhu odgovornosti?, Glas Koncila, 52 (1592), BOŽIĆ, 21.12.2004.

¹⁰ Uzor je zapravo knjiga J.Popea, TI Sourcebook, koja daje liste mogućih mjera za sprječavanje ili suzbijanje korupcije. <http://www.transparency.org/publications/sourcebook>

¹¹ Slijedi se, skoro doslovno, Kregar, J., Zlo korupcije, Hrvatsko pravni centar, Zagreb, 1999. (mimeo)

sporadična. Mjerenja korupcije i podaci o njezinoj raširenosti postali su sastavni dio znanja i svijesti građana.

Korupcija se ne doživljava kao lokalni i izolirani problem, već kao dio regionalnih¹² i globalnih napora da se problem spriječi i smanji. Sa zaostatkom od dvije-tri godine pratili smo svjetske trendove u antikorupcijskim planovima, a ponekad bili i regionalni uzor (Bosna i Hercegovina, Makedonija, Crna Gora), pa čak i poticaj za druge tranzicijske zemlje (regulacija sukoba interesa, financiranje političkih stranaka).

U tom je pogledu karakterističan slučaj donošenja nacionalnih strategija i programa suzbijanja korupcije.¹³ Podjednako dobri primjeri bili bi izmjena kaznenih odredbi o korupciji, formiranje USKOK-a, donošenje pravila o sprječavanju sukoba interesa, o dostupnosti informacija, o financiranju političkih stranaka i kampanja. Prva nacionalna strategija za borbu protiv korupcije bila je više rezultat dobrih namjera nego sistematskog napora formuliranja nacionalne politike. Zapravo je nastala slučajno, više kao znak dobre volje da se prizna postojanje korupcije nego kao sustavan popis mjera. Njen zadatak i glavni cilj bilo je jasno i očito političko priznanje postojanja korupcije kao ozbiljnog fenomena koji narušava gospodarske odnose i politički sustav, fenomena koji ugrožava slobodnu tržišnu utakmicu i legitimitet i vjerodostojnost političke klase. U osnovi, strategija je nastala kao dokument Hrvatskoga pravnog centra u suradnji s Hrvatskom udrugom poslodavaca¹⁴. U nešto razvijenijem obliku, dokument je prezentiran na *VI. svjetskom kongresu TI* i nakon toga publiciran¹⁵. Nakon izbora i izmjene vlasti, uvjeti su se promijenili, te je 2001., u okvirima Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave for-

¹² <http://www.spai-rslo.org>

¹³ Primjer koristimo kao ilustraciju i obilježje specifične faze antikorupcijskih aktivnosti.

¹⁴ Naime, u tom trenutku nadležno ministarstvo nije dopuštalo rad Transparency Internationala Hrvatska, te je on djelovao u okvirima HPC i Udruge za demokratsko društvo (UDD). Kregar, J., *Zlo korupcije, HPC*, op. cit.

¹⁵ Kregar, J., *The Evil of Corruption*, u *Corruption in Central and Eastern Europe at the Turn of Millenium*, 2000., 137.–149., vidi i: chapterzone.transparency.org/content/download/TI+Annual+Report+2001.pdf

mirano povjerenstvo¹⁶ koje je formalno izradilo prijedlog, usvojen u Saboru (1. travnja 2002, *Narodne novine*, 34/02).

Dokument, naravno, nije poštivao uobičajena pravila izrade strateškog dokumenta i strateškog upravljanja¹⁷ i tek je anticipirao iskustva stotinjak zemalja koje su od tih dana do danas usvojile slične dokumente¹⁸. Opća je ocjena da je taj **dokument ispunio svoj zadatak političkim priznanjem sistemskoga karaktera korupcije u Hrvatskoj** i navođenjem inventara mjera. Međutim, politička volja, koja ga je pratila, bila je sasvim nedovoljna za realizaciju, ne samo u pogledu politički teških, sistemskih mjera decentralizacije (izmjena izbornog modela, teritorijalna racionalizacija), te formiranja USKOK-a, nego i zbog preuzetih, sasvim tehničkih obveza – specijalizirani policijski odred, osposobljavanje i specijalizacija sudaca, opremanje i kadrovska popunjenost službi, pojačanje upravnog nadzora i sl.

U realizirane zadatke ubrajaju se ratifikacija međunarodnih instrumenata (GRECO, PACO, SPAI, UN-ova konvencija)¹⁹, zatim izrada prijedloga, pa donošenje zakona o sprječavanju sukoba interesa te zakona o dostupnosti informacija.

U međuvremenu su se pojavile dvije okolnosti, sasvim nove. Prva je bila promjena Vlade i vladajuće koalicije u Saboru, a druga, **značajan pritisak međunarodnih faktora** i međunarodnih obveza koje smo primili ratifikacijom i objavljivanjem konvencija²⁰. Pojavila

¹⁶ Povjerenstvo je službeno imalo naziv: Povjerenstvo za izradu nacionalne strategije borbe protiv korupcije i sprječavanje sukoba interesa. Već sam naziv indicira neodređenost zadatka i nepostojanje jasnih ciljeva. Članovi radne skupine bili su D. Palijaš, S. Petrović, D. Derenčinović, M. Blažanović, Ž. Ivančević, D. Pavliček-Patak, I. Plevko, O. Mittermayer, S. Bujas-Juraga, M. Munjin-Vertag, D. Jurić, I. Barac, I. Maros. Voditelj radne skupine bio je J. Kregar.

¹⁷ Zapravo postoje sasvim jasne upute o metodologiji izrade takvog dokumenta. www.worldbank/publicsector/anticorrupt/topic2.htm

¹⁸ Izvjesna sličnost postoji u planovima Slovačke i Gruzije.

¹⁹ Uz iznimku OECD-ove konvencije, koju radi administrativnog nemara nismo ratificirali, pa je time za duže razdoblje propala prilika pokazati političku odlučnost.

²⁰ Vidi: Corruption: Compendium of International Legal Instruments on Corruption, UN, New York, 2005., ili www.undoc.org/undoc/corruption.html, Kaznenopravna konvencija, Građanskopravna Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (Merida konvencija), NN –MU, 2/2005.

se potreba za novim programskim aktom²¹⁻²². Nakon dugog rada²³, 10. ožujka 2006. godine, program je prezentiran javnosti²⁴.

Međutim, samom prezentacijom program nije postigao učinak.

Smatram tri pitanja najvažnijim. Prvo, je li program trebao biti – te treba li budući biti – omnibus program: sasvim je upitno postoji li neka posebna, dodana vrijednost, ako naše akcije protiv korupcije “pakiramo u jedinstven, omnibus program”²⁵, a da ne identificiramo prioritetna područja koja su najviše ugrožena korupcijom; protiv kojeg tipa korupcije se želimo boriti i tko su akteri takve borbe? Doista, možda bi bilo bolje predložiti samo nekoliko, ali ostvarivih i konkretnih mjera. Drugo je pitanje nadzora (“monitoringa”) takvog programa.

²¹ Obveza nije samo politička, već je pravna. Hrvatska je ratificirala i objavila UN-ovu konvenciju za sprječavanje korupcije (i Kaznenopravnu konvenciju o sprječavanju korupcije VE). U članku 5. stoji: “Svaka je država stranka dužna, u skladu sa svojim temeljnim načelima svoga pravnog poretka, razviti i provesti te održavati djelotvornu i usklađenu antikorupcijsku politiku koja promiče sudjelovanje društva i odražava načela vladavine prava, dobrog vođenja javnih poslova i korištenja imovine, poštenje, transparentnost i odgovornost. Svaka je država stranka dužna utvrditi i poticati efektivno mjere usmjerene prevenciji korupcije.”

²² Formirana je radna skupina koju su, u početnom sastavu, činili: Hajrija Novoselec, Dragan Novosel, Željko Žganjer, Neven Vučković, Zlatko Zaplatić, Goran Sirovec, Krešimir Sikavica, Orsat Miljenić, Đuro Popijač. Voditelj radne skupine bio je Josip Kregar. U radu su aktivno sudjelovali S. Bagić i Ž. Horvatić.

²³ Napravljeno je čak 19 radnih verzija Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006.–2008. Prijedlog je čak dva puta i radikalno izmijenjen, jednom radi prilagodbe političkim zahtjevima V. Škare-Ožbolt, a drugi put u definitivnoj formi, nakon sastanka radne skupine u studenom. No i nakon toga, najmanje je 9 puta mijenjan u samom Ministarstvu. Promjene su minimalne u načelnom dijelu, no dobre i korisne u preciziranju zadataka. To pak govori o političkoj osjetljivosti teme. Vidi: Sanader, I., Rasprava, u: Nacionalni program suzbijanja korupcije, HAZU, Zagreb, 2006., 32.

²⁴ Sedam nenapisanih elementa nacionalnog programa smatram bitnim. Prvo, program i samom činjenicom da je napisan, stvara političku obvezu i obećanje. Drugo, on je pravna obveza naše zemlje i važan element po kojem se ocjenjuje naša institucionalna stabilnost. Treće, samim time što je formuliran, on još nije i ostvaren. Puno sličnih programa ostalo je samo na papiru. To sada ne smije biti slučaj. Četvrto, poželjno je navesti one mjere koje imaju šansu uspjeha. Peto, tema suzbijanja korupcije nije uobičajena tema znanstvenih sastanaka, već političke borbe. Politika je prigrllila tu temu. Šesto i sedmo je najvažnije, program se ne ocjenjuje prema riječima i formulacijama, već po djelima. – Kregar, J., Rasprava, u: Nacionalni program suzbijanja korupcije, HAZU, 2006., te <http://www.liderpress.hr/Default.aspx?sid=1836>, 28.

²⁵ Smilov, D., Tisne, M., From the Ground Up, CEU, Budimpešta, 2004., 76.

Sam program predvidio je osnivanje Nacionalnog vijeća za suzbijanje korupcije koje trebaju činiti zastupnici, predstavnici poslodavaca, predstavnici sindikata, nevladinih udruga, nezavisni stručnjaci i predstavnici medija. Vijeće je trebalo biti javni forum i mjesto otvaranja pitanja odgovornosti za provedbu, izvor novih ideja i kritičkih zaključaka, fokus u kojem se sučeljavaju stavovi Vlade, oporbe, javnosti i civilnog društva. Nije uspjelo u potpunosti²⁶.

Niti u prvom ciklusu evaluacije to tijelo nije spomenuto, niti se ono, premda formirano, ikada javno eksponiralo. Čak ni odredba koja je jamčila da će tijelo voditi predstavnik oporbe nije postigla učinak. Nakon izvjesnog vremena, pokazalo se, takvo ignoriranje nije više bilo moguće. Promjena javnog mnijenja natjerala je i političku elitu da promijeni svoj pasivan stav.

Kasniji razvoj i aktivnosti, formiranje Nacionalnog vijeća, osobito dolaskom Željka Jovanovića za predsjednika, i unatoč opstrukcijama predstavnika HDZ-a, Vijeće je postalo značajan čimbenik javne borbe protiv korupcije. Treće je pitanje koliko je stvarno učinjeno na njegovoj provedbi i kritičkoj evaluaciji. Rokovi su mirno prošli – uostalom bili su i prilično kratki – no ciljevi i zadaci nisu revidirani.

Karakteristike ove faze – kaotično donošenje mjera koje odražavaju dobre namjere, no ne i odlučnu političku volju, pokušaj koherentne i povezane politike, ali uz nedostatne mehanizme koncentracije, te, najviše, nedostatak usmjerene pozornosti na izvršenje – obilježavaju sadašnji trenutak. Želje su veće od mogućnosti. Nedostaje snažan i neprekinuti niz primjera u kojima se jasno šalje poruka da je antikorupcija politički i društveni prioritet.

²⁶ I to ne samo kod nas. Vidi Klemenčič, G., Stusek, J., Gaika, I., *Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models*, OECD, Pariz, 2007. Još oštrija je ocjena: In a largely corruption-free environment, anti-corruption agencies, ethics offices, and ombudsmen strengthen the standards of accountability. In countries with endemic corruption, however, the same institutions function in form but not in substance; under a best-case scenario such institutions might be helpful, but the more likely outcome is that they help to preserve social injustice. – Huther, J., Shah, A., *Anti-Corruption Policies and Program's; A Framework for Evaluation*, World Bank Policy Research Working Paper 2501, www.worldbank.org

Treba navesti i zadnji od sličnih dokumenata. 19. lipnja 2008. godine Sabor Republike Hrvatske donio je strategiju suzbijanja korupcije. Tom je strategijom provedena revizija nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006.–2008. Na temelju stečenih iskustava u provođenju toga nacionalnog programa, cilj je strategije, a i akcijskog plana s jasno određenim mjerama, rokovima, odgovornim institucijama te potrebnim sredstvima, unaprijediti sve oblike borbe protiv korupcije.

Ova je revizija uzela u obzir i preporuke iz izvješća o *screeningu* za 23. poglavlje, “Pravosuđe i temeljna prava”, preporuke iz godišnjeg izvješća Europske komisije o napretku Republike Hrvatske u procesu pristupanja EU za 2007. godinu, preporuke pristupnog partnerstva te preporuke drugog ocjenjivačkoga kruga GRECO Vijeća Europe.

Strategija kao prioritete definira: jačanje pravnog i institucionalnog okvira za suzbijanje korupcije, jačanje svih oblika prevencije, unapređenje suradnje s civilnim društvom i međunarodnim institucijama.

Formirana su i određena tijela koja su se trebala brinuti o provedbi strategije. Pokrenuta je i kampanja suzbijanja korupcije²⁷, a sve bi trebalo svjedočiti i o čvrstoj volji da se postignu ciljevi.

“U borbu protiv korupcije uključena su brojna tijela od kojih posebice treba izdvojiti Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije te Nacionalno vijeće. Povjerenstvo čine visokopozicionirani predstavnici nadležnih tijela, uključujući Vrhovni sud, DORH (USKOK), ministarstva i vladine urede. Povjerenstvom koordinira ministar pravosuđa kao nacionalni koordinator. Dakle, Povjerenstvo je Vladino tijelo koje koordinira i osmišljava protukorupcijske mjere na političkoj razini. Kako bi se osigurala učinkovitost rada Povjerenstva, osim koordinacije, koju ono proizvodi na političkoj razini, paralelno je ustrojena koordinacija istih tih tijela na stručnoj razini. Naime, Vlada je obvezala sva tijela da unutar svoje strukture zaduže određenu ustrojstvenu jedinicu za obavljanje poslova suzbijanja korupcije. U Ministarstvu pravosuđa je osnovan Sektor za sprječavanje korupcije kao podrška funkcioniranju obiju razina koordinacije.

²⁷ <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=2>

Praćenje provedbe Strategije u nadležnosti je Nacionalnog vijeća, a ono je osnovano kao posebno tijelo Hrvatskog sabora. Na čelu tog Vijeća je zastupnik iz redova oporbe, kako u prošlom, tako i u ovom sazivu Hrvatskog sabora. Nacionalno vijeće će u narednom razdoblju, a na temelju odluke Hrvatskog sabora, u neposrednoj suradnji s nacionalnim koordinatorom uspostaviti neposrednu komunikaciju s neposrednim nositeljima zadataka iz Strategije i Akcijskog plana te ostvariti učinkovitiji nadzor nad njihovim djelatnostima za provedbu antikorupcijske politike.”²⁸.

Sugerira se da postoji jaka politička volja spriječiti (prevenirati korupciju): “Prevenција je ključ uspjeha svake antikorupcijske politike.” Međutim, upravo se u tome, i bez dublje analize, vidi da u ključnim mjerama koje se navode, Hrvatska zakazuje. – Akcije koje se najavljuju (sprječavanje sukoba interesa) nisu ni danas završene, a problemi postaju sve veći ulaskom brojnih poduzetnika u politiku. Zakonske izmjene financiranja stranaka i kampanja nisu donesene, a politički skandali pokazuju postojanje golemih sredstava kojima su raspolagali vrhovi stranaka (HDZ). U poštivanju zakona o dostupnosti informacija, nezavisna istraživanja i monitoring pokazuju velike manjkavosti²⁹. Ističe se i problem prevencije korupcije u javnim nabavama, no ono što je stvarno postignuto, cijeli je niz istraga i otkrivenih slučajeva (HAC, Autoceste) koji su u dugotrajnoj fazi istrage.

Kada se u obzir uzme i činjenica da su u 2009. i 2010. otkriveni korupcijski skandali i u samome vrhu vlasti, jasno je kako i ova nova strategija, kao i ranije, više simulira političku volju i organiziranu akciju, te kako mjere čekaju bolja vremena za stvarnu provedbu.

To potvrđuju i uvjeti navedeni u odlukama Desete ministarske konferencije (Brisel, 30. lipnja 2010.)³⁰, gdje³¹ se navodi da Hrvatska treba povećati učinkovitost pravosuđa, ustanoviti sustav praćenja rezultata u borbi protiv organiziranoga kriminala i korupcije na svim razinama,

²⁸ Suzbijanje korupcije/ Suppression of the Corruption, Ministarstvo pravosuđa, Zagreb, 2008., XVI.

²⁹ <http://www.gong.hr/page.aspx?PageID=69>

³⁰ Document 11670/10 -1

³¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115569.pdf

uključujući i korupciju na visokoj razini, te u području javnih nabava i, konačno, suzbijati sukob interesa.

Dojam da se radi o političkoj koncesiji Hrvatskoj za (tek) pokušaj stvarnog djelovanja protiv korupcije, pa i nagradi za otvaranje korupcijskih skandala u samome vrhu vlasti, znači da se tek treba dokazati uspjeh tih mjera, da osim sumnjičenja, znači da Europa očekuje i završetak suđenja i otvaranje novih slučajeva³².

1.3. Stabilizacija institucija i napredak kao cilj³³

Pred nama je nova faza. Ne vrijede samo ideje, već se “broji” i snaga volje da ih se provede. Pretpostavka uspjeha je i jasna politička poruka o odlučnosti Vlade da suzbija korupciju.

Ako se problem želi riješiti, prvo treba priznati da postoji, a ne vrdati, birati riječi, optuživati okolnosti, prošlost ili druge. Izvrstan međunarodni odjek imale su mjere hrvatske Vlade, ostavke i promjene koje su bile posljedica ozbiljnih optužbi, povlačenje spornih i sumnjivih odluka. Odlučnost koja je pritom pokazana, vrijedila je više no riječi. Naravno, političarima je teško priznati pogrešku, no odluke su bile hrabre i potrebne, što izaziva poštovanje i vraća ugled i povjerenje. Nasuprot tome vidjelo se da poricanje loših rezultata istraživanja vodi dugoročnoj političkoj šteti. Korupcija u Hrvatskoj ne postoji samo zbog metodoloških grešaka mjerenja, zlih namjera ocjenjivača³⁴. Relevantne ocjene potvrđuju navedeni zaključak.

Situacija se s vremenom popravlja, no rijetko tko može pripisati napredak sustavnim mjerama i akcijskim planovima. Glavni akteri promjene nisu nadležna tijela – ma koliko njihovo djelovanje bilo pozitivno, potrebno i neizbježno – već otvoreni mediji, a manjim dijelom i nevladine udruge, udruga poslodavaca, sindikati ili Akademija.

³² Makar se radi tek o medijskom skandalu – afera Hypo banke i afera financiranja HDZ-a, pritiskom na javna poduzeća te postojanje crnih stranačkih fondova – pokazuje se da je proces otvaranja slučajeva u vrhu politike na početku, a ne na kraju.

³³ Aluzija na parolu “L’amour pour principe et la Ordre pour base; le Progres pour but» Augusta Comtea.

³⁴ Kregar, J., Rasprava, u: Nacionalni program suzbijanja korupcije, HAZU, Zagreb, 2006., 30.

Što poduzeti sada? Vremena su planova i strategija iza nas. Nema puno koristi od pukog donošenja zakona, očekuju se efekti. Javno je mnijenje razdraženo i podložno ciklusima oduševljenja i moralne panike³⁵. Očekuje se hvatanje “krupnih riba”, ali to očekivanje je na granici mogućih nepravdi, krivih tužbi i postupaka, političke instrumentalizacije tijela za suzbijanje ili sprječavanje korupcije. Međunarodna scena nije samo pasivna i neutralna: prihvaćene su obveze i dokumenti, oni nisu samo “meko” pravo (*softlaw*) i politička deklaracija, nego su dramatično važne obveze za naš gospodarski napredak i političku stabilizaciju, riječju: europeizaciju Hrvatske.

Tu pak ima više pitanja od ovih od kojih smo krenuli. Na primjer, na čemu temeljimo našu ocjenu o postupnom popravljanju situacije? Što se objektivno može postići u danim okolnostima? To vodi prema drugoj temi: što govore istraživanja o korupciji u Republici Hrvatskoj? Kako i koliko im vjerovati? Kako se mjeriti s drugima?

2. Korupcija u Republici Hrvatskoj: istraživanja, mjerenja i točke rizika

Problem empirijskih istraživanja korupcije nije u njihovu premalom broju. Štoviše, u posljednjih su deset godina korupcija i sam njezin fenomen postali iznimno interesantno istraživačko područje. Problem je njihova standardizacija³⁶, mogućnost uspoređivanja, te, najviše, njihov ograničeni eksploratoran učinak³⁷.

³⁵ Kregar, J., Suzbijanje korupcije: tektonske promjene i dugoročna promjena klime, Ekonomska politika Hrvatske u 2007., Inženjerski biro, Zagreb, 2006., 339.-354.

³⁶ Posebna kategorija istraživanja su ona koja se temelje na standardiziranim postupcima monitoringa. Međunarodni dokumenti daju podlogu za takve postupke. Prije svega, a tamo postoji i najduža tradicija, su izvješća GRECO. Izvješća za Hrvatsku bila su kritična, ali vrlo poticajna za zakonodavne promjene. S vremenom se fokus izvješća pomicao od kontrole zakonodavstva, definiranja kaznenih djela, na pitanja funkcioniranja institucija, korištenja proračuna i sl., te na pitanja implementacije međunarodnih obveza borbe protiv korupcije. Vidi: www.oecd/antibribery.org

³⁷ Eksploratorna istraživanja su ona kod kojih, budući da pojavu ne poznajemo, tek tražimo odgovarajuće metode i dobivamo nasumične podatke. Podatke koje dobijemo ne možemo smatrati ni pogrešnima ni točnima po sebi. Istraživanje ne znači samo pitati

Javnosti su, pa čak i stručnim krugovima, daleko manje poznata istraživanja koja se ne temelje na istraživanju javnog mnijenja. Prije svega to se odnosi na komparativna istraživanja u kojima su usporedbe između zemalja temeljene na različitim tipovima empirijskih istraživanja: istraživanjima javnog mnijenja, procjenama eksperata ili analizama sadržaja. Te studije nisu samo sintetičke, štoviše, češće ističu pojedine aspekte fenomena korupcije: *uzroke* – veze između kulturnih čimbenika i korupcije, stupanj razvijenosti, GDP/PPP podataka, veze sa stranim ulaganjima i slično; *posljedice* – veze siromaštva i korupcije, funkcioniranje institucija, gospodarske štete, jednakost pred zakonom, iskorištenje pomoći. Posebno pitanje je pitanje veze između političke korupcije i funkcioniranja institucija, policije, sudstva, financijskih tijela i sl.

Istraživanja korupcije su, od sredine devedesetih godina prošlog stoljeća, u pravnim, ekonomskim i političkim znanostima, postala sastavni dio ne samo znanstvenog područja i normalne³⁸ znanosti već i sastavni dio formuliranja politika. Poseban poticaj za to bila je ideja “dobre vlasti” (*good governance*), koja je postala okosnicom ustroja i funkcioniranja javne i državne uprave. Ta ideja podrazumijeva ne samo striktno poštivanje zakonitosti, otvorenost i odgovornost vlasti, čvrsti okvir poštivanja individualnih i kolektivnih prava, efikasnost, efektivnost vlasti, nego i njene specifične etičke sastavnice. Razvijane

ispitanike za mišljenje. Mišljenja su stavovi, a tek posredno i činjenice. Rezultati će ovisiti o mnogobrojnim okolnostima, trenutnom stanju, osjećaju koji je odgovor društveno prihvatljiv, i sličnom. U istraživanjima korupcije pretežno dominiraju, u broju, eksploratorna istraživanja. Naša javnost prati ih s iznimnim interesom, no sve više se, kao faktor ograničenja, pojavljuju pitanja na koja nema odgovora. Naravno, glavno je pitanje kada se otkrije rašireno mišljenje, što se može učiniti? Nema sumnje da je javnost uvjerenjena u raširenu korupciju u društvu, i buduća istraživanja ne mogu se fokusirati na to pitanje. Iako su podaci, zbog razlika u metodi, uzorku i metodologiji, teško usporedivi, više od dvije trećine, ili čak tri četvrtine ispitanika primjećuje korupciju. Uz uobičajeno apstraktno pitanje – kako percipiraju korupciju, tek se povremeno dodaje i pitanje o tome jesu li osobno dali ili primili mito. Tek neka istraživanja pitanja protežu i na pitanja o područjima, situacijama i institucijama koje se sumnjiče za korupciju. Na taj se, neizravan način zapravo više testira povjerenje u institucije nego rizik korupcije.

³⁸ Kuhn, T., *Struktura znanstvenih revolucija*, Jesenski i Turk, Zagreb, 2002.

su metode u istraživanjima Svjetske banke³⁹, OECD-a⁴⁰ i IMF-a (*International Monetary Fund*). Nastale su nove istraživačke institucije (*WBI, PUMA/SIGMA, TIRI*⁴¹), zamišljene ne samo kao centri prikupljanja podataka i sređivanja vjerodostojnih metodologija, već osobito utvrđivanja ekonomskih posljedica korupcije. Takva su se istraživanja (Kaufmann⁴², Tanzi⁴³, Rose-Ackerman⁴⁴, Klitgaard⁴⁵) nadopunjavala pravnim istraživanjima (Pieth⁴⁶, Langseth⁴⁷), političkim analizama

³⁹ World Bank Institute (WBI): <http://wbi.worldbank.org/wbi/>

⁴⁰ OECD Working Group on Bribery; <http://www.oecd.org/dataoecd/23/20/45460981.pdf>

⁴¹ TIRI: http://www.tiri.org/index.php?searchword=Corruption&option=com_search&Itemid=5

⁴² Research on Corruption: Critical Issues, The Political Economy of Corruption, (A. Jain, ed.), London, New York: Routledge, 2001. <http://www.voxprof.com/eden/Publications/Uhlenbruck-et-al-OS-2006.pdf>

“Myths and Realities of Governance and Corruption”, World Economic Forum, October 2005.

http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/21_Governance_and_Corruption_Kaufmann.pdf

‘Corruption and the Global Financial Crisis’, Forbes, January 2009, http://www.brookings.edu/opinions/2009/0127_corruption_kaufmann.aspx; “Corruption: The Facts”, Foreign Policy, No. 107, Summer 1997. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/corrfacts.html>

⁴³ Tanzi, Vito; Davoodi Hamid R.: “Corruption, Growth and Public Finances”, International Monetary Fund, 2000.; Tanzi, Vito; Davoodi Hamid R.: “Corruption, Public Investment and Growth”, International Monetary Fund, 1997.; Tanzi, Vito: “Corruption and the Budget: Problems and Solutions”, in “Economics of Corruption”, Jain, Arvind K. (ed.), p. 111-128, 1998., Kluwer Academic Publishers

⁴⁴ Rose-Ackerman, Susan: “Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform”, Cambridge University Press, 1999; Rose-Ackerman, Susan: “Corruption: A Study in Political Economy”, Academic Press, 1978.; Rose-Ackerman, Susan (ed.): “International handbook on the economics of corruption”, Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

⁴⁵ R. Klitgaard, Controlling Corruption, Berkely Press, 1992; http://www.icgg.org/downloads/contribution02_klitgaard.pdf

⁴⁶ Mark Pieth.; Lucinda A. Low; Peter J. Cullen (eds.): “The OECD convention on bribery: a commentary”, Cambridge University Press, 2007.; Mark Pieth (ed.): “Recovering stolen assets”, Peter Lang, 2008.

⁴⁷ Peter Langseth, Rick Stapenhurst, Jeremy Pope. “National Integrity Systems“ in “Curbing corruption: toward a model for building national integrity”, Rick Stapenhurst, Sahr J. Kupndeh (eds.), EDI Development Studies, p. 127-150, 1999.

Pope, J “Elements of a successful anticorruption strategy“ in “Curbing corruption: toward a model for building national integrity”, Rick Stapenhurst, Sahr J. Kupndeh (eds.), EDI Development Studies, p. 97-104, 1999.

(Johnson, LaPalombara⁴⁸, Pinto Dushinski) ili pak stvaranjem novih modela upravnih znanosti (Riggs, Etzioni, Ward). Korupcija se istražuje kao posljedica skupa uzroka, sistemski efekt odnosa načina upravljanja i ekonomskog, društvenog ili političkog okružja.

Nastale su i značajne studije antropologije korupcije, mjerenja njene raširenosti (Lambsdorff, ⁴⁹Galtung⁵⁰) ili pak akcijski orijentirane analize mogućnosti suzbijanja korupcije (J. Pope). U istraživačkom smislu, problem je u tome što ne postoje čvrsti činjenični temelji, a podaci su nepouzdana ili čak varljivi (Galtung, Pope). S gledišta organizacijske izgradnje, suzbijanje korupcije je, usprkos tome, toliko važna varijabla da ta poteškoća predstavlja istraživački izazov. Usprkos složenosti fenomena, učinjeni su značajni pomaci u istraživanjima etiologije korupcije, ne samo glede općih rizika i uzroka, nego i u dijagnostici područja pogodnih za antikorupcijske planske napore. To se ne može podcijeniti. Prije deset godina takva su istraživanja bila prava rijetkost, a danas postoji nepregledno more podataka i istraživanja (samo za primjer, može se pogledati posebna baza istraživanja *U4 Anticorruption*⁵¹, ili *TI Resource Book*), te se danas korupcija smatra prioritarnim

⁴⁸ Mark Pieth; Lucinda A. Low; Peter J. Cullen (eds.): "The OECD convention on *bribery*: a commentary", Cambridge University Press, 2007.

Mark Pieth (ed.): "Recovering stolen assets", Peter Lang, 2008.

⁴⁹ Lambsdorff, Johan Graf: "Corruption in Comparative Perception" in *Economics of Corruption*, Jain, Arvind K. (ed.), p. 81-110, 1998., Kluwer Academic Publishers

Lambsdorff, Johan Graf: "The Institutional Economics of Government and Reform: Theory, Evidence and Policy", Cambridge University Press, 2007.

Lambsdorff, Johan Graf; Taube, Markus: "The New Institutional Economics of Corruption", Routledge", 2005.

Lambsdorff, Johan Graf: "Measuring Corruption – The Validity and Precision of Subjective Indicators", p. 81-100 in "Measuring Corruption", Sampford, Charles; Shacklock, Arthur; Connors, Carmel; Galtung, Ferderick (eds.), Ashgate Publishing Limited, 2006.

Lambsdorff, Johan Graf: "An Empirical Investigation of Bribery in International Trade", *European Journal for Development Research* 10, p. 40-59, 1998.

Lambsdorff, Johan Graf: "Framework Document to the 2004 corruptions perception indeks, Transparency International Background Paper, ICGG.org, 2004.

⁵⁰ C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors, F. Galtung, *Measuring Corruption*, Ashgate, 2006.

⁵¹ <http://www.u4.no/>

i legitimnim predmetom znanstvenog istraživanja. Taj razvoj dijelom odražava i porasli politički interes za pouzdanim temeljima politike suzbijanja ili legislative. U osnovi danas postoji velik broj pristupa: ekonomski (i istraživanja uzroka i istraživanja posljedica), studije mjerenja korupcije, politološki aspekti pojave korupcije, sociološke analize kulture korupcije, pravne analize međunarodnih i domaćih zakona i njihove primjene.

2.1. Istraživanja korupcije: međunarodne usporedbe i Hrvatska

Uz sva iskustva, postoji izvjesna skepsa prema mogućnostima mjerenja korupcije. Postoji mišljenje da se u najboljem slučaju može mjeriti percepcija, što onda suženim tumačenjima usmjerava pozornost prema istraživanjima javnog mnijenja. Međutim, u međuvremenu su razvijene stotine studija⁵² koje različitim metodama mjere korupciju ili bilježe njezine rizike. Već je osnovna analiza institucija i propisa značajan indikator. I percepcije su važne jer same po sebi stvaraju materijalne učinke (npr. povjerenje u institucije znači manju opterećenost žalbama i tužbama). Osim toga, pitanja postaju sve više standardizirana, i to kako radi vremenskih i prostornih usporedbi, tako i radi mjerenja učinaka antikorupcijske politike.

Danas postoji veći broj standardiziranih istraživanja korupcije koja se ne svode samo na istraživanja javnog mnijenja. Spominjemo samo najvažnije.

2.2. Corruption Perception Index (CPI) i Global Corruption Barometer (GCB)

*TI Corruption Perceptions Index (CPI)*⁵³ je istraživanje koje stvara rang-listu zemalja prema ocjeni o raširenosti korupcije u njima.

⁵² Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M., Measuring corruption: Myths and Realities, World Bank, 1. svibnja, 2006., [www.worldbank.org \(governance matters\)](http://www.worldbank.org/governance/matters)

⁵³ <http://www.transparency.org/surveys/#cpi> ili www.icgg.org

To je složen indeks (*composite index*) koji se temelji na drugim istraživanjima (18–20 različitih istraživanja, i do dvanaest nezavisnih institucija). Jednostavnije rečeno, izvorna druga istraživanja koriste se kao ulazni podaci za složen postupak ponderiranja rezultata, što pridonosi gubitku izvornih podataka i njihove vjerodostojnosti, ali daje relativno pouzdane usporedbe između sličnih zemalja. Pitanje percepcije obično se smatra nedostatkom u mjerenjima, radi problematičnosti usporedbi, no teško je negirati da CPI izražava mišljenja o povjerenju u institucije, i to prije svega stavove eksperata i poslovnih ljudi, a tek marginalno i mišljenja građana. Kompiliranje podataka nije samo puka statistička manipulacija, nego sadrži i elemente ekspertne procjene valjanosti izvora. Nedostatak kompozitnog indeksa je u tome da se ne dijagnosticiraju područja, da se ne analiziraju uzroci i veze korupcije s pokazateljima društvenog napretka i ekonomskih indikatora, nema razlikovanja razina korupcije (*administrative and political corruption; petty and grand corruption*). Bez obzira na navedene prigovore, CPI je vrlo solidan mjerni instrument, iako danas kritike postaju sve jače.

Pri interpretaciji sasvim je nevažan broj mjesta na kojem je neka zemlja – što je upravo suprotno pozornosti medija. Prava mjera je **prosjek rezultata korigiran standardnom devijacijom** prema razlikama u izvorima. Zemlje koje nemaju dovoljan broj istraživanja nisu ni uključene na listu, no iskustvo pokazuje da je vjerodostojnost rezultata tim veća. Jednako tako, temeljna, izvorna istraživanja, koriste se tri godine, i tek istekom tog razdoblja smatraju se zastarjelima. U dijagnostičkom smislu to je vrlo nezgodno, jer inercijom zemlje ostaju isto ocijenjene, bez obzira na moguće promjene, što eliminira korištenje CPI-a kao instrumenta monitoringa. Dijagnostička je vrijednost dodatno smanjena izborom metodologije i naglašavanjem uloge eksperata i statističke manipulacije. Na primjer, eksperti manje no populacija imaju uvid u stvarnu raširenost sitne korupcije. CPI se u ograničenoj mjeri koristi i istraživanjima javnog mnijenja.

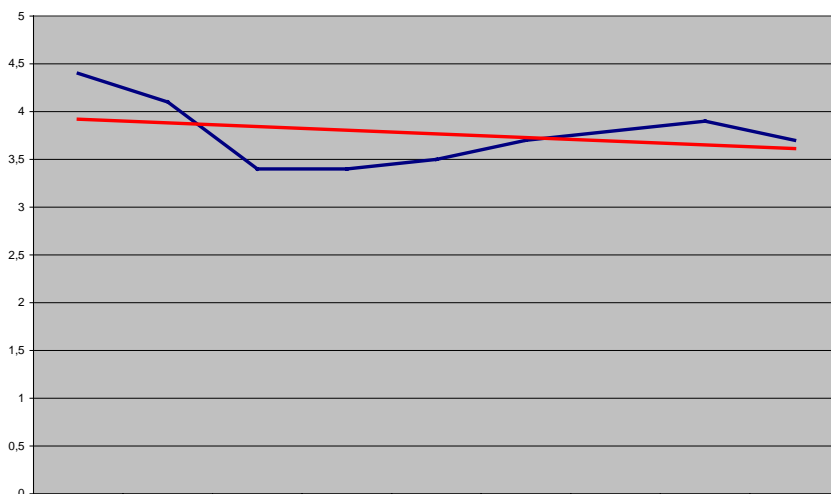
CPI indeks – Hrvatska 2000. – 2009.

	2009.	2008.	2007.	2006.	2005.	2004.	2003.	2002.	2001.	2000.
CPI	4,1	4,4	4,1	3,4	3,4	3,5	3,7	3,7	3,9	2,7
Rang	66	62	64	70	69	67	59	52	47	77
R/ Br	0,34	0,34	0,33	0,42	0,44	0,45	0,44	0,51	0,51	0,86

Kao što je vidljivo, vrijednosti indeksa CPI, osim u početnoj godini, malo osciliraju. Zamjetna je ipak stagnacija pa i slab pad vrijednosti indeksa. Maksimum je postignut 2001. godine.

2009

2000



Ako se pak u obzir uzme ukupan položaj na ljestvici, dakle usporedba s drugim zemljama (a to javnost često percipira kao važno), oscilacije su male, **ali su u izvjesnoj mjeri ipak poboljšanja** (sic!). To treba pripisati činjenici da na listu dolaze, kao nove, zemlje koje su korupcijom zahvaćene u većoj mjeri od Hrvatske. To najbolje pokazuje treći navedeni podatak, koji pokazuje odnos broja zemalja koje su uključene u prikaz. Taj podatak plastično pokazuje napredak.

Radi prezentacije odlučili smo reducirati broj zemalja za koje navodimo podatke. Velike su tablice čitatelju nepregledne te je nužno kraćenje prikaza. Izbor koji smo učinili možemo opravdati time da po-

kazuje glavne trendove i osnovne usporedbe sa situacijom u Hrvatskoj. Izabrali smo nekoliko razvijenih demokratskih zemalja, ne nužno najboljih (Njemačka, Austrija, Velika Britanija, Francuska, Sjedinjene Američke Države, Španjolska, Italija, Grčka); nekoliko zemalja “novih demokracija” koje su članice EU (Slovenija, Estonija, Češka, Slovačka, Mađarska), neke zemlje regije (Bugarska, Rumunjska) koje su članice EU, te još i zemlje regije koje to tek žele postati (Srbija, Crna Gora, Makedonija, Bosna i Hercegovina, Albanija) i odgovaraju određenju SEEU ili određenju Western Balkan.

Za svaku dopunsku informaciju postoje odgovarajuće baze podataka⁵⁴, a lista se može proširiti, već prema interesu za pojedinu zemlju. Prikaz s 22 izabrane zemlje dovoljan je za mnoge zaključke.

CPI indeks – Izabrane zemlje

	2009.	2008.	2007.	2006.	2005.	2004.	2003.	2002.	2001.	2000.
HR	4,1	4,4	4,1	3,4	3,4	3,5	3,7	3,8	3,9	3,7
SLO	6,6	6,7	6,6	6,4	6,1	6,0	5,9	6,0	5,2	5,5
BG	3,8	3,6	4,1	4,0	4,0	4,1	3,9	4,0	3,9	3,5
ROM	3,8	3,8	3,7	3,1	3,0	2,9	2,8	2,6	2,8	2,9
FYRM	3,8	3,6	3,3	2,7	2,7	2,7	2,3	-	-	-
B&H	3,0	3,2	3,3	2,9	2,9	3,1	3,3	-	-	-
SRB/YU	3,5	3,4	3,4	3,0	2,8	2,7	2,3	-	-	-
ALB	3,2	3,4	2,9	2,6	2,4	2,5	2,5	2,5	-	-
I	4,3	4,8	5,2	4,9	5,0	4,8	5,3	5,2	5,5	4,6
D	8,0	7,9	7,8	8,0	8,2	8,2	7,7	7,3	7,4	7,6
A	7,9	8,1	8,1	8,6	8,7	8,4	8,0	7,8	7,8	7,7
H	5,1	5,1	5,3	5,2	5,0	4,8	4,8	4,9	5,3	5,2
MG	3,9	3,4	3,3	2,8	2,8	2,7	2,3	-	-	-
EST	6,6	6,6	6,5	6,7	6,4	6,0	5,5	5,6	5,6	5,7
PL	5,0	4,6	4,2	3,7	3,4	3,5	3,6	4,0	4,1	4,1
CS	4,9	5,2	5,3	4,8	4,3	4,2	3,9	3,7	3,9	4,3
SK	4,5	5,0	4,9	4,7	4,3	4,0	3,7	3,7	3,7	3,5
F	6,9	6,9	7,3	7,4	7,5	7,1	6,9	6,3	2,8	6,7
SP	6,1	6,5	6,7	6,8	7,0	7,1	6,9	7,1	7,0	7,0
GR	3,8	4,7	4,6	4,4	4,3	4,3	4,3	4,2	4,2	4,9
UK	7,7	7,7	8,4	8,6	8,6	8,6	8,7	8,7	8,3	8,7
SAD	7,5	7,3	7,2	7,3	7,6	7,5	7,5	7,7	7,6	7,8

⁵⁴ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009

U analizi CPI indeksa jasno se vidi osnovni globalni trend njegova laganog povećanja, dakle smanjivanja korupcije, ali i postojanje izuzetaka – Italija, Grčka, Španjolska, Portugal. To je naročito jasno kada se zna da su tradicionalno na vrhu liste neke druge europske zemlje, Švedska, Finska, Danska, Švicarska ili Novi Zeland, Singapur, Australija, Kanada, uz Njemačku, Austriju i Veliku Britaniju, koje navodimo na listi.

Smanjivanje razlika koje postoje treba pripisati metodološkoj nesavršenosti mjera, no posve je razvidno da postoji jasna korelacija između indeksa te stupnja razvoja i stabilnosti pojedine zemlje.

CPI Index – selected developed countries

	2009.	2008.	2007.	2006.	2005.	2004.	2003.	2002.	2001.	2000.
HR	4,1	4,4	4,1	3,4	3,4	3,5	3,7	3,8	3,9	3,7
I	4,3	4,8	5,2	4,9	5,0	4,8	5,3	5,2	5,5	4,6
D	8,0	7,9	7,8	8,0	8,2	8,2	7,7	7,3	7,4	7,6
A	7,9	8,1	8,1	8,6	8,7	8,4	8,0	7,8	7,8	7,7
F	6,9	6,9	7,3	7,4	7,5	7,1	6,9	6,3	2,8	6,7
SP	6,1	6,5	6,7	6,8	7,0	7,1	6,9	7,1	7,0	7,0
GR	3,8	4,7	4,6	4,4	4,3	4,3	4,3	4,2	4,2	4,9
UK	7,7	7,7	8,4	8,6	8,6	8,6	8,7	8,7	8,3	8,7
SAD	7,5	7,3	7,2	7,3	7,6	7,5	7,5	7,7	7,6	7,8

Kada usporedimo promjene u percepciji korupcije s onima u odabranim razvijenim i demokratskim zemljama, onda je za svaku pohvalu trend približavanja rezultata u usporedbi s nekim od tih zemalja (Grčka, Italija), no Hrvatska još uvijek zaostaje za prosječnim rezultatima.

Usporedba pak sa **susjednim** zemljama pokazuje pravo značenje podataka, odnosno realno relativno zaostajanje. Usporedba s novim članicama Europske unije pokazuje da brže napreduju zemlje s kojima smo se uspoređivali i dijelili slična mjesta na tablici: Slovenija (6,6), Estonija (6,6), Mađarska (5,1) te (Češka (4,9), a potom i Litva (4,8), Latvija (4,8) i Slovačka (4,5). Nešto smo slabiji od Poljske (5,0), a dijelimo sudbinu s Bugarskom (3,8) i Rumunjskom (3,8); znatno smo bolji od Srbije (3,5), Bosne i Hercegovine (3,0), Republike Makedo-

nije (3,3/3,8) ili Albanije (3,2). Samo malo smo slabiji od Italije (4,3), a bolji od Grčke (3,8).

CPI indeks – Hrvatska i odabrane nove demokracije

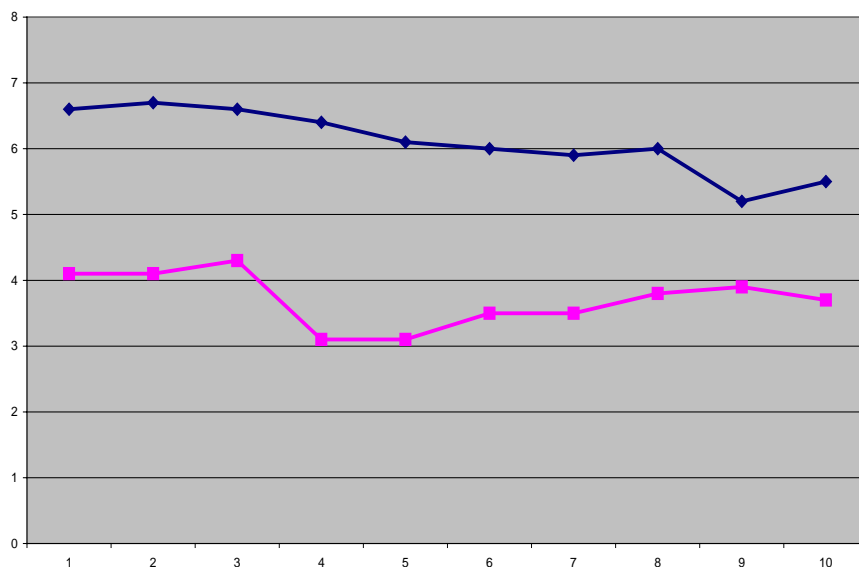
	2009.	2008.	2007.	2006.	2005.	2004.	2003.	2002.	2001.	2000.
HR	4,1	4,4	4,1	3,4	3,4	3,5	3,7	3,8	3,9	3,7
SLO	6,6	6,7	6,6	6,4	6,1	6,0	5,9	6,0	5,2	5,5
BG	3,8	3,6	4,1	4,0	4,0	4,1	3,9	4,0	3,9	3,5
ROM	3,8	3,8	3,7	3,1	3,0	2,9	2,8	2,6	2,8	2,9
H	5,1	5,1	5,3	5,2	5,0	4,8	4,8	4,9	5,3	5,2
EST	6,6	6,6	6,5	6,7	6,4	6,0	5,5	5,6	5,6	5,7
PL	5,0	4,6	4,2	3,7	3,4	3,5	3,6	4,0	4,1	4,1
CS	4,9	5,2	5,3	4,8	4,3	4,2	3,9	3,7	3,9	4,3
SK	4,5	5,0	4,9	4,7	4,3	4,0	3,7	3,7	3,7	3,5

Hrvatska uspoređena s drugim zemljama novih demokracija pokazuje tri karakteristike:

- Kao i u drugim zemljama, **pokazuje se napredak**, uz male oscilacije, manje nego u drugim zemljama (Češka, Slovačka). Tumačenje toga trenda moglo bi biti dalekosežno. **Smatramo da se radi o polaganom društvenom napretku, a ne o posljedicama svjesnih i planiranih politika.**
- Hrvatska i u tempu napretka i u ukupnom rezultatu ne dostiže zemlje koje su provele bolje strukturalne ekonomske reforme (npr. privatizacija) i u kojima postoje djelujuće institucije i klima (politička volja) suzbijanja korupcije.** Taj je podatak u dramatičnom raskoraku sa samopercepcijom o ekonomskom i političkom napretku Hrvatske. Prosječan hrvatski građanin još uvijek usporedive postsocijalističke zemlje smatra inferiornima Hrvatskoj. Ta zabluda se, istina, u posljednje vrijeme, pod utjecajem trenutčne recesije i krize, smanjuje.
- Iako se napredak ne može poricati, usporedba početnih i sadašnjih rezultata kod drugih zemalja pokazuje da promjene nisu bitno brže nakon priključenja Europskoj uniji.

CPI indeks – Hrvatska i Slovenija

	2009.	2008.	2007.	2006.	2005.	2004.	2003.	2002.	2001.	2000.
HR	4,1	4,4	4,1	3,4	3,4	3,5	3,7	3,8	3,9	3,7
SLO	6,6	6,7	6,6	6,4	6,1	6,0	5,9	6,0	5,2	5,5



Usporedba Hrvatske i Slovenije posebno je zanimljiva. Sličnost polazišta (obje su zemlje bile dio SFRJ, slične su im povijesti i političke kulture, institucionalni i normativni okviri), a različitost rezultata poziva na analizu. Obje zemlje imale su niz velikih korupcijskih afera: Slovenija (Casino afera, osiguranje, Oman, Laška pivovara, Patria); te Hrvatska (nabava kamiona, afera Kutle, Gruppo, Brodosplit, Po-dravka, INA). U obje zemlje postoje slični problemi u djelovanju slobodnih medija i civilnog društva⁵⁵, privatizacija je provedena uz velike teškoće, političke stranke imaju sklonost prema isključivosti u kadrovskim odlukama i imale su prodore u poslovnu sferu, a institucije parlamentarne demokracije pokazuju velike slabosti.

Pa ipak razlika je drastična!

⁵⁵ U Sloveniji, na primjer, nije osnovan Transparency International!

Razliku pripisujemo boljem djelovanju istražnih institucija, višoj razini političke odgovornosti i demokratske političke kulture te samostalnosti i odgovornosti sudstva. I male razlike razlogom su za veliku razliku u percepciji i, pretpostavljamo, u stvarnoj razini korupcije. Uz to Hrvatska ima teret mreže korupcije stvorene trgovinom oružja, predatorske privatizacije, opstrukcije predloženih mjera antikorupcije, utjecaja organiziranoga kriminala – jednostavno: rizici korupcije⁵⁶ u Sloveniji su minimizirani, a rizici korupcije u Hrvatskoj su prerasli u nerješive probleme.

Dvije europske zemlje, Bugarska i Rumunjska, poseban su slučaj za usporedbu. U krugovima europskih političkih institucija te zemlje često su predmetom kritika zbog raširene korupcije i zloupotreba u korištenju europskih fondova, loše javne uprave, korupcije u svakodnevnom životu, ali i u vrhovima politike. I tu su politički koruptivni skandali česti. Treba podsjetiti da su te dvije zemlje primljene u Europsku uniju nakon odgode, uz uvjet reformi pravosuđa i suzbijanja korupcije⁵⁷. One su, da bi dokazale svoju podobnost visokim europskim standardima, postavile na visoke položaje, istražne i sudske funkcije, kompetentne i nepotkupljive osobe, provele istrage i na najvišim političkim razinama, usvojile odgovarajuće zakonodavstvo i radile na preventivi korupcije.

U usporedbi s tim zemljama, Hrvatska ne samo da ne pokazuje lošije, već ima bolje rezultate, i u pokazateljima percepcije korupcije i u dinamici promjena. Dok u posljednjim godinama te zemlje bilježe stagnaciju, Hrvatska ipak bilježi napredak.

⁵⁶ Kregar, J., Corruption, Understanding Risks and Building Stability, in: Tertov, M., Bojanić, V., Doing Business with Croatia, GMB, London, 2005., 83.-97. Vidi i http://www.racviac.org/downloads/acts%20of%20conference/D-03-CF_Acts%20of%20the%20conference.pdf

⁵⁷ The date of accession, 1 January 2007, was set at the Thessaloniki Summit in 2003 and confirmed in Brussels on 18 June 2004. Bulgaria, Romania and the EU-25 signed the Treaty of Accession on 25 April 2005 at Luxembourg's Neumuenster Abbey. The 26 September 2006 monitoring report of the European Commission confirmed the entry date as 1 January 2007. The last instrument of ratification of the Treaty of Accession was deposited with the Italian government on 20 December 2006 thereby ensuring it came into force on 1 January 2007.

Činjenica je međutim da su te zemlje u Europskoj uniji, a Hrvatska nije. To je temelj frustracija i osjećaja diskriminacije i nejednakih kriterija ocjene. U situaciji u kojoj opća podrška europskim integracijama u Hrvatskoj opada, takav stav ima vrlo loše posljedice po percepciju poželjnosti ulaska u Europsku uniju.

CPI indeks – Hrvatska, Bugarska i Rumunjska

	2009.	2008.	2007.	2006.	2005.	2004.	2003.	2002.	2001.	2000.
HR	4,1	4,4	4,1	3,4	3,4	3,5	3,7	3,8	3,9	3,7
BG	3,8	3,6	4,1	4,0	4,0	4,1	3,9	4,0	3,9	3,5
ROM	3,8	3,8	3,7	3,1	3,0	2,9	2,8	2,6	2,8	2,9

Upravo je nevjerojatno koliko se malo ovakve vremenske i prostorne usporedbe koriste u političkom govoru, ili pak u pregovorima o pristupanju EU.

Razlog tome, čini se, nisu ozbiljne metodološke primjedbe⁵⁸ koje se (sve glasnije) upućuju *Transparency Internationalu* i Sveučilištu Passau (Graf Lambsdorff)⁵⁹. Glavni kritičar metodologije, Frederik Galtung (ujedno i sukreator CPI), navodi više razloga protiv korištenja CPI:

- (1) rang lista mjeri samo primanje, ali ne i davanje mita;
- (2) neregularni su uvjeti usporedbe zemalja i istraživanja;
- (3) nereprezentativnost u izboru zemalja;
- (4) neprecizni i ponekad ignorantski izvori;
- (5) uska definicija korupcije;

⁵⁸ Aggregation of them implies a reduction in conceptual precision. But in this case there is no increase in uncertainty over what is being measured, because the data user selects the indicators to include in the index and the weights assigned to each indicator. However, data users have no way of knowing exactly what the indicators are even attempting to measure.

Knack, S., Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of the Cross-Country Indicators, World Bank Policy Research Working Paper 3968, srpanj 2006.

⁵⁹ Lambsdorff, J. G., Measuring the Dark Side of Human Nature: The Birth of the Corruption Perceptions Index; www.icgg.org/corruption.cpi_childhood-days.html;
Lambsdorff, Johann Graf The Methodology of the 2005 Corruption Perceptions Indeks, www.icgg.org/downloads/CPI_Methodology.pdf;

- (6) neodgovarajući iskaz trenda: ne nagrađuju se reformisti;
- (7) mjerjenje interferira u aktivnosti pomoći⁶⁰.

Razorna je kritika stručnjaka Svjetske banke, T. Thomsona i A. Shaha: “Naš je nalaz da postoje mnoga ograničenja iskazivanja korupcije indikatorima, što treba pripisati metodologiji korištenoj u zbrajanju i računanju prosjeka, pouzdanosti izvora podataka na kojima se temelje, te promjenjivim definicijama koje se koriste. Posebno smatramo spornim standardnu grešku koja se koristi kod agregiranih indikatora korupcije. Izostanak preciznih vrijednosti vodi pitanju mogućnosti rangiranja između zemalja i vremenskih trendova. Bez obzira na preciznost rangiranja korupcije, nije jasno što nam to rangiranje pokazuje... Nije jasno što zapravo mjeri CPI, kada zajedno izjednačuje različite aspekte korupcije. To je poput zbrajanja, u slučaju CPI računanja prosjeka, naranči i jabuka”, a uz to dodaju i kritiku izvora na koje se podaci oslanjaju⁶¹.

2.3. *Global Corruption Barometar (GCB)*

Da bi se korigirali navedeni nedostaci i pojačala dijagnostička vrijednost istraživanja, *Transparency International* razvio je *Global Corruption Barometar*, kao mjerilo javne procjene visine, raširenosti i područja rizika korupcije⁶². Dok CPI nastoji utvrditi razinu korupcije uspoređujući pojedine zemlje, *Global Corruption Barometer (GCB)* usmjeren je na razlikovanje percepcije između društvenih skupina te razlikovanje između područja rizika korupcije. Prvo istraživanje, izvršeno u suradnji s Gallupom 2003., pokazalo je iznenađujuće fenomene u procjeni takvih područja. Pokazalo se da **na percepciju javnosti najviše utječe povjerenje u institucije i njihova efikasnost.**

⁶⁰ Galtung, F., *Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices*, www.inegridadepublica.org.mz

⁶¹ Thomson, T., Shah, A., *Transparency International Corruption Perception Index: Whose Perception are They Anyway?* www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/governancematters.htm

⁶² <http://www.transparency.org/surveys/#barometer>

Na primjer, pokazalo se da je visok stupanj nepovjerenja u političke stranke temelj ocjene o riziku na tom području. GCB nikako nije jedino istraživanje toga karaktera. Slična istraživanja, no nikada na globalnoj razini, provodila su se u pojedinim državama. Štoviše, upravo to je metoda koja se u empirijskim istraživanjima najviše koristi, usprkos relativno oskudnim podacima koje pruža.

- a. Treba navesti i činjenicu da *Transparency International*, svjestan metodoloških jednostranosti i oskudnosti podataka, objavljuje i *Global Corruption Report*, studiju temeljenu na kvalitativnim analizama slučaja.
- b. BPI (*Bribe Payers Index*)⁶³ također je mjera korekcije CPI. To je indeks koji ocjenjuje zemlje prema njihovu izvozu korupcije, odnosno praksi da se poslovi dobiju potkupljivanjem u drugim zemljama. Taj indeks formuliran je nakon snažnog lobiranja nerazvijenih zemalja, koje su za svoje probleme optuživale velike međunarodne korporacije koje su nudile mito (*“supply side” of corruption*). Objavljeni izvještaji pokazuju djelomično podudaranje s CPI jer neke zemlje, veliki izvoznici i investitori, ni na toj ljestvici nisu drukčije ocijenjene, no pojava Kine, Indije i Rusije, kao velikih gospodarskih sila koje se ne drže dobrih poslovnih običaja, fenomen su koji ta istraživanja otkrivaju.

2.4. BEEPS – Istraživanje poslovno okruženje i učinak poduzeća

BEEPS – Business Environment and Enterprise Performance Survey – su istraživanja koja provode Svjetska banka i EBRD. Vrlo su visoke kvaliteta, elaboriranost i statistička sofisticiranost tih istraživanja. Europska banka za obnovu i razvoj sustavno, od 1996. godine, provodi istraživanja korupcije. Subjektivne percepcije mjere se temeljem stavova prema objektivnim pokazateljima poslovanja⁶⁴. U uzorku se nalaze lokalni dužnosnici, pravnici, bankari, eksperti koji

⁶³ www.transparency.org/surveys/#bpi

⁶⁴ European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), www.ebrd.org

procjenjuju stanje, uglavnom na području formalne pravne regulacije i njene implementacije (*the extensiveness and effectiveness*). Podaci pokazuju snažnu prisutnost i raširenost korupcije u skupini zemalja kojima regionalno pripada i Hrvatska. Ipak, Hrvatska u odnosu na usporedive zemlje bilježi stalan napredak⁶⁵.

BEEPS 2005.⁶⁶

	Rank Frequency of Corruption	Rank State Capture	Increase Frequency of Corruption	State Capture
Croatia	18	8	-0.10	-0.05
B&H	21	24	0.01	0.05
Hungary	9	15	-0.35	0.01
Slovenia	1	7	-0.30	0.06
Bulgaria	5	1	-0.60	-0.16
Romania	4	11	-0.72	-0.02
Serbia	27	18	0.50	0.03

U odnosu na druge povezane probleme, stupac koji pokazuje učestalost korupcije viši je od grafički nacrtanih trendova drugih problema. Pokazatelji koji govore o intenzitetu korupcije, u usporedbi dviju usporedivih godina, 2002. i 2005., pokazuju slabu, jedva zamjetnu promjenu u slučaju Hrvatske. Napredak je u dobrom smjeru, no on je daleko manji no u mnogim drugim državama (Gruzija, na primjer).

⁶⁵ In southeast Europe the findings are mixed. The good news is that the two countries that recently joined the EU, Bulgaria and Romania, both showed significant improvement, although levels are still high—in Romania about half of the firms in the survey indicated that corruption is a problem for the operation and growth of their business. Croatia's results were also better in 2005 than in 2002. However, the survey showed a worsening situation in Serbia and Montenegro, and the slight improvement in Bosnia and Herzegovina still leaves it at a high level (with nearly 50 percent of firms saying corruption is a problem), similar to Romania and Serbia and Montenegro. Albania remains the worst performer among all transition countries, that is, the country where the most firms (about two thirds) reported corruption to be a problem. – Anderson, J.H., Gray, C., *Anticorruption in Transition 3*.

⁶⁶ Anderson, J.H., Gray, C., *Anticorruption in Transition 3*.

Slika pokazuje ono što smo napominjali i ranije: Promjene u Hrvatskoj su spore, u usporedbi s drugim zemljama, no ipak su u pozitivnom smjeru.

2.5. World Bank Institute – Governance Matters

Još je važniji stalni rad *World Bank Institutea*, koji je glavni svjetski arhiv znanja i iskustva o mjerenju korupcije. Kaufmann-Kraay-Mastruzzi⁶⁷ metodologija mjerenja korupcije⁶⁸ razvijena je na temelju iznimno velikog broja indikatora kvalitete vlasti, javne uprave, sudstva, a sve je uspoređeno s tisućama podataka o gospodarskim i drugim uvjetima. U tim istraživanjima naglasak nije na variranju podataka zbog lista usporedaba, nego na traženju korelacija i kauzalnih veza podataka o korupciji sa strukturnim institucionalnim i društvenim varijablama, a sve radi praćenja efikasnosti politika suzbijanja korupcije. Nova izvješća⁶⁹ primjer su rafiniranja metodologije praćenja indikatora i znatno precizniji instrumenti od CPI u uspoređivanju i praćenju promjena.

Navedena su istraživanja višedimenzionalna i jasno povezuju pitanje korupcije s drugim pokazateljima. Doista je potrebno indikatore učinkovitosti javne uprave povezati s pitanjima korupcije⁷⁰, no najviše radi praćenja dugoročnog trenda poboljšanja.

⁶⁷ Kaufmann, D., *Myths and Realities of Governance and Corruption*. Global Competitiveness Report 2005-2006: Policies Underpinning Rising Prosperity.. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan for the World Economic Forum; Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M., *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004.* World Bank Policy Research Working Paper 3630.

⁶⁸ Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M., *Governance Matters IV, Governance Indicators for 1996 –2004*, i Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P., *Governance Matters*, www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/governancematters.htm

⁶⁹ Anderson, J., Gray, C., *Anticorruption in Transition*, World Bank, Washington, 2006.

⁷⁰ Boromisa, A.M., *Trendovi u reformi hrvatske javne uprave*.

Governance Matters 2007.^{71 72}

	2008.	2007.	2006.	2005.	2004.	2003.	2002.	2000.	1998.	1996.	
Otvorenost i odgovornost	60,1	60,1	59,1	61,4	60,4	59,9	62,8	55,1	37,7	31,3	▲
Politička stabilnost	66,5	64,4	59,1	58,0	60,4	55,7	55,2	51,4	52,4	44,8	▲
Učinkovitost vlasti	69,7	68,7	70,1	67,5	65,6	62,7	63,6	62,7	66,5	48,1	▲
Kvaliteta regulacije	66,7	64,6	62,9	65,3	65,0	63,1	60,1	55,2	55,7	43,6	▲
Vladavina prava	55,0	55,2	52,9	53,6	55,8	55,3	55,3	55,8	51,9	32,1	▲
Kontrola korupcije	61,8	59,4	60,2	59,1	58,3	56,9	62,3	56,4	42,6	33,7	▲

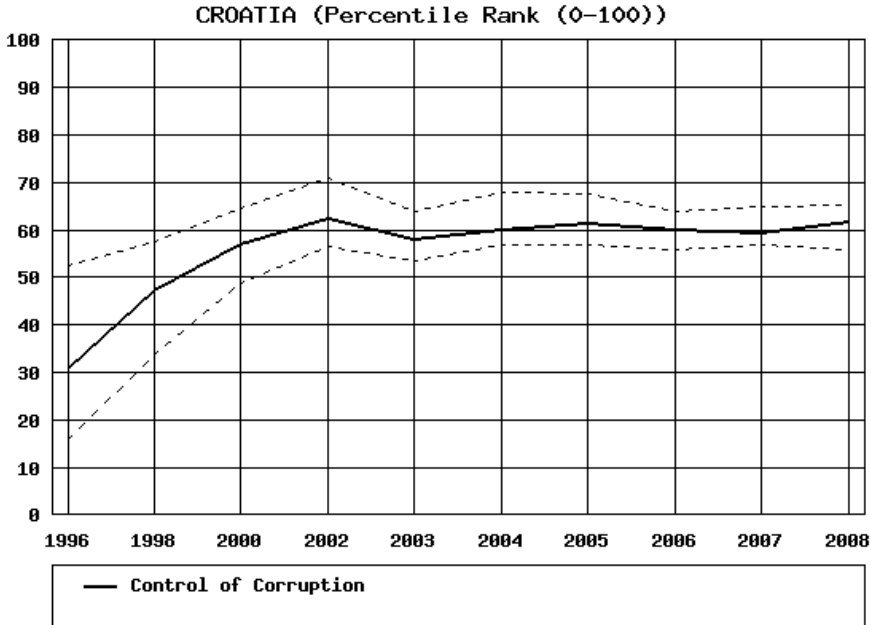
Važnost ovog mjerenja je u povezanosti varijabli koje mjere indikatore dobre vlasti (*good governance*), zakonitost (kvaliteta regulacije, vladavina prava), učinkovitost, efektivnost vlasti (efektivnost, ekonomičnost, efikasnost) i stabilnost poretka uopće. Ovo je važno jer je to podloga glavne ideje o poželjnim promjenama javne uprave i sudstva u tranzicijskim zemljama (tzv. Washingtonski sporazum, *Washington consensus*) koja se temelji na isticanju potrebe stabilizacije zemalja, temeljem redukcije državne djelatnosti s blagostanja na klasične državne funkcije održanja poretka i pravne stabilnosti (*law&order*), odnosno ideje da se smanjuje raširenost i djelatnost države (*scope*) u korist boljeg obavljanja manjeg broja zadataka (*smaller but stronger*)⁷³.

Posebno pokazujemo sliku promjena i napretka u suzbijanju i kontroli korupcije.

⁷¹ http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/country_report.asp?countryid=99

⁷² http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc_chart.asp

⁷³ Fukuyama, F., *State Building: Governance and the World Order in the 21st Century*, Profile Books, 2005., 6.-7.,20.,23.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996–2008

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

2.6. Nations in Transit

*Freedom House*⁷⁴ provodi više sličnih istraživanja. *Freedom in the World* (FRH) je istraživanje koje završava stvaranjem rang-liste i

⁷⁴ Freedom House je nevladina udruga koja promiče demokratske vrijednosti putem različitih oblika pomaganja istraživanja, publikacija, seminara i projekata. Freedom House je osnovana 1941., a od 1955. objavljuje istraživanja o raširenosti sloboda, koje mjeri i izražava različitim indeksima, a od 1978. izdaje godišnja izvješća, pokrivajući 192 zemlje. Nations in Transit je skup istraživanja koja su započela 1995. i pokrivaju 28 postkomunističkih zemalja. Dio izvješća su mjerenja korupcije. Countries at the Crossroads je novo istraživanje, započeto 2004. i koje pokriva nove demokracije te sadrži pitanja o korupciji. Ocjene korupcije temelje se na stajalištima ekspertnih skupina i lokalnih referenata, a provjeravaju se postupcima monitoringa i na širim skupovima prije objave. www.freedomhouse.org

podataka o stanju demokratskih institucija. Svaki element institucionalnog i pravnog djelovanja ocjenjuje se prema specifičnim pitanjima o svakom elementu njihovog djelovanja. Ocjene daju eksperti, lokalni i regionalni, a u središnjoj analizi se ponderiraju, provjerava konzistentnost i obrađuju rezultati. Za nas je najvažnije istraživanje *Nations in Transit* (FNT)⁷⁵, koje u godišnjim publikacijama prati različite elemente funkcioniranja društva (pravni sustav i vladavina prava, sudstvo, javna uprava, korupcija), što daje veliki broj mogućih usporedbi. Slična, no potpunija metodologija koristi se i u istraživanju *Countries at the Crossroads* (CCR). Tablice pokazuju vrlo zanimljive podatke. Na primjer, i ovdje se pokazuju izvjesne oscilacije, no i blagi napredak Hrvatske.

Nations in Transit: Croatia 2009.⁷⁶

	2009.	2008.	2007.	2006.	2005.	2004.	2003.	2002.	2001.	1999.	1998.	1997.
Izbori	3,25	3,25	3,25	3,25	3,00	3,25	3,25	3,25	3,25	4,25	4,25	4,00
Središnja vlast	3,50	3,25	3,50	3,50	3,50	3,75	3,75	3,50	3,50	4,00	4,00	4,00
Neovisni mediji	4,0	3,75	4,0	3,75	3,75	3,75	3,75	3,50	3,50	5,00	4,75	4,75
Pravosuđe	4,25	4,25	4,25	4,25	4,50	4,50	4,25	3,75	3,75	4,75	4,75	4,75
Korupcija	4,50	4,50	4,75	4,75	4,75	4,75	4,75	4,50	4,50	5,25	-	-
Σ	3,71	3,64	3,75	3,64	3,75	3,83	3,79	3,54	3,54	4,46	4,25	4,20

Podjednako je važno usporediti, što istraživanje omogućava, i rezultate za druge varijable dobre vlasti, gdje je očito da su rezultati, i napredak, u kategoriji ocjene raširenosti korupcije slabiji od prosjeka. Ako pri tome u obzir uzmemo i podatke⁷⁷ o izbornom procesu (promjena od 4,25/1999. na 3,25/2009.), civilnom društvu (promjena

⁷⁵ Nations in Transit istraživanje pokriva 27 zemalja tranzicije, osim Turske.

www.freedomhouse.org/nationsintransit

⁷⁶ The ranking is given on a scale from 1 to 7 whereby 1 is the best and 7 the worst rank. A democratic score is an average of all evaluations in a year. www.freedomhouse.hu/nation-in-transit/2009

⁷⁷ www.freedomhouse.hu/NIT2007

od 3,50/1999. na 2,75/2009.), slobodi medija (promjena od 5,00/1999. na 4,00/2007.) – koji su na razini zemalja EU, i usporedimo ih s pokazateljima korupcije, napredak je pozitivan, no skoro neznan. Još manje zadovoljstva možemo naći u usporedbi sa susjednim tranzicijskim zemljama.

Nations in Transit: 2010.⁷⁸

	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Hrvatska	5,25	4,50	4,50	4,75	4,75	4,75	4,75	4,75	4,75	4,50	4,50	4,50
B&H	6,00	5,75	5,50	5,00	4,75	4,50	4,25	5,00	4,25	4,25	4,50	4,50
Mađarska	2,50	3,00	3,00	2,75	2,75	2,75	3,00	3,00	3,00	3,00	3,25	3,50
Slovenija	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,25	2,25	2,25	2,25	2,50	2,50
Bugarska	4,75	4,75	4,50	4,25	4,25	4,00	3,75	3,75	3,75	3,50	4,00	4,00
Rumunjska	4,25	4,50	4,75	4,50	4,00	4,25	4,25	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Srbija	6,25	6,25	5,25	5,00	5,00	6,25	5,25	5,00	5,00	5,00	4,75	4,50

Već smo u ranijim komentarima istraživanja naglasili da Hrvatska u bitnom ne odstupa od sličnih zemalja, no u ovom istraživanju, u cijeloj skupini tranzicijskih zemalja (Bugarska, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Srbija), većih razlika i nema. Štoviše, i zemlje kao Slovenija i Mađarska s vremenom bilježe porast korumpiranosti.

2.7. Druga istraživanja korupcije

*Gallup International*⁷⁹ (GAL, GMS) globalno je najvažnija institucija praćenja javnog mnijenja, osnovana još 1947., i ima ispostave u 55 zemalja širom svijeta. Njezina je prednost u tome što jamči tehničku kompetentnost i izvrsnost. Novo istraživanje, *The Gallup International Millennium Survey*, obuhvatilo je 57.000 ispitanika

⁷⁸ The ranking is made on a scale from 1 to 7, where 1 is the best and 7 the worst rank. A democratic score is an average of all evaluations made in a year. www.freedomhouse.hu/nation-in-transit/2010

⁷⁹ www.gallup-international.com

u 60 zemalja svijeta i nastavak je prethodnih, te daje mogućnosti usporedbi u vremenu i u komparativnoj perspektivi. To istraživanje vrlo je vrijedno i zbog mogućih usporedbi s istraživanjima društvenih vrijednosti, povjerenja u institucije i slično. *Gallup* provodi i GBS istraživanje (*Global Barometer Survey*).

Na pitanje: “Jeste li osobno podmitili nekog javnog službenika?”, rezultati su u regiji vrlo visoki. Istina, u ovom je istraživanju javnog mnijenja, koje ne pokriva cijelu zemlju, već samo uzorak građana glavnoga grada, **Hrvatska relativno, u regiji, najbolje ocijenjena. Štoviše, i usporedba s ranijim istraživanjima pokazuje znatan napredak.**

Bertelsmann Transformation Index (BTI)⁸⁰ manje je javnosti poznat indikator uspješnosti tranzicije i ekonomskog rasta, slobodnog tržišnog natjecanja (MI) i djelovanja demokratskih institucija (SI). Sastavni dio izvješća je i stanje korupcije. Budući da pokriva 116 zemalja i stalno, od 2004. godine, prati promjene, to je izniman kvantificirani pokazatelj i mogući temelj za ocjene uspješnosti politike. Izvješće vrlo precizno analizira konzistentnost politika i političku volju provođenja reformi (BRI, QLM).

Business Environment Risk Intelligence (BERI)⁸¹ je kvalitativno istraživanje koje komentira osnovne podatke (57 kriterija) i procjenjuje stabilnost pojedine zemlje i njezinih institucija. Eksperti procjenjuju situaciju prema kojoj je i korupcija jedan od faktora rizika političke i gospodarske situacije. Zemlje (116) se procjenjuju prema kompozitnom indeksu sigurnosti od 1 do 100.

Columbia University⁸² provodi *State Capacity Survey* (CUD), na temelju standardiziranog upitnika koji popunjavaju eksperti (164) za stotinjak zemalja. Vrijednost i respektabilnost tog instrumenta treba pripisati tradiciji provođenja takvih istraživanja na sveučilištu i njegovoj odvojenosti od posebnih interesa, utjecaja vlada ili financijskih centara moći.

⁸⁰ www.bertelsmann-transformation-index.de

⁸¹ www.beri.com

⁸² www.columbia.edu

*World Economic Forum*⁸³ (WEF) vjerojatno je jedna od najutjecajnijih globalnih točaka regulacije svjetskih procesa. Definiran kao neprofitna i nevladina organizacija, smještena u Davosu, WEF okuplja najutjecajnije ljude našega doba: političare i vođe, znanstvenike, poslovne utjecajne ljude, stručnjake raznih profila. Od samoga početka (1971.), taj je forum raspravljao o stabilnosti i efikasnosti političkih i državnih institucija, a korupcija se često nametala kao tema. U suradnji s *Harvard Institute for International Development* (HIID), forum je pripremao empirijske podloge za takve rasprave. Od 1996., WEF je pokrenuo izradu izvješća o konkurentnosti *Global Competitiveness Survey/Report*, koje je postalo godišnja publikacija koja prati glavne dimenzije korporativnog života i situacije u pojedinim zemljama. Jedna od takvih dimenzija je i korupcija. GCS i GCSA u svojim se istraživanjima kompetativnosti oslanjaju na procjene poslovnih ljudi i eksperata.

Heritage Foundation (HER)⁸⁴ američka je zaklada koja podržava istraživanja i obrazovanje. Jednom godišnje, nakon 1995., objavljuje *Index of Economic Freedom*. Taj indeks obuhvaća 161 zemlju i daje mjere ekonomske slobode i ocjene mogućnosti rasta i uključivanja u svjetsku ekonomiju. U metodološkom smislu primjenjuje se kombinacija ankete, intervjua i mišljenja eksperta, što se povezuje s brojnim ekonomskim pokazateljima.

2.8. Zaključno o istraživanjima

Dug i opširan izvod o istraživanjima korupcije imao je dva cilja. Prvo, da se osvjedočimo o bogatstvu pokazatelja i mjerenja. Istraživanja su davno nadmašila ideje koje su im prethodile,⁸⁵ postala su sofisticirana, profesionalno su ih provodile stalne institucije i istraživački centri. Sve manje im je cilj bio stvaranje usporedbi i komparacija podataka, položaja država, na temelju općih agregiranih

⁸³ www.weforum.org

⁸⁴ www.heritage.org

⁸⁵ Klitgard

podataka. Istraživanja su u funkciji kreiranja politika (*policy*) i sve više nastoje identificirati i analitički razdvojiti različite dimenzije korupcije: prema sektorima, prema žrtvama, šteti i troškovima⁸⁶. Daleko su iznad ispitivanja javnog mnijenja i jednostavnih pitanja o percepciji. Sad omogućavaju komparabilnost između različitih zemalja i različitih vremenskih točaka. Istraživanja pokazuju da, globalno, razina korupcije opada i stagnira, ali da je opasno visoka u velikom broju tranzicijskih i manje razvijenih zemalja. Pokazuje se da je, u oba posljednja kruga proširenja EU, pitanje korupcije bilo jedno od ključnih pitanja političkih kriterija, vladavine prava i pravosuđa. Za nove zemlje članice pritisak prema reformama nije prestao. Otkriva se i to da politička volja – mjerena ne samo sredstvima nego zapažena prema davanju primjera – ima veliku ulogu⁸⁷.

Drugi cilj je važniji za našu temu. Postavili smo tri pitanja: postoji li korupcija i kako se na nju gleda, koja je raširenost korupcije i u

⁸⁶ Ako kao grubi kriterij važnosti povjerenja uzmemo povjerenje u one institucije za koje je više od 50% ispitanika izrazilo da ima dosta ili vrlo veliko povjerenje, onda vidimo da taj kriterij zadovoljavaju samo Crkva, vojska i policija. U prve dvije institucije dosta veliko ili veliko povjerenje izražava nešto manje od 70% ispitanika, a u policiju nešto više od 50%. Na suprotnom polu, daleko najniže povjerenje se izražava u političke stranke, u koje dosta ili vrlo veliko povjerenje ima samo oko 14% ispitanika. S druge strane, sindikati prolaze relativno bolje jer u njih izražava povjerenje ipak više od 40%, dok se te brojke za Vladu i Sabor kreću oko 30%. Vidi: Sekulić, D., Šporer, Ž., Povjerenje u institucije građana Hrvatske, u: U kakvu EU želimo, Boell Stiftung, Zagreb, 2006., 83.-103.

⁸⁷ Finally, individuals matter, and strong leadership is essential in shaping and pushing reform. Every country that has achieved some success on the anticorruption front has had leaders who have tenaciously pushed the reform agenda. Romanian leaders strengthened the asset declaration law immediately upon taking office and have worked to support prosecutors who are also keen to tackle corruption. Slovak leaders have been instrumental in pursuing far-reaching tax and budget reforms. The Georgian government has doggedly pursued fundamental reforms in many areas since the Rose Revolution in late 2003. On the other hand, a lesson from countries with less success to date is that reforms will not achieve the desired results unless there is real support from the leadership and a strong push on implementation. Leaders cannot expect to eliminate corruption, but the experience of the countries of Europe and Central Asia shows that those with strong commitment, courage, and support can make an important difference in a relatively short period of time. <http://siteresources.worldbank.org/intwbigovantcor/measure.pdf>

kojim su područjima njeni efekti najopasniji? Odgovori su sljedeći: korupcija postoji i njezina se raširenost može mjeriti,⁸⁸ štoviše baš su istraživanja temelj određenja prioriteta. Više istraživanja (*Corruption Barometar, BEEPS, Governance Indicators*) **prioritete smješta u sferu visoke (state captures) i političke korupcije (npr. sukoba interesa)⁸⁹, upozorava na povezanost problema javne uprave i korupcije (osobito otvorenosti), financiranja političkih stranaka i kampanja. Treće pitanje jest: što sada učiniti?**

3. Mogućnosti djelovanja⁹⁰

3.1. Korupcija i povjerenje u institucije

Strategija je nastojanje da se formuliraju okviri za donošenje odluka koji odgovaraju na pitanje “Što to želimo učiniti i kako to postići?”. I dok je u prvom redu važno što želimo postići, s vremenom važnijim postaje pitanje prioriteta i načina. Vjerujemo da su danas ciljevi jasniji – definirani su političkim odlukama (nacionalni program, npr.), potvrđeni su istraživanjima mnijenja javnosti, predloženi su kao dije-

⁸⁸ Još smo davno upozorili da je, makar i ne znamo precizno, korupcija mjerljiva po velikim štetnim posljedicama (smanjivanje tržišnog natjecanja, investicija i sl.) – “sporedno je da li je naslijeđena ili stvorena, je li riječ o eroziji morala ili tko snosi veću krivnju, ali je važno što se protiv korupcije čini”. Vidi: Nacionalni program za suzbijanje korupcije, 2003., ali zapravo iz: Kregar, J., *The Evil of Corruption*, op. cit. 2000., 138.

⁸⁹ U istom tonu govore i ocjene Europske komisije “Some first results are appearing in the fight against corruption. The anti-corruption programme 2006-2008 is being implemented. The legal framework to combat corruption has been further improved. The Office for the Fight against Corruption and Organised Crime (USKOK) has become more active and become involved in the investigation of some important corruption cases. However, corruption remains widespread. There is a need for greater efforts to prevent, detect and prosecute corruption. No indictment or verdict has been issued in any high-level corruption case. The concept of conflict of interest is little understood. Implementation of the anti-corruption programme lacks strong coordination and efficient non-partisan monitoring.” Croatia 2007 Progress Report Brussels, 6.11.2007; SEC(2007), 1431.

⁹⁰ Ovaj dio izrađen je na temelju teksta: Kregar, J., Gardašević, Đ., Gotovac, V., *Demokracija kroz pravo: potrebne izmjene u zakonodavstvu: sukob interesa, dostupnost informacija i financiranje političkih stranaka*, Informator 5641, 29. ožujka 2008., 1.-4.

lovi ekonomskog programa⁹¹ i zadovoljavaju jedan važan dopunski kriterij. Mjere koje treba provesti treba izabrati i akciju fokusirati na prioritete, raditi ono što daje izravne učinke, za što postoje znanje i ljudi, i ne raditi sve odjednom. Pitanje nije samo što želimo, nego možemo li ono što hoćemo? Zato se želimo usmjeriti na tri važne skupine prijedloga: sprječavanje sukoba interesa, financiranje političkih stranaka i pitanje dostupnosti informacija.

U tijeku istrage otkriveni su mnogi politički skandali, a mnogi, čak visoki dužnosnici pod teretom su sudskih optužnica. Vjerujemo da će se nastaviti ta aktivnost progona korupcije, i da ovi slučajevi nisu samo politička tehnologija usmjeravanja odgovornosti na nepoštene pojedince, već su početak reformi sustava.

Prednost time dajemo mjerama prevencije i smanjenja rizika korupcije, mjerama koje mijenjaju narav i logiku realnog političkog sustava i otvaraju potrebu reformi.

Sredstva političke kontrole vlasti nisu samo klasična organizacijska (decentralizacija, dioba vlasti, kolektivnost), nisu to ni sami izbori ili neposredna demokracija, nego niz novih funkcionalnih metoda koje se smatraju standardnim sastojkom demokracije⁹². One služe povećanju odgovornosti i javnog nadzora nad političkom vlasti. Zato potrebne reforme tih instrumenata nisu jednostavna tehnička promjena organizacije, ljudi ili visine materijalnih sredstava u proračunu. Ne radi se o promjenama propisa, varljivim mjerama perturbacija naziva tijela ili položaja, promjenama personalnog sastava, već o pravim političkim reformama. Na to nas upozoravaju i ton i sadržaj ocjena o stupnju razvoja demokracije, izvješća i uvjeti koje nam postavlja EU. Od nas se ne traži kozmetička promjena, nego dosizanje ciljeva (*benchmarks*) koji su nam zadani.

⁹¹ Strateški okvir za razvoj 2006-2013., dokument hrvatske Vlade, kao prioritete navodi povlačenje države iz gospodarstva, reformu pravosuđa i javne uprave te otvorenost javne administracije i sprječavanje sukoba interesa. (str. 66.)

⁹² Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Berlin, 1964., 201.- 211. Slično, Eugen Pusić koristi izraz "organizacijska i funkcionalna sredstva političke kontrole" i navodi formalne oblike: decentralizacija, odvajanje funkcija (podjela vlasti), kolektivnost, neposredno odlučivanje građana, izbori i reprezentacija, participacija. Vidi: Pusić, E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1993., 98.-117.

3.2. Sprječavanje sukoba interesa

Sukob interesa je neizbježna i normalna situacija, no situacija koja zahtijeva regulaciju i rješenje. Sukob interesa je situacija u kojoj su u suprotnosti interes nositelja javne službe i njegov privatni interes, koji može neprikladno utjecati na vođenje njegove javne dužnosti i odgovornosti⁹³. Samo po sebi nije krivo biti u takvoj situaciji, no tada treba napraviti izbor i urediti odnose. Situacije sumnje u etičku ispravnost i interesne motive dužnosnika ne smiju trajati i narušiti povjerenje.

To je bio razlog donošenja *Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti*, 2003. godine. Razlozi nisu prestali, no potrebno je razmotriti promijenjene okolnosti njegove primjene. Više je razloga potrebnih promjena u postojećem uređenju sukoba interesa. Prvo je iskustvo primjene, drugo je izostanak propisa koji su trebali slijediti, a koji bi dogradili strukturu zaštite javnog interesa, a treće je nastanak novih međunarodnih obveza Republike Hrvatske.

3.2.1. U primjeni nije pronađen pravi fokus djelovanja. Djelovanje Povjerenstva u praksi nije bilo dovoljno proaktivno niti preventivno. Nisu pronađeni pravi oblici komuniciranja s javnošću. Uz kolebanja i otpore, javnosti su u ograničenoj mjeri dostupni podaci imovinskih kartica⁹⁴. Dužnosnicima su načela djelovanja ostala nepoznata (članak 3.), a nitko ih na to nije podsjećao. Odluke se ne objavljuju široj javnosti na trošak dužnosnika. Zakon je ostao nedorečen u pojedinim člancima: članak 6. (zabranjena djelovanja dužnosnika), članak 8. (primanje darova), članak 10. (obavljanje drugih poslova dužnosnika), članak 12. (registracija naknada na koje dužnosnici imaju pravo), članak 13. (drugi prihodi dužnosnika). Nejasnoće i nesigurnosti

⁹³ A “conflict of interest” involves a conflict between the public duty and private interests of a public official, in which the public official has private-capacity interests which could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities. OECD Forum on Implementing Conflict of Interest Policies in the Public Service, 5-6 May 2004, Rio de Janeiro, Brazil; www.oecd.org/dataoecd/0/56/31772731

⁹⁴ To pokazuju podaci: tek četvrtina postupaka odnosi se na državne dužnosnike, a tri četvrtine na lokalnu samoupravu. 28% odluka tiče se prethodnog mišljenja, a 72% naknadnih odluka.

propisa nisu popravljane tumačenjima. Međutim, izborna je kampanja potpuno pokazala opravdanost zabrane članstva dužnosnika u trgovačkim društvima, upravama i nadzornim odborima trgovačkih društava (članak 11.). Tada su to svi priznali ili zastupali, no tek ostaje vidjeti kako će se to ostvariti⁹⁵. Pokazalo se da namjera o proširenju kruga dužnosnika na gotovo 2.000 dužnosnika nema puno smisla (rektori i prorektori, vojni zapovjednici, pravobranitelj za djecu /sic!/, pravobranitelj za ravnopravnost spolova)⁹⁶.

Iako je bilo predviđeno da će se u posebne propise uvesti specifične odredbe o sprječavanju sukoba interesa, to nije učinjeno. Naime, citirani zakon trebao je utvrditi načela ponašanja, osnovna pravila o zabranjenim ponašanjima dužnosnika, načelna pitanja darova i slično, a u posebnim zakonima, prema raznim područjima, trebalo je razraditi posebna pravila (zdravstvo, obrazovanje, građevinarstvo). Nešto je učinjeno u pogledu sudaca (imovinske kartice), ali praktički ništa na području regionalne i lokalne vlasti. Nesretna okolnost da su gradonačelnici i načelnici poslužili da bi se umanjila usmjerenost zakona na visoku sferu politike⁹⁷ dovela je do izostanka takve aktivnosti. Podatak da se Povjerenstvo bavi baš tim slučajevima, ali uz neodgovarajuće postupovne obzire, govori za sebe. Donošenje pravila o sprječavanju sukoba interesa na lokalnoj razini danas je nužnost⁹⁸.

⁹⁵ Ostat će grijeh odgovornosti na onima koji su, u posljednji čas, prije usvajanja zakona, izmijenili, 2003. godine, prijedlog da dužnosnici nikako ne mogu biti članovi uprava ili nadzornih odbora uz uvjetno dopuštenje (članak 11. stavak 5., uz naizgled stroge restrikcije (“posebni državni interes”, “Hrvatski Sabor utvrđuje popis trgovačkih društava ..., na prijedlog Vlade”). Stroge restrikcije su se istopile pod sebičnim stranačkim interesima postavljenja. Naizgled je stroga i odredba o zabrani primanja naknada za taj rad (volontersko obavljanje dužnosti). Međutim, niti je motiv takvog članstva skromna naknada, a moć jest, niti se odredba kontrolira, a igrat ju je lako.

⁹⁶ Prava namjera bila je proširiti krug dužnosnika obuhvaćenih zakonom da bi se smanjila njegova strogost. Uostalom, u sustavu središnje javne uprave postoji 281 dužnosničko mjesto (od kojih sva nisu obuhvaćena u čl. 2., stavak 1., točke 17., 22.), te više stotina osoba koje obavljaju rukovodeće dužnosti u centralnoj državnoj upravi.

⁹⁷ “mogućnost provedbe regulative sukoba interesa kada se radi najvišim državnim dužnosnicima obrnuto je razmjerna krugu dužnosnika na koje se odnosi”, Derenčinović, D., Komentar Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, PFZ, Zagreb, 2005., 25.

⁹⁸ U nekim gradovima u Hrvatskoj i bez posebnog zakonskog poticaja nastaju vijeća za suzbijanje korupcije (Varaždin, Pula). U drugim pak, nevladine udruge iniciraju po-

3.2.2. U međuvremenu dolazi i do novog vala međunarodne aktivnosti u donošenju novih pravila sprječavanja sukoba interesa⁹⁹. Osnovna pravila koja kod nas uvodimo u etičnost ponašanja u obavljanju javnih dužnosti¹⁰⁰ dobila su podlogu i u UN konvenciji o sprječavanju korupcije¹⁰¹. Istodobno i u regiji¹⁰², praktično su sve zemlje donijele zakone kojima se regulira sukob interesa. Napredak je postupan, no zamjetan. Jedina iznimka je Republika Slovenija u kojoj su razne vlade opstruirale provedbu mjera sprječavanja sukoba interesa i zapravo, na štetu narušene međunarodne uvjerljivosti, ukinule djelovanje odgovarajućeg povjerenstva.

Osobito je aktivno djelovanje OECD¹⁰³ i Svjetske banke¹⁰⁴ u pitanjima sprječavanja sukoba interesa. Slijedeći ranije aktivnosti i upute (*guidance*), koje su potaknule prvu seriju zakonskih odredbi u tranzicijskim zemljama, donesena su i nova pravila koja se odnose na sukob interesa¹⁰⁵. Za našu svrhu posebno je relevantan dokument koji daje smjernice¹⁰⁶ u potrebnom usavršavanju postojeće prakse. Smjernice polaze od navođenja koraka u kojima se identificiraju i utvrđuju prioriteti promjena (*identification of specific occurrences of unacceptable conflict of interest situations*), a zatim se inzistira na

krete i protestna okupljanja – ne baš najbolji način suzbijanja korupcije – što je svakako indikacija lokalnih problema. I ovdje vrijedi: nepovjerenje u institucije vodi skandalizaciji lokalnog političkog života (Zagreb, Dubrovnik), što je velika šteta i trebalo je prevenirati.

⁹⁹ Usporedi Corruption; Compendium of International Legal Instruments on Corruption, UN, New York, 2005.

¹⁰⁰ Summary of the Nolan Committee's First Report on Standards in Public Life, www.archive.official-documents.co.uk/document/parlament/nolan

¹⁰¹ Republika Hrvatska (18. veljače 2005.) ratificirala je i objavila konvenciju (NN-MU 2/2005.)

¹⁰² Vidi npr. Anticorruption Measures in South Eastern Europe, OECD, 2002., Anticorruption Measures in South Eastern Europe, SPAI.

¹⁰³ No Longer Business as Usual, OECD, 2000.

¹⁰⁴ www.worldbank.org/anticorruption

¹⁰⁵ Recommendation Of The OECD Council on Guidelines For Managing Conflict of Interest in the Public Service, 5-6 May 2004; Rio De Janeiro, Brazil; www.oecd.org/dataoecd/0/56/31772731

¹⁰⁶ "Implementation Focus" As the Way Forward to Manage Conflict of Interest; Brazil; www.oecd.org/dataoecd/0/56/31772731

jasnoj potvrdi političke volje (*leadership and commitment*). Zahtijeva se podrška primjeni strogih pravila i utvrđenje područja rizika (*awareness and anticipation of at-risk areas for prevention*). Sljedeći korak je otvorenost informacija (*appropriate disclosure*) i reguliranje akutnih slučajeva (*effective management of conflicts*), te konačno prilagodba postojećih pravila novim situacijama.

3.2.3. Prioritet je sprječavanje sukoba interesa na najvišoj razini dužnosnika. Treba smanjiti broj dužnosnika prema postojećem zakonu. Treba donijeti posebna pravila za lokalnu samoupravu. Treba ugraditi pravila u systemske zakone koji reguliraju zdravstvo, visoko školstvo i znanost, javne medije. Treba donijeti pravila koja reguliraju utjecaj gospodarskih subjekata i interesnih grupa na dužnosnike (pravila o lobiranju). Političku volju treba potvrditi jasnom izjavom tijela na koje se zakon odnosi (Sabor, Vlada) i potpisom osobnih izjava čiji sadržaj treba utvrditi (članak 19. Zakona).

Za javnost treba otvoriti rasprave u tijelima koja odlučuju o sukobu interesa, osim dijela postupka u kojem se utvrđuju i provjeravaju činjenice. Treba odgovarajuće opremiti informatičku podršku tim tijelima. Treba osigurati ovrhu nad odlukama Povjerenstva o objavljivanju svojih odluka u kojima se odlučilo o postojanju sukoba interesa. Treba osigurati sustav edukacije dužnosnika, medija i javnosti o načelima, zakonskim rješenjima, pojedinostima postupka i djelovanju na lokalnoj razini. Treba promijeniti pravila i odredbe postojećeg zakona glede: kruga dužnosnika (članak 2.), zabranjenih djelovanja dužnosnika (članak 6.), deklaracije imovine i prihoda (članak 7., članak 12.), donošenja provedbenih akata detaljnijim reguliranjem odredbe o darovima i postupku njihovoga prijavljivanja. Dužnosnici osim plaće ne smiju – bez izuzetka – primati druge naknade (osim iz članka 10. stavak 2. i 3.). Treba potpuno zabraniti članstvo dužnosnika u trgovačkim društvima, upravnim i nadzornim odborima. *Blind trust* ugovore (članak 11. stavak 1.) treba podvrgnuti provjeri povjerenstva. Konačno, u Povjerenstvu trebaju biti samo osobe koje nisu dužnosnici, ni stranački, niti državni ili javni.

3.3. *Financiranje političkih stranaka – stanje i perspektive*¹⁰⁷

Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata¹⁰⁸ je zakon kojim je uređen način i uvjeti stjecanja sredstava za djelovanje političkih stranaka, a i nadzor te transparentnost stjecanja i trošenja sredstava političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata. Ovaj zakon, čije je donošenje povezano i s preventivnom mjerom 4.1.¹⁰⁹ u vezi uređenja političkih stranaka u okviru šireg uređenja društvenog prostora politike i javne uprave iz Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006.–2008.¹¹⁰, a kojem se ustavna osnova nalazi

¹⁰⁷ Analiza se temelji na radovima o financiranju političkih stranaka i kampanja. Vidi: Kregar, J., Izgledi Hrvatske u borbi protiv korupcije, Godišnjak tribine PFZ, 2003., 121.-145.; Kregar, J., Financiranje političkih stranaka, Godišnjak tribine PFZ, 2003., 191.-221.; Kregar, J., Financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja, Zbornik Pravnog fakulteta, 54., 2004., 5.; Kregar, J., Marko, J., Financiranje političkih stranaka, 83.-106., u: Prpić, I. (urednik), Država i političke stranke, Narodne novine, Zagreb, 2004.; Kregar, J., Corruption in Croatia: Risks and Actions, 274.-280.; Kregar, J., Gardašević, Đ., Petak, Z. (urednik). Novac u politici, Transparency International Hrvatska, Zagreb, 2003., 1.-32., i to: Financiranje političkih stranaka u društvenom i pravnom kontekstu, 13.-15.; Kregar, J., Komparativni prikaz financiranja političkih stranaka, 15.-20.; Kregar, J., Gardašević, Đ., Europski standardi – od madridske deklaracije do preporuke (2003.), 4., Odbor ministara Vijeća Europe, 20.-29.; Kregar, J., Zajedničke karakteristike, 29.-31.; Kregar, J. (urednik), Introduction to the National Integrity System Study, Country Report, Transparency International Hrvatska, Zagreb, 2003., 1.-48. – Neposredna podloga je rad Kregar, J., Prijedlog zakona o financiranju političkih stranaka, *Informator* 5493-5494, 1996., 1.-3.

¹⁰⁸ Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (*Narodne novine*, 19/07).

¹⁰⁹ “4.1. Političke stranke – Nejasno i neprecizno utvrđene obveze u kontroli financiranja političkih stranaka mogu biti jedan od načina moguće korupcije u politici. Pitanje anonimnih donacija i donatora treba regulirati sukladno s europskom praksom. To treba regulirati donošenjem posebnog zakona o financiranju političkih stranaka, kojim će se propisati mogući izvori financiranja političkih stranaka i pobliže odrediti dopuštena sredstva. Zakon će se koncipirati na taj način da će se u njega ugraditi najbolja praksa zemalja EU. Kad je financiranje političkih stranaka precizno uređeno te financijski izvještaji dostupni javnosti, smanjuje se mogućnost korupcije.” Nositeljem ove mjere označen je Središnji državni ured za upravu Vlade Republike Hrvatske, s rokom do 30. rujna 2006. godine.

¹¹⁰ Nacionalni programa suzbijanja korupcije 2006.–2008. (*Narodne novine*, 39/06).

i u odredbi članka 6.¹¹¹ Ustava Republike Hrvatske¹¹², iako može biti doživljen kao napredak u odnosu na prethodno nedovoljno uopće uređeno rješenje iz Zakona o političkim strankama¹¹³, još uvijek ne jamči financiranje i financijsko djelovanje stranaka sukladno europskim standardima i globalno prihvaćenoj dobroj praksi pa ga je, kao takvog, potrebno izmijeniti odnosno dopuniti¹¹⁴.

Uređenje sredstava za rad političkih stranaka koje uključuje zabranu anonimnih priloga (članak 5.) te uređenje ključnih pojmova, članarina, dobrovoljnih priloga te načina financiranja iz sredstava državnog proračuna te proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, naprosto nije dovoljno za državu koja želi razvijati svoju demokratsku praksu. Gornje granice iznosa dobrovoljnih priloga fizičkih (HRK 90.000,00) i pravnih osoba (HRK 1.000.000,00) tijekom kalendarske godine previsoko su postavljene (ovo osobito u kontekstu četverogodišnjeg izbornog ciklusa, dakle potencijalnog učeterostručenja iznosa) i otvaraju mogućnost “izloženosti” pojedinim izvorima. Ta je pretjeranost razvidna već promatrajući samo relativno relevantne (naime uvjetno i upitno točne) “nevelike” iznose koje su političke stranke prikazale kao angažirane za izbore za Hrvatski sabor 2007. godine. Tu se, tako, otvara prostor ne samo za “trgovinu” političkim stavovima, mandatima i pozicijama na izbornim listama, već se i potiče stranke da raspolažu sve većim i neumjerenim sredstvima.

¹¹¹ “Osnivanje političkih stranaka je slobodno. Unutarnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti sukladno temeljnim ustavnim demokratskim načelima. Stranke moraju javno polagati račun o porijeklu svojih sredstava i imovine. Protuustavne su političke stranke koje svojim programom ili nasilnim djelovanjem smjeraju podirivanju slobodnoga demokratskog poretka ili ugrožavaju opstojnost Republike Hrvatske. O protuustavnosti odlučuje Ustavni sud Republike Hrvatske. Zakonom se uređuje položaj i financiranje političkih stranaka.”

¹¹² Ustav Republike Hrvatske (*Narodne novine*, 56/90, 135/97, 8/98 - pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 - pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 - pročišćeni tekst i 55/01 - ispravak).

¹¹³ Zakon o političkim strankama (*Narodne novine*, 76/93, 111/96, 164/98 i 36/01).

¹¹⁴ Ovdje u regionalnom kontekstu ukazujemo na recentan izvor važan za ovu temu: Political Finance and Corruption in Eastern Europe – The Transition Period (urednici: Smilov, D., Toplak, J.). Aldershot: Ashgate, 2007., u kojem je objavljen i pregled stanja u Republici Hrvatskoj.

Rješenje koje je bolje, i postoji u praksi nekih zemalja¹¹⁵, je navesti ograničenja pojedinih iznosa¹¹⁶, te smanjenje gornjih ograničenja radi većeg sudjelovanja građana, da se onemogući istodobna financijska potpora većem broju stranaka (čime se smanjuje rizik od neuspjeha potpore pobjedničkoj stranci), a da se u pogledu priloga pravnih osoba rješenje doradi na način da se navedene pravne osobe detaljnije definiraju, nadopune, te da se još šire ograniči, odnosno zabrani njihovo davanje političkih financijskih priloga¹¹⁷.

Zagovaramo i ideju institucionalizacije nadzora, proširenjem ovlasti Državnog izbornog povjerenstva što, osim što jest globalni i regionalni trend, može predstavljati znatno vjerodostojniju instancu nadzora. Državna revizija i Ministarstvo financija su tijela političko-izvršne vlasti! Nadzor nad provođenjem tog zakona trebao bi biti redovit, po vremen i pravovremen; ne bi se trebao svoditi samo na računovodstvenu provjeru i administrativno bilježenje, već bi se sustavnim uvidom i smislenom provjerom prihoda i objektivno utvrđenih rashoda uistinu trebalo utvrditi djeluje li stranka na zakonit način, i to ne samo u svezi konkretnih izbora, već općenito, i kada funkcionalno djeluje u izbornom razdoblju, bez obzira je li u poziciji ili opoziciji. Jačanjem Državnog izbornog povjerenstva, promišljanjem praktične reorganizacije njegovih trajnih ovlasti, ove bi se zamjerke mogle ispraviti¹¹⁸.

Sustav sankcija trebao bi biti jednostavniji, sankcije bi svojom strogošću trebale djelovati generalno preventivno, a valjalo bi promi-

¹¹⁵ Kregar, J., Prijedlog zakona o financiranju političkih stranaka, Informator 5493-5494, 1996., 1.-3.

¹¹⁶ Tako je u pogledu financiranja sredstvima Državnog proračuna Republike Hrvatske i Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata u članku 7. predvidio financiranje u relativnom iznosu (postotku, 0,056%) u odnosu na sredstva tekućih izdataka proračuna iz prethodne godine.

¹¹⁷ Ne bi manje važno, stoga i spomena vrijedno bilo posebno zakonsko uređenje pojma i instituta lobiranja, odnosno zagovaranja u političkom kontekstu, s obzirom da je to područje, kad je neuređeno, značajan agregat političke korupcije.

¹¹⁸ Zbog tih i drugih razloga, Državno izborno povjerenstvo treba biti nezavisno i profesionalno tijelo sa širokim ovlastima i odgovornošću za izbore (i financiranje stranaka). Podržavamo svesrdno ideju, više puta iznesenu, no zasad neostvarenu, da se suce oslobodi teških dužnosti u Državnom izbornom povjerenstvu. Vidi: Crnić, I., Izborni postupak – kritike i prijedlozi, Informator 5623, 26. siječnja 2008., 7.

sliti i sustav objave kršenja zakonskih pravila financiranja političkih stranaka na način koji neće samo *ex post facto* obavješćivati glasača o tome kako je neka stranka (kojoj je on prethodno možda već dao glas) prekršila zakon, već će informativna vrijednost podataka o kršenju pravila o financiranju u vezi s aktualnim ili nekim prethodnim izborima biti povezana s aktualnim izborima na način da se isti podaci o konkretnim kršenjima pojedine stranke objave tijekom predizborne kampanje, pa i na dan izbora! Sve naravno na teret prekršitelja, kako bi sankcija bila financijski opterećujuća, javno obznanjena prije donošenja političkih odluka i djelovala poput društveno-prihvatljivog ostracizma, kad već ponekad moral ne nalazi svoje primjene u političkoj areni.

U prijedlozima se držimo preporuka Vijeća Europe (tako i Preporuka Parlamentarne skupštine /2001./ 1516 od 22. svibnja 2001. godine, Preporuka Vijeća ministara /2003./ 4E od 8. travnja 2003. godine), Venecijanske komisije, OECD-a i dr., koje se tiču razvijanja sustava financiranja političkih stranaka, ali i nastojanja sprječavanja korupcije ili promoviranja sustava dobrog vladanja (*good governance*).

Od petnaestak standardnih mjera koje se odnose na reguliranje financiranja političkih stranaka naši zakoni prihvatili su otprilike polovicu. Na primjer, postavljenje gornjeg limita troškova izbornih utakmica uređeno je previsoko, do mnogostruko više no u drugim zemljama (deset puta više za individualne donacije od SAD-a, tri puta više od Francuske i sl.). Limit od 1.000.000,00 kuna za tvrtke nije nikakav limit, već legalizacija bezobrazno visokih poklona. Koliko je to različito od potrebnih standarda svjedoče i odredbe koje vrijede za izbore za Europski parlament. Politička stranka koja se iskazuje kao stranka za Europski parlament dužna je godišnje objaviti puno izvješće o imovini i obvezama, objaviti izvore financiranja, s punim popisom svih donatora i donacija (osim onih koje su manje od 500 €). Zabranjeno je primanje anonimnih donacija, ali još uvijek ne znamo sva imena većih donatora!!! Zabranjeni su načini kojim bi se na indirektan način dvostruko pomagalo političkim strankama iz europskog proračuna, kao i to da se dobivena sredstva koriste za pomoć drugim strankama. Zabranjeni su prihodi od poslovanja i tvrtki kod kojih bi

se pomoću političkog utjecaja ili vlasništva, stranka našla u položaju da njima upravlja, što je odredba analogna zabrani primanja donacija od kompanija u državnom vlasništvu u nacionalnim zakonodavstvima. Zabranjeno je primanje donacija kompanija (pravnih osoba) u iznosu većem od 12.000 €.

Predlažemo smanjivanje gornjih limita individualnih donacija i izražavanje tog limita u relativnim vrijednostima; smanjivanje limita za donacije tvrtki; efikasni monitoring nezavisnog tijela, a ne samo Državne revizije i Ministarstva financija; uspostavljanje jedne nezavisne institucija s istražnim ovlastima, odgovorne za nadzor nad stranačkim računima, predizbornim troškovima, te ojačane mogućnošću da izriče sankcije; potpunost izvješća uz navođenje imena donatora; poštivanje europskih standarda prema preporukama Vijeća Europe, izbornog zakonodavstva za Europski parlament i Venecijanske komisije; kriminalizaciju ilegalnog financiranja političkih stranaka, možda i uz mogućnost kriminalizacije osobnog bogaćenja izabranih zastupnika za vrijeme mandata, ako ne postoji opravdanje u porijeklu imovine. Treba obvezati financijske institucije da prijave sumnjive financijske transakcije.

3.4. Zakon o pravu na pristup informacijama¹¹⁹

Odnos vlasti i građana je odnos povjerenja. Zato je otvorenost načelo i obveza javne vlasti, dostupnost informacija u posjedu javne vlasti je pravo građana. Građanima treba biti pristupačan i jasan ustroj tijela javne vlasti, njihova uloga, iznos i način trošenja proračunskih sredstava, te sustav odgovornosti. Dostupnost informacija u posjedu javne vlasti je pravo građana. Tijela javne vlasti obvezna su objavljivi-

¹¹⁹ I ovaj je dio izrađen na temelju teksta: Kregar, J., Gardašević, Đ., Gotovac, V., Demokracija kroz pravo: potrebne izmjene u zakonodavstvu: sukob interesa, dostupnost informacija i financiranje političkih stranaka, Informativnik 5641, 29. Ožujka 2008., 1.-4., te teksta: Kregar, J., Gotovac, V., Gardašević, Đ., Regulacija prava na pristup informacijama, Zagreb: Transparency International Hrvatska, 2004. (Prijedlog je uglavnom formulirao Đ. Gardašević.)

vati i osiguravati dostupnost informacija kojima raspolažu, moraju omogućiti javnost svojega rada. Europski standardi javne uprave¹²⁰ podrazumijevaju otvorenost vlasti i pravo na dostupnost informacija u posjedu tijela vlasti. Pri obavljanju javne vlasti tajnost je iznimka, a otvorenost je načelo i obveza javne vlasti, vlast postoji zbog građana, a ne obratno. U slučaju sukoba između javnog interesa i zapriječene tajnosti prednost ima javni interes. Ti su stavovi bili polazišta zalaganja za donošenje zakonske regulacije, za donošenje Zakona o pravu na pristup informacijama.

Zakon o pravu na pristup informacijama¹²¹ u Republici Hrvatskoj je na snazi nešto više od pet godina. Dosadašnji podaci o njegovoj primjeni pokazuju kako je riječ o aktu kojim se građani vrlo često koriste¹²², a istovremeno se bilježi i vrlo intenzivan razvoj prakse upravnih tijela te Upravnog suda Republike Hrvatske u njegovu tumačenju i primjeni¹²³. U ovom trenutku čini se, međutim, potrebnim napomenuti kako Zakon i dalje ima određene nedostatke i neusklađenosti, kako s međunarodnim tako i s hrvatskim propisima, te ga je potrebno izmijeniti i dopuniti u nekoliko segmenata.

Osnovni preduvjet usklađivanja ovog Zakona s najboljim standardima zakonodavstva koje uređuje dostupnost informacijama kojima raspolaže javna vlast jest uvođenje tzv. "testa javnog interesa". Naime, hrvatski zakon predviđa da su tijela javne vlasti (državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne /regionalne/ samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti) obvezna dati na uvid sve zatražene informacije, **osim** onih koje su zaštićene kao određene kategorije posebnih podataka¹²⁴.

¹²⁰ European Principles For Public Administration; Sigma Papers: No. 27; Ccnm/Sigma/Puma(99)44/Rev1, OECD; 22-Nov-1999. Str.27.

¹²¹ *Narodne novine*, 172/03.

¹²² Tako, na primjer, u godišnjem izvješću za 2006. godinu, koje je izdao Središnji državni ured za upravu, stoji kako su tijekom te godine sva tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj zaprimila čak 4357 zahtjeva za pristup informacijama. Istovremeno, riješeno ih je 4140, neriješeno je ostalo 93, 49 je odbijeno, a 173 je proslijeđeno nadležnim tijelima. Za navedene podatke vidi http://www.uprava.hr/izvjesce_2006.pdf.

¹²³ Vidi na primjer <http://www.upravnisudrh.hr/index.php>

¹²⁴ Tu je riječ ponajprije o tajnim i privatnim informacijama, sukladno zakonima koji uređuju tajne, odnosno osobne podatke – Zakon o tajnosti podataka (*Narodne novine*,

Osim toga, javnosti se ne moraju dati ni informacije koje se odnose na sprječavanje i otkrivanje kažnjivih djela te na kazneni progon; učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne; rad tijela koja vrše upravni nadzor, odnosno nadzor zakonitosti; mogućnost ozbiljne štete za život, zdravlje, sigurnost ljudi ili za okoliš; onemogućavanje provođenja gospodarske ili monetarne politike; te eventualno ugrožavanje prava intelektualnog vlasništva¹²⁵.

U međunarodnopravnim smjernicama (npr., Preporuka /2002/2 Vijeća Europe te Regulativa 1049/2004 Europske unije) predviđen je jedan korektivni izuzetak, poznat kao test javnog interesa. Ukratko, taj test služi kao pravna osnova da se čak i spomenute zaštićene informacije daju na uvid javnosti, ako se procijeni da bi njihovo objavljivanje više promicalo javni interes transparentnosti vlasti nego interes zaštite određenih informacija. Naravno, odluku o tome hoće li se u konačnici zaštićena informacija objaviti ili ne, donose sama tijela vlasti od kojih se informacija traži, ali i nadzorna sudbena instanca koja služi kao forum kojem se nezadovoljni građani mogu obratiti za pravnu zaštitu.

Uvjereni smo da se **praksa davanja informacija od strane javne vlasti u Hrvatskoj razvija u dobrom smjeru, no bez pravih aktivnosti i dobrih primjera usmjerenih na poboljšanje stanja.** Bez obzira na niz nedostataka, u protekle četiri i pol godine doneseno je nekoliko kvalitetnih odluka Upravnog suda, ali i samih tijela javne vlasti. **Daljnja obveza edukacije službenika za informiranje nesumnjivo je važan preduvjet razvoja.** U tome bi morala pomoći i praksa Europskog suda za ljudska prava, koji na ovome području ima nekoliko vrlo važnih presuda. Druga okolnost važna za razvoj

79/07) i Zakon o zaštiti osobnih podataka (*Narodne novine*, 103/03). S obzirom na novi zakon o tajnosti podataka, potrebno je uskladiti Zakon o pravu na pristup informacijama novoj kategorizaciji koja uvodi pojmove “vrlo tajno”, “tajno”, “povjerljivo” i “ograničeno”.

¹²⁵ Ovome treba dodati i proceduralne iznimke, kad tijelo javne vlasti može odbiti zahtjev za pristup informacijama – u dva slučaja: “ukoliko tijelo javne vlasti ne raspolaže, ne nadzire, niti ima saznanja gdje se informacija nalazi” ili “ukoliko je istom ovlašteniku omogućen pristup istoj informaciji u roku od 60 dana od podnošenja zahtjeva”.

hrvatskih prilika je i skoro donošenje Europske konvencije o pristupu službenim dokumentima, koja se priprema u Vijeću Europe. Sličan dokument postoji i na razni Europske unije, a i jedno i drugo od neposrednog je interesa za Republiku Hrvatsku.

Predlažemo promjene u smislu poštivanja preporuka Vijeća Europe i EU glede testa javnog interesa i proporcionalnosti, strogo poštivanje utvrđene sudske prakse (i sudskih odluka što bi u pravno uređenoj državi bile obveza koja povlači političku odgovornost – u najmanju ruku), te proširenje kruga obveznika.

4. Zaključak

Demokracija u sebi ima ugrađenu potrebu za mijenjanjem i poboljšanjem. Demokratske reforme ključ su promjena u državi u kojoj tražimo viši stupanj odgovornosti. Institucije, već po naravi pojma, nikada nisu dovršeno djelo, već živi oblik koji treba oblikovati prema prilikama i njihovu učinku.

“Institucije nisu samo nužan uvjet slobode, jer su institucije nužan uvjet ozbiljenja ljudskih prava i sustavne kontrole vlasti, nego su i materijal koji treba oblikovati prema potrebi da se izrazi želja za većom slobodom što većeg broja ljudi. Ne možemo biti slobodni bez institucija te sloboda znači da u tome svjetlu stvaramo institucije.”¹²⁶

Institucijama i zakonima o sprječavanju sukoba interesa, dostupnosti informacija i financiranju političkih stranaka i kampanja nije zajedničko samo to što su nerazdvojni dio izgradnje demokratskih političkih institucija, već i to da su pravci **reforme političkog sistema koji nas približava europskim kriterijima dobre i odgovorne vlasti.**

Predlažemo brojne promjene. Svjesni smo da već sama brojnost prijedloga znači svojevrsnu kritiku postojećih normi. Prijedlozi odražavaju duh trenutka u kojem živimo i živu potrebu suzbijanja korupcije¹²⁷. No ta kritika nije samo rezultat našeg nastojanja da

¹²⁶ Dahrendorf, R., *Law and Order*, Stevens, London, 1985., 126.

¹²⁷ In retrospect, ages seem to have spirits, which historians identify. But is it possible to identify the spirit of a present age, and if so, what if anything should we do as a result?

uzore potražimo u europskim standardima i sličnim zakonima, već je i rezultat sasvim praktične potrebe: stvaranja uspješnijih kočnica koje osobne i stranačke interese podređuju javnima. Poželjan rezultat naših prijedloga je razgradnja strukturnih uvjeta razvitka korupcije. Vlast i uprava temeljena na javnom interesu, a ne na klijentilističkim vezama, poželjan su cilj¹²⁸.

U početku smo postavili tri pitanja. Evo odgovora. Korupcija u Hrvatskoj je stvaran i ozbiljan problem. Tijekom proteklih nekoliko godina promjene su pozitivne, no ne uvijek vidljive i brze. Napredujemo u odnosu na ranije stanje, zaostajemo prema drugima. Mjerenja i istraživanja korupcije dio su sustavnog napora izgradnje institucija. Izgradnja institucija – i zato predlažemo izvjesne promjene u glavnim mjerama prevencije – je pravi cilj.

Korupcija je u Hrvatskoj stvaran i ozbiljan problem. Postignut je izvjestan napredak u usporedbi s ranijom situacijom, ali još uvijek zaostajemo za nekim drugim zemljama. Izgradnja institucija stvarni je cilj i to je razlog zbog kojega predlažemo izvjesne promjene u glavnim preventivnim mjerama protiv korupcije.

Korupcija nije jednostavno politički program ili naslov u novostima. To je struktura i metoda vlasti, prepreka pristojnom društvu, korisnom radu, odgovornoj vlasti. Korupcija raste iz straha (pasivnosti, siromaštva: etičkog i materijalnog), cvjeta u neznanju (u birakraciji i bezličnom društvu). Ono što trebamo ukloniti su strah i neznanje.

Talk of the spirit of the age in the twentieth century has often been used by tyrants and bureaucrats to suppress criticism from those who object to their vision of the age.

We should remember that individuals create their ages, and that individuals of genius transform them. (Karl Popper)

¹²⁸ “Korupcija u Istočnoj Europi je strukturalna i u tom smislu je dio i čestica regionalnih klijentilističkih društvenih struktura. Analiza korupcije ne može se odvojiti od razumijevanja klijentelizma”, Kokin, S., Sajó, A., *Political Corruption in Transition; A Sceptic Handbook*, CEU, Budimpešta, 2002.