

Uloga civilnog društva u suzbijanju korupcije u Hrvatskoj

Jurić, Klaudia

Master's thesis / Diplomski rad

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Humanities and Social Sciences / Sveučilište u Zagrebu, Filozofski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:131:435852>

Rights / Prava: [Attribution-ShareAlike 4.0 International / Imenovanje-Dijeli pod istim uvjetima 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-05**



Sveučilište u Zagrebu
Filozofski fakultet
University of Zagreb
Faculty of Humanities
and Social Sciences

Repository / Repozitorij:

[ODRAZ - open repository of the University of Zagreb
Faculty of Humanities and Social Sciences](#)



Sveučilište u Zagrebu

Filozofski fakultet

Odsjek za sociologiju

Odsjek za etnologiju i kulturnu antropologiju

Klaudia Jurić

Uloga civilnog društva u suzbijanju korupcije u Hrvatskoj

Interdisciplinarni diplomski rad

Mentorice: dr.sc. Jasmina Božić, doc.

dr.sc. Tihana Rubić, doc.

Zagreb, veljača 2021.

Sadržaj

Uvod	1
1. TEORIJSKA POZADINA.....	2
1.1. Definiranje pojma „korupcija“.....	3
1.2. Sociološka i kulturno-antropološka pozadina korupcije.....	6
1.3. Vrste korupcije.....	13
1.3.1. Politička korupcija.....	14
1.3.2. Administrativna korupcija.....	15
1.3.3. Sistemska korupcija.....	16
1.3.4. Korupcija u privatnom sektoru.....	17
1.3.5. Zarobljavanje države.....	18
1.4. Pojavni oblici korupcije.....	19
1.5. Mjerenje korupcije.....	20
1.6. Institucionalni okvir borbe protiv korupcije.....	
1.6.1. Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020.godine.....	24
1.6.2. Jačanje uloge organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije.....	26
1.7. Organizacije civilnog društva.....	26
2. PREGLED ISTRAŽIVANJA CIVILNOG DRUŠTVA, GRAĐANA I MEDIJA U BORBI PROTIV KORUPCIJE.....	28
2.1. Civilno društvo.....	28
2.2. Građani.....	30
2.3. Mediji.....	34
3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA.....	37
3.1. Cilj istraživanja.....	37
3.2. Istraživačka pitanja.....	37

3.3. Pretpostavke.....	37
3.4. Podaci.....	38
3.5. Istraživački instrumenti i uzorak.....	39
3.6. Provedba i obrada intervjua.....	40
3.7. Analiza izvršenosti aktivnosti.....	41
3.8. Analiza intervjua – teme, podteme i primjeri ilustrativnih citata (kazivanja)..	43
4. REZULTATI I RASPRAVA.....	48
4.1. Izvršenost aktivnosti.....	48
4.2. Nalazi intervjua.....	49
4.2.1. Uloga civilnog društva.....	49
4.2.2. Suradnja tijela javne vlasti sa civilnim društvom.....	52
4.2.3. Savjetovanje s javnošću prije donošenja legislative.....	54
4.2.4. Antikorupcijske mjere spram medija.....	56
4.2.5. Otežavajući faktori ostvarivanja antikorupcijskih mjera...59	
4.2.6. Preporuke za buduće sprječavanje korupcije.....	70
5. ZAKLJUČCI.....	73
Literatura.....	78
Prilozi.....	88
Protokol polustrukturiranog intervjua s predstavnicima civilnih organizacija.....	88
Sažetak.....	90
Summary.....	90

Uvod

Korupcija je „aktivnost stara koliko i ljudski rod, bolje rečeno, koliko i politička i ekonomska organizacija društva“ (Aras, 2007: 25) te je ponavljajuća karakteristika društava (Aidt, 2011: 15). Nedostatak sistematiziranih podataka o prisutnosti korupcije nagnao je znanstvenu zajednicu na pojačano istraživanje korupcije u zadnjih nekoliko desetljeća (Budak, 2006: 68). Brojna su istraživanja od 2000. godine naovamo pokušala objasniti uzroke (Aidt, 2011 – slabe institucije i efekti socijalne interakcije; Seleim i Bontis, 2009 – kulturalne prakse i vrijednosti; Seldadyo i de Haan, 2006 – regulatorna sposobnost vlasti; Dimant i Tosato, 2017 – sloboda medija, struktura vlasti, globalizacija; MacDonald i Majeed, 2011 – veličina državnog aparata, politička stabilnost, kvaliteta pravosuđa) i posljedice (Myint, 2000 – rast sive ekonomije, nejednakost prihoda; Enste i Heldman, 2017 – ekonomska nejednakost, manje stranih ulaganja, kriminalitet; Bađun, 2011 – umanjjen ekonomski rast) korupcije na društvo, a faktori koji su često povezani s nastankom, održavanjem i smanjivanjem korupcije u društvu su civilno društvo, građani i mediji.

Premda su značajni naponi i pomaci ostvareni kao rezultat pritiska antikorupcijske politike Europske unije, s ciljem pristupanja Hrvatske Europskoj uniji koje se ostvarilo 2013. godine, antikorupcijska klima se u Hrvatskoj i dalje formira. Percepcije hrvatskih građana o raširenosti korupcije redovito stavljaju Hrvatsku na vrh rang lista članica EU pri čemu su posredovale određene političke, društvene i kulturalne karakteristike (tranzicijskog) društva koje ćemo ukratko predstaviti u daljnjim segmentima ovog rada. Međutim, okosnica ovog rada bit će analiza uspješnosti antikorupcijskih strategija predviđene *Strategijom suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* u odnosu na jačanje uloge civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije. Nakon izlaganja teorijskih načela korupcije i njenog suzbijanja, opisu uloge civilnog društva, medija i građana u antikorupcijskoj borbi, evaluaciji objektivnih pokazatelja uspješnosti Strategije poput stupnja provedenosti zamišljenih mjera u odnosu na civilno društvo, građane i medije, pridodat ćemo pregled relevantnih izvješća tijela javne vlasti, ali i mišljenja predstavnika relevantnih segmenata civilnih društava i nevladinih organizacija o stupnju i kvaliteti provedbe Strategijom zamišljenih mjera jačanja uloge civilnog društva, građana i medija.

Kako antikorupcijske strategije ne bi ostale mrtvo slovo na papiru, odnosno odražavale isključivo namjeru za njihovo provođenje, a ne i stvarno sprječavanje korupcije u društvu, važno je analizirati ono što je do sad u tom pogledu učinjeno. Stoga možemo reći da je cilj ovog rada ispitati dosadašnju uspješnost provedbe mjera zamišljenih *Strategijom suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* koje se odnose na jačanje uloga civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije, što ćemo učiniti proučavanjem dostupnih podataka i polustrukturiranim intervjuima s predstavnicima određenih organizacija civilnog društva.

1. Teorijska pozadina

„U svim društvima i kulturama korupcija je predstavljala i predstavlja nešto nepošteno, nezakonito i nemoralno. Razlika je samo u etiketama koje su se u različitim kulturama pripisivale i pripisuju njezinim pojavnostima.“ (Derenčinović, 2001: 1)

Fenomen korupcije potaknuo je cijeli niz teorijskih i empirijskih istraživanja u društvenim znanostima u posljednjih nekoliko desetljeća, generirajući pritom brojna objašnjenja i različitost klasifikacija od strane istraživača (Amundsen, 1999: 1). Pojavom modernog demokratskog društva sve se više ističe sustavna disfunkcionalnost korupcije te se korupciju smatra jednim od uzroka neučinkovitosti države (Kregar, 1999: 91). Pod korupcijom se smatra sve od podmićivanja javnih službenika za neku protuuslugu, preko krađe javnog novca do širokog spektra sumnjivih ekonomskih i političkih praksi birokrata i političara u interesu vlastitog obogaćivanja nauštrb javnog dobra; oblici korupcije su razni s obzirom na uključene aktere, profitere i načine izvedbe koruptivnih radnji (Amundsen, 1999: 1). Za korupciju svi znaju da postoji, ali ne znaju točno kako izgleda, gdje i kome se ukazuje, što ju čini poluvidljivom i poluhvatljivom (Derenčinović, 2001: 2). Uzroci i posljedice korupcije su složeni i brojni, a sagledani su u okviru etničkih i civilnih kultura, povijesti i tradicije, ekonomskog sustava, institucionalnih uređenja i političkih sustava (Amundsen, 1999: 1). Klasično shvaćanje korupcije u političkoj znanosti polazi od ideje da je korupcija izraz kvarenja moralnih vrijednosti društva;

„korupcija je patološka pojava i sustavna aberacija u kojoj vladajuća politička klasa osobni interes stavlja iznad interesa političke zajednice“ (Kregar, 1999: 91).

1.1 Definiranje pojma „korupcija“

Hrvatski pravnik Davor Derenčinović (2001: 33) tvrdi kako „temeljna pretpostavka učinkovitog uobličenja predmeta istraživanja sastoji se u određenju središnjeg pojma prema sastavnicama koje ga čine i posljedicama koje uvjetuje“ odnosno „istraživati korupciju i baviti se njome, a bez prethodnog određenja što ona zapravo znači – ambicija je unaprijed osuđena na neuspjeh“ (Derenčinović, 2001:34). S obzirom na višeslojnost, višeznačnost i sveprisutnost korupcije ne čudi što postoje brojne definicije od raznih autora i istraživača. Korupcija spada u pojmove kojima je teško odrediti sadržaj jer se njezino značenje mijenja ovisno o vremenskom, društvenom i političkom kontekstu (Korunić Križarić, Kolednjak i Petričević, 2011: 144). Etimološki gledano, termin „korupcija“ dolazi od latinske riječi „rumpere“ što znači razbijanje, prekidanje, lomljenje, a obzirom da je korupcija sporazumna radnja upućuje se da su u tom „prekidanju“ ili „lomljenju“ uključene barem dvije strane pa tako dolazimo do sintagme „cum rumpere“ (*s lomljenjem*) (Derenčinović, 2001: 35).

Jednu od definicija korupcije predložio je istaknuti američki politolog Joseph Nye (1967: 419) koja glasi: „Korupcija je devijantno ponašanje djelatnika javne uprave (izabranih ili imenovanih) koje nije u skladu s njihovim zadacima po službenoj dužnosti, a primjenjuje se u cilju stjecanja privatnog bogatstva ili statusa pojedinca, uže obitelji ili povezane grupe ljudi“. Hrvatski sociolog i pravnik Josip Kregar (1999: 91) slično opisuje korupciju, odnosno kao devijaciju od uobičajenog obavljanja javne dužnosti radi osobne koristi, to jest kršenje normi radi ostvarenja osobnog interesa. Takvim legalističkim definicijama, koje označavaju određeno ponašanje korumpiranim ukoliko se njime krši neki formalni standard ili pravilo ponašanja ustanovljeno od strane političke vlasti i koje je namijenjeno reguliranju postupaka javnih službenika, zamjera se da su u dosegu istodobno preširoke i preuske: nisu svi nezakoniti postupci nužno koruptivni, niti su svi postupci koji liče korupciji nužno nezakoniti, a spominje se i „problem zatvorenog kruga“ jer zakoni mogu odražavati političku, tj. sistemsku korupciju (Derenčinović, 2001: 36-37)

Suprotno legalističkim definicijama, Derenčinović (2001: 37) postavlja sociološke definicije za koje tvrdi da su mnogo šire jer uključuju relativno neodređene sintagme poput „javnog interesa“. Stoga autor ističe kako se sociološke definicije korupcije mogu temeljiti na javnom interesu ili javnom mnijenju. Definicije usmjerene na javni interes na korupciju gledaju kao na one postupke kojima se zanemaruje odgovornost prema građanskom poretku i koji su u svojoj biti nespojivi s tim poretkom. Problem s takvim definicijama je upravo u manjku normativnog određenja pojma „javnog interesa“ koji pak može poslužiti vladajućima kao paravan za daljnje koruptivne radnje (Derenčinović, 2001: 37).

Druga podskupina socioloških objašnjenja korupcije odnosi se na javno mnijenje, odnosno da je određeni postupak moguće smatrati koruptivnim kada je s time suglasno javno mnijenje, a pati od slične nedorečenosti korištenih pojmova kao i podskupina temeljena na javnom interesu (Derenčinović, 2001: 38). Jedan od značajnijih predstavnika određivanja korupcije ovisno o javnom mnijenju je Arnold J. Heidenheimer sa svojom akromatskom bijelo-sivo-crnom shemom (Derenčinović, 2001: 38). Heidenheimer (2004: 100) ukratko opisuje akromatski pristup teom da percepcija neetičnosti neke radnje ovisi o karakteristikama zajednice u kojoj se promatrač nalazi i društvene grupe s kojom se identificirao. „Crna“ korupcija predstavlja neetične radnje koje se nužno osuđuju od strane javnosti, „bijela“ kao ona dovoljno beznačajna da se ne inzistira na nekoj pravnoj sankciji, a „siva“ korupcija je ona čiju opravdanost dijelovi zajednice ili društva različito prosuđuju. Heidenheimer (2004: 100) ističe kako su oštrije osude javnosti ili javnih službenika na koruptivne radnje vjerojatnije u zajednicama izražene civilne kulture nego što je to slučaj kod zajednica utemeljenim na shemama šef-sljedbenik ili pokrovitelj-klijent.

Definicije korupcije od strane međunarodnih institucija i organizacija mnogo su pragmatičnije od onih koje daju teoretičari i istraživači (Grubiša, 2010a: 2), što bi moglo ukazivati na sklonost tih institucija prema djelovanju protiv korupcije. Pravnik i politolog Damir Grubiša (2010a: 2) izlaže definicije korupcije neke od glavnih međunarodnih institucija i organizacija u borbi protiv korupcije: „OECD¹ određuje korupciju kao aktivnost koja uključuje davanje nedopuštenih novčanih ili drugih dobitaka javnom dužnosniku kako bi ga se navelo da krši svoje službene dužnosti. Transparency International definira korupciju kao zlorabu javne ovlasti za privatne dobitke ili za dobitke neke političke skupine od strane nositelja javnih

¹ *Organisation for Economic Co-operation and Development*

funkcija, političara i zaposlenika javne uprave. Za Europsku uniju korupcija je svaka zloraba vlasti ili nepravilnost u procesu donošenja odluka, koja je izvršena zbog neopravdane koristi ili nagovaranja“.

Tom popisu definicija možemo dodati i onu Svjetske banke, odnosno „zlouporaba javnih ovlasti u privatnu korist“ (Svjetska banka, 1997: prema Budak, 2006: 70). Ekonomistica Jelena Budak (2006: 70) dodaje kako ta definicija uvijek uključuje javni sektor, bilo da se radi o korupciji unutar pojedinih dijelova javnog sektora (za privatnu korist njegovih djelatnika), bilo da se korupcijske transakcije odvijaju između javnog i privatnog sektora. Definicija Svjetske banke jedna je od najkorištenijih u literaturi o korupciji (Budak, 2006: 70), vjerojatno zbog istodobne jasnoće s jedne strane i širine mogućih situacija koje obuhvaća s druge strane. Stoga ćemo za potrebe ovog rada korupciju definirati kao zlouporabu javnih ovlasti u privatnu korist.

Antropolozi Dieter Haller i Chris Shore smatraju da kulturna antropologija može doprinijeti proučavanju korupcije istražujući (ne)prihvatljivost određenog ponašanja, propitkivanjem morala, legalnosti i legitimiteta u kontekstu lokalnih praksi, razdvajanjem korupcije od aktivnosti koje liče na nju ili su povezane s njom (2005: 17) te analizom ukorijenjenosti korupcije u svakodnevnom životu, prediktora intolerancije na korupciju, njene institucionalizacije i reprodukcije te strategija i taktika koje se koriste kako bi se zaobišle norme i pravila (2005: 10). Etnografske studije pomogle su spoznati etnocentrizam u poimanju korupcije; ono što kulturnom autsajderu predstavlja korupciju, kulturnom insajderu može biti moralno prihvatljivo i opravdano ponašanje (Haller i Shore, 2005: 12). Proučavanje kulturnih posljedica korupcije pruža okvir za istraživanje drugih društvenih pojava, poput građanstva, stilova vladanja ili izgradnje države (Haller i Shore, 2005: 8).

Etnološki i kulturno-antropološki pristupi definiranju korupcije naglašavaju širi kulturni kontekst u kojem se korupcija odvija, kao i važnost pojedinačnog iskustva s korupcijom i diskursa koji se o njoj vodi u društvu (Haller i Shore, 2005: 9) te smatraju legalističke definicije utemeljene na razlikovanju privatnog i javnog dobra odviše redukcionističkima (2005: 18) pošto javni dužnosnici u provođenju politike imaju, manje ili više, manevarskog prostora kojim se otvara prostor za favoriziranje i korupciju i koji muti granice između javnog i privatnog (2005:6). Kulturni antropolog Fillippo Zerilli tvrdi kako bi etnografska studija korupcije trebala uključivati doživljaje i iskustva običnih ljudi s državom, njihove diskurse i prakse i time

odgovoriti na pitanje kako takva iskustva utječu na njihov osobni i društveni identitet (2005: 84). Definicija korupcije bliža kulturnoantropološkom pogledu određuje korupciju kao miješanje vrijednosnih i normativnih podsustava, primjerice kada su pravila prijateljstva ili rodbinske veze primijenjena na javnu službu ili korporativnu administraciju (Johansen, 2002: 1561). „Shvaćanje korupcije podrazumijeva shvaćanje društvenog konteksta koji ju stvara i oblikuje i to na način da promjena konteksta uzrokuje i promjenu korupcijskih obrazaca“, odnosno da korupcija ima svoju povijest koja uključuje diskurzivne elemente poput društvene retorike o korupciji, njenoj ukorijenjenosti i antikorupcijskim strategijama (Sampson, 2005: 106).

1.2 Sociološka i kulturno-antropološka pozadina korupcije

Derenčinović (2001: 36) korupciju vidi kao kršenje moralne ili pravne norme. Činjenica da je korupcija u svakom društvu pojava koja se osuđuje govori o svojevrsnoj moralnoj univerzalnosti korupcije, ali i o činjenici da je korupcija pokazatelj gubitka društvenih vrlina koje društvo sankcioniranjem koruptivnih radnji želi vratiti. Stoga možemo reći da korupcija predstavlja devijantnost u društvu. Sociolog Renato Matić analizira devijantnost prvenstveno kroz vrijednosti, moral i norme; devijantnim ponašanjem možemo nazvati svako djelovanje koje odstupa od normi i vrijednosti prihvaćenih u nekoj vrsti zajedništva ili društvenosti (Matić, 2003: 65). Što pojedinac više doživljava prisutnost kršenja normi, to je vjerojatnije da se neće pouzdati u njih (Bejaković, 2009: 797).

S aspekta kulturne antropologije, Matić ističe kako su vrijednosti središnja kulturna kategorija jer utemeljuju različitosti pojedinih kulturnih oblika, a razlikuju se po opsegu (u odnosu na društvo) i po sadržaju i formi (u odnosu na kulturu) (2003: 24). Stoga je ono što svakodnevno nazivamo mentalitetom neke šire društvene skupine utemeljeno na kulturnim faktorima; vrijednosti su vezane uz načine življenja i mogu se istraživati upoznavanjem sadržaja koji čine svakodnevnu interakciju različitih sudionika društvene stvarnosti (Matić, 2003: 25-26).

Kultura svojim običajima i normama potkrepljuje ponašanja koja su se u prethodnim situacijama pokazala učinkovitima (Pržulj i Kostadinović, 2014; 470), što bi moglo objasniti uzroke korupcije na razini sustava, ali i pojedinca. Korupcija se razvija ondje gdje kulturni i vrijednosni obrasci, elementi materijalne okoline (standard, bruto nacionalni dohodak, stupanj

društveno materijalnog obilja) i elementi političke tradicije (tradicije parohijalnosti, totalitarizma i nepostojanja slobode javne kritike) ne dopuštaju normalno funkcioniranje sustava (Matić, 2003: 183). Kultura značajno oblikuje korupciju kao oblik ponašanja, a pogotovo interpretaciju korupcije kao društvenog fenomena i stupanj u kojem prihvaćamo korupciju kao normalnu pojavu (Pržulj i Kostadinović, 2014: 470). Derenčinović (2001: 36) spominje kako se i u običnom govoru osjećaj nelagode i osude temelji na shvaćanju da je korupcija moralno zlo.

Etnologinja Jasna Čapo Žmegač navodi rječničku definiciju pojma „zajednica“ kao društvenu skupinu u kojoj članovi žive zajedno ili dijele zajednička dobra i interese te dodaje kako su se etnolozi dugo bavili zajednicama kao skupinama koje zajedno žive, a otvaranjem prema industrijskom i urbanom svijetu dolazi i do etnološkog zanimanja za zajednice koja dijele resurse i interese (1997: 69). Pritom razdvaja zajednice nastale na lokalnoj razini gdje su gospodarski, bračni, simbolični i drugi društveni odnosi intenzivni i česti, od zajednica nastalih na nadlokalnim razinama koje se utemeljuju u specifičnoj kulturi ili zajedničkom elementu poput religije ili etniciteta (Čapo Žmegač, 1997: 71). Politolog i povjesničar Benedict Anderson potonje naziva „*zamišljenim zajednicama*“ kojima objašnjava pojam nacije kao političke zajednice u kojoj pojedinci dijele sliku zajedništva premda osobno poznaju tek neznatan djelić te zajednice i dodaje kako „bez obzira na stvarnu nejednakost i izrabljivanje koje mogu u njoj vladati, ona se uvijek poima kao snažno horizontalno drugarstvo“ (1998: 17-18). Zanimljivo je da je nerijetko u zemljama gdje je nacionalizam izražen, razina korupcije manja, što se objašnjava nevoljkošću državi odanih birokrata da postupaju na njenu štetu s jedne, a s druge strane, osjetljivošću javnosti na korupciju i ugrozu nacionalnih interesa koja iz nje proizlazi.²

Ekonomist Predrag Bejaković izdvaja korupciju kao jednu od determinanti nepovjerenja građana u institucije, navodeći kako će zaposlenici u korumpiranom javnom sektoru više biti usmjereni na vlastiti probitak, a manje na služenje javnosti (2009: 797). U okviru etnologije i kulturne antropologije, Dunja Rihtman-Auguštin nepovjerenje građana u institucije objašnjava sukobom pojmova „legitimet“ i „legalnost“ – ono što je legalno, odnosno utemeljeno u pravnom sustavu, nije nužno u isti čas percipirano kao legitimno, odnosno pravedno, i obrnuto, ono što pojedinac ili neka skupina shvaćaju opravdanim, tj. legitimnim, nije nužno u skladu sa zakonima i pravnom državom, tj. legalno (1996: 60, prema Rubić, 2017: 114-115). Na primjeru koruptivne

² Izvor: <https://foreignpolicy.com/2009/10/08/is-nationalism-good-for-you>, pristupljeno 14.07.2020.

radnje, javni službenik može smatrati opravdanim primiti mito, premda je ilegalno, jer vidi to legitimnim načinom opstajanja u korumpiranom sustavu. S druge strane, taj isti službenik može vidjeti neki zakon, poput onog o plaćanju poreza, nelegitimnim jer smatra da korumpirani sustav ne zaslužuje njegov doprinos u vidu plaćanja poreza.

Takav razdor između „legalnog“ i „legitimnog“, kako ga je posatvila Rihtman-Auguštin, omogućuje „društvenu proizvodnju nepovjerenja“, sustava racionalnih strategija koje pojedinci i grupe koriste kada država opetovano ne izvršava svoje dužnosti spram građana, odnosno kada država ne uspijeva stvoriti uvjete u kojima pojedinci mogu vjerovati jedni drugima kroz vladavinu prava, a rezultat su proteklih negativnih iskustava u stvaranju povjerenja s formalnim izvorima moći, tipičnih za nekadašnje socijalističke, a danas postsocijalističke zemlje (Giordano i Kostova, 2002: 75, 89). Na temelju spomenutih teorijskih pristupa, etnologinja i kulturna antropologinja Tihana Rubić nastavlja empirijski istražiti sraz između legalnog i legitimnog te uočava kako „nepovjerenje zapaža na više razina kao dio suvremenog, ali i ranijih sustava, kao i dovijanje kako nadmudriti i neformalnim mrežama i odnosima nadjačati ono što se percipira kao represija sustava“ (2017: 192). Drugim riječima, novi, neformalni sustavi javljaju se zbog neučinkovitosti ili manjka povjerenja u postojeći sustav (Rubić, 2017: 231). Politolog Goran Radman, rezimirajući nalaze istraživanja politologinje Vlaste Ilišin i sociologinje Anje Gvozdanović o klijentelizmu kod mladih, tvrdi da je u Hrvatskoj prisutna „kultura neformalnosti“ kao podloga za „socijalne prečace“ i oportunističko ponašanje, a time i potencijal za opstajanje takvih vrijednosti i kod budućih generacija (2020: 15). Ipak, na temeljima analize Hallera i Shorea možemo utvrditi da mnoge nefomalne mreže nisu nužno suprostavljene birokratskim strukturama i da mogu biti važne za održavanje društvene stabilnosti (2005: 11).

D. Rihtman-Auguštin pri analizi mentaliteta³ političke elite poslijeratne Hrvatske, oslanjajući se na radove kulturnog antropologa Christiana Giordana o mediteranskim društvima koja su često mijenjala vladare i razvila povijesno uvjetovano nepovjerenje prema vlastima, tvrdi da su hajdučija, odmetništvo, klike i koterije uvriježene strategije protivljenja državnoj vlasti koje proizlaze iz izvrnutog odnosa između legalnosti i legitimnosti u tranzicijskom društvu (2000:

³ „...ono kolektivno nesvjesno koje je zakopano u dubini narodnog bića (...) ono što se ponekad doima kao predrasuda prema nekom narodu, ali što bez ikakve sumnje kulturološki živi i postoji u njemu“ (Perišić, 2015: 37).

184). Dinarski mentalitet, kojeg karakterizira kult snage i snalažljivosti, bratska sloga te patrijarhalni način življenja (Perišić, 2016: 108), izražen je kod državotvorne političke elite devedesetih godina prošlog stoljeća (Rihtman-Auguštin, 2000: 180). Shodno tome, Rihtman-Auguštin komentira interesnu međuovisnost ratnih heroja i vlastodržaca devedesetih godina prošlog stoljeća te regionalnu, rodbinsku i kumstvenu povezanost između ministara kao naličje herojskog mentaliteta odnosno ideologije političke elite u vrijeme rađanja mitologije junaštva samostalne Hrvatske (2000: 191). Nacionalni mitovi i vladajuće ideologije mogu značajno odrediti razvoj korupcije u društvu (Sunić, 2010: 17). Problematiku političkog klijentelizma autorica sažima: „situacija postaje dramatična kad se povezanošću srodnika, cijelih obitelji ili zemljaka oblikuju skupine za politički pritisak, klike koje ostvaruju gospodarsku dobit“ (Rihtman-Auguštin, 2000: 188). Stvaranje novog sloja privatnovlasničke elite direktno povezane s političkom elitom, posebno u području industrije i bankarstva, posljedica je netransparentnog privatizacijskog procesa u Hrvatskoj (Čučković, 2001: 250). Gospodarska zloupotreba političke moći i privilegija naziva se *kleptokracija* (Štulhofer, 2000: 109).

Na korupciju i koruptivna ponašanja možemo gledati i kao na *strategiju preživljavanja*, odnosno na set ponašanja koja pojedincu ili određenoj skupini podržavaju socijalno i ekonomsko opstajanje. S pogleda pojedinca, korupcija se može činiti ukorijenjena i sveprisutna pojava u društvu, a izbjegavanjem koruptivnih radnji pri, recimo, zapošljavanju, pojedinac stavlja sebe u nepovoljniju poziciju od ostalih kandidata koji su, za potrebe ovog primjera, uručili mito ili kolokvijalno zvanu „*plavu kuvertu*“. Slično razmišlja i ekonomistica Marijana Bađun navodeći kako „percepcije građana o rasprostranjenosti korupcije u društvu utječu na odluku o tome hoće li se uključiti u borbu protiv nje. Ako se “svi” ponašaju na određeni način, veća je vjerojatnost da će i ostali prihvatiti takav model ponašanja. Ako većina ljudi unutar neke ustanove sudjeluje u korupciji, raste pritisak nad ostalima da se i oni tako ponašaju“ (2007: 311). Sociolog Aleksandar Štulhofer govori o društvenoj legitimizaciji oportunitizma kao logične strategije preživljavanja uvjetovane niskim životnim standardom, procesom tranzicije i percepcijom učestalosti oportunističkog ponašanja u raznim slojevima društva, odnosno *kulturnom reprodukcijom oportunitizma* (2000: 109).

Koncept „strategije preživljavanja“ odnosi se na „raznovrsne individualne aktivnosti, racionalizacije i valorizacije koje pojedinac provodi u kontekstu velikih promjena na

makrosocioekonomskom i političkom planu“ (Rubić, 2017: 19). Nepotizam, pojavni oblik korupcije favoriziranja po rodbinskom ključu, može se gledati kao na obiteljsku strategiju preživljavanja u društvu u kojem je nezaposlenost visoka – jedan član obitelji koji je zaposlen u državnoj službi može utjecati na zapošljavanje svog rođaka „na crno“ ili mimo formalnih okvira natječaja za posao. Novotvorenica „*uhljeb*“, riječ koja označava osobu koja je nepotističkim ili stranačkim utjecajima dobila posao, validira raširenost korupcijskih radnji među građanstvom, a može bitno i korupciju kao (obiteljsku) strategiju preživljanja. Društvena klima u kojoj moralna načela vrijede isključivo unutar obiteljskog kruga, odnosno podrazumijevanje moralnog ponašanja u privatnoj sferi i amoralnog ponašanja u javnoj sferi naziva se „*amoralni familizam*“ (Štulhofer, 2000: 83), a kao pojam uvodi ga politolog E. C. Banfield⁴. Rubić pri istraživanju neformalne ekonomije spominje nepotizam kao raširenu praksu pri zapošljavanju i veže ga uz pojam „*obiteljskog poduzeća*“, kolokvijalnog naziva za državna poduzeća u socijalizmu u kojima je zapošljavanje nerijetko ovisilo o rodbinskim vezama ili poznanstvima (2017: 133). Gledano na širem planu, sociobiološka teorija etniciteta⁵ pretpostavlja etničku grupu kojoj pojedinac pripada kao njegovu proširenu porodicu pa je shodno tome nepotizam nešto prirodno i u funkciji uspjeha grupe (Puhalo, 2013: 51), što bi dodatno opravdalo nepotizam kao raširenu strategiju preživljavanja.

Sociologinja i pravica Dragica Vujadinović političku kulturu određuje kao „skup stavova, gledišta i sentimenata koji daju smisao i značenje političkim procesima i čine osnovne pretpostavke i pravila koja determiniraju ponašanje u političkom sistemu“ (2008: 30), što između ostalog, utječe i na građansku participaciju i stavove prema institucijama, dodaje politologinja Vlasta Ilišin (2015: 16). „Razvijenost demokratske političke kulture građana važna je komponenta za uspješno funkcioniranje i razvoj demokratskog sustava, posebice u zemljama bez respektabilne demokratske tradicije kao što je slučaj s Hrvatskom“ (Ilišin, 2015: 15). Politolog i sociolog Slaven Ravlić (2010: 1255) navodi kako je oblikovanju korupcijskih sustava u jugoistočnoj Europi pogodovao niz faktora, napose duga tradicija neliberalnih i nedemokratskih poredaka (autoritarnih i totalitarnih) u kojima se oblikovala specifična autoritarno-podanička politička kultura. Politička kultura može se raščlaniti na parohijalnu, podaničku i participativnu

⁴ Izvor: <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803095409231>, pristupljeno 28.12.2020

⁵ Glavni predstavnik ovog pristupa je Pierre van den Berghe. Predstavlja moderno viđenje napuštene primordijalne teorije koja se provlačila u nacionalističkim retorikama, a koja pretpostavlja urođene elemente etničkog identiteta i privrženost etničkoj grupi, često nazvane „mentalitetom“ (Puhalo, 2013: 50).

pri čemu se u stvarnosti ti tipovi mogu miješati ovisno o interakciji političke kulture i političkog sistema (Ilišin, 2015: 16), a česta je i podjela na autokratsku/autoritarnu i demokratsku političku kulturu (Vujadinović, 2008: 31). Politička kultura u vrijeme stvaranja moderne hrvatske države podsjećala je na onu u nacionalnim državama devetnaestog stoljeća, gdje primarni cilj države nije služenje građanima već etabliranje države kao simbola nacionalne snage te stvaranje vjernog državnog aparata (Grubiša, 2010b: 77). Vujadinović ističe kako je civilno društvo pod snažnim utjecajem političke kulture; demokratska kultura potiče i podržava razvoj civilnog društva i građanske participacije, suprotno nego što to čini autokratska/autoritativna politička kultura, te napominje kako je sjecište između političke kulture i civilnog društva sistem vrijednosti i normativni obrasci u društvu, pošto se i civilno društvo i politička kultura mogu razmatrati kao „polje susretanja individualnog, kolektivnog i javnog iskustva“ (2008: 31-32).

Odnos između razine korupcije i razine demokratizacije društva prati zvonoliku (obrnutu U) krivulju; većina autoritarnih režima je sposobno održati korupciju na ekonomski održivoj razini, dok su zemlje u tranziciji između autoritarno-totalitarnog prema demokratskom režimu najpovoljnije tlo za korupciju (Andvig i dr., 2001: 41-42). Znanstvena istraživanja demokratizacije društva pokazala su kako nije dovoljno da se društvo proklamira kao demokratsko da bi se efikasno suzbila korupcija, već je bitniji faktor koliko dugo je društvo izloženo stabilnoj demokraciji (*eng. deep democratisation*) (Pellegrini, 2011; Treisman, 2009; prema Enste i Heldman, 2017: 11).

Gledajući na vrijednosti unutar socioloških teorijskih koncepata, Matić (2003: 32) navodi razmišljanja Emila Durkheima prema kome norme postaju moralno obvezujuće i postaju unutarnja individualna potreba putem internalizacije, pa stoga norme i pravila društvene igre postaju sastavnicom osobnog vrijednosnog sustava, usmjerujući ne samo ponašanje, već i individualne želje, a s druge strane, ukoliko se društvo ne ujedini na moralnim načelima, anomičko stanje bez normi i vrijednosti je neizbježno. Sociolozi koji polaze od proučavanja društvene strukture, poput Emila Durkheima, Niklasa Luhmanna, strukturalista i funkcionalista, anomiju određuju kao slom normativnog okvira i regulacijske strukture, a sociolozi koji polaze od „analize akcije“, poput Maxa Webera, Margaret Mead, Talcotta Parsonsa ili Jürgena Habermasa, anomiju vide kao nedostatak osobnih moralno značajnih veza uzrokovanog nejasnim ili konfliktnim normama (Matić, 2003: 101). Slom normativne društvene strukture, bez obzira

nastupa li napretkom ili krizom, manifestira se na individualnoj razini kao stanje neizvjesnosti, tjeskobe i traženja (Matić, 2003; 102).

Pravnica Slađana Aras (2007: 36) ističe i Mertonovo određenje anomalije kao koristan okvir pri proučavanju korupcije: prema sociologu Robertu Mertonu jedan od ciljeva koje suvremeno društvo ističe je financijski uspjeh, a pošto nemaju svi ista sredstva kako bi došli do tog cilja stvara se prostor za korupciju kao način osiguravanja tog cilja. Aras (2007: 36) također iznosi kritiku funkcionalista zbog pretjeranog naglašavanja korupcije u okviru prijelaznih društava, time zanemarujući univerzalnost prirode korupcije.

S obzirom na to da je korupcija otklon od Weberovog legalno-racionalnog modela demokratskog vladanja, proučavanje korupcije se proširilo s tradicionalnih politoloških perspektiva na pitanja poput participacije i legitimiteta, prvenstveno kroz prizmu uloge civilnog društva (Andvig i dr., 2001: 37). Istraživanje korupcije prvenstveno s aspekta neformalnih utjecaja naziva se neopatrimonijskim pristupom, a razvija se osamdesetih godina prošlog stoljeća pod utjecajem francuskih istraživanja o korupciji u Africi (Andvig i dr., 2001: 39). Neopatrimonijalizmom možemo zvati i osobnu vlast ili kleptokraciju, a karakterizira je pomiješanost političkog legitimiteta s osobnim vezama, politički monopol i slabo razgraničenje između privatnog i javnog. Upravo je razlikovanje privatne i javne sfere u weberijanskom smislu temelj za ustoličenje nekoruptivne političke prakse i administracije, odnosno okončavanja neopatrimonijalizma (Medard, 1986, 1991; prema Andvig i dr., 2001: 6).

Kregar (1999: 110) izdvaja teoriju prizmatičnog društva Freda Riggsa kao relevantan okvir za proučavanje korupcije. Prizmatična teorija tvrdi da je administrativna neučinkovitost kod prizmatičnih, odnosno tranzicijskih, društava ishod nepodudaranja tradicionalnih vrijednosti i osobina birokracije (Ikeanyibe, 2017: 3), a naziv dobiva po sličnosti između difrakcije bijelog svjetla na širok spektar boja i diferencijacije društva na međuzavisne podsustave (Kregar, 1999: 121). Riggs administrativni sustav prizmatičnog društva naziva „sala“ birokracijom, a karakteriziraju ga polikomunalizam (različite zajednice oblikuju društvo u raznim smjerovima, bez konsenzusa), polinormativizam (postojanje jednog seta normi za javnost i drugog za provođenje administracije), nepotizam, ekonomski sustav temeljen na cjenkanju te odvojenost autoriteta i kontrole među raznim administrativnim sektorima (Abeyrathne, 2017; prema Ikeanyibe, 2017: 3). Sociolog Darko Polšek zaključuje kako „osnovno obilježje takvih

prijelaznih društava je postojanje zakonskih normi i ovlaštenja koja se *de facto* ne upotrebljavaju“ (1999: 447).

Još jedan od socioloških koncepata vezan uz korupciju je moć. Sociolog John Warburtonnavodi kako je za promicanje vlastitih interesa potrebna moć, a koruptivna radnja odvija se između onog koji drži moć i onog koji je traži; oba sudionika posjeduju određene izvore moći, a koruptivnom radnjom dolazi do transformacije izvora u stvarnu moć za oba sudionika, što onda sudionici koriste za promicanje vlastitih interesa (1998: 81). Sociolog Mark Granovetter pak ističe moć koju političari i drugi javni službenici koriste kako bi izgradili vjerne kadrove podređenih koji im služe i nakon njihovog formalnog odstupanja s funkcije; korištenjem diskrecijske moći javni dužnosnik, primjerice gradonačelnik nekog glavnog grada, može godinama zloupotrebljavati svoj položaj kako bi zadužio pojedince slabijeg političkog ili društvenog statusa (zapošljavanjem, utjecajem na javne natječaje i sl.) koji nemaju sredstva i načina uzvratiti istom mjerom, ali mogu odgovoriti odanošću i poslušnošću (2004: 8).

Vraćajući se na problem definiranja pojma „korupcija“, a oslanjajući se na prije spomenuta sociološka, etnološka i kulturnoantropološka viđenja, vidimo kako između njih postoji stupanj preklapanja u objašnjenju fenomena korupcije. Već je Rihtman-Auguštin ukazivala na to kako „sociolozi i etnolozi često upotrebljavaju slične pojmove i proučavaju slične pojave, ali nisu svjesni rezultata rada svojih kolega u drugoj disciplini, niti ih prihvaćaju objektivnom kritičnošću“ te da se u skladu s tim stvaraju mišljenja o odnosima sociologije i etnologije; sociologija i etnologija su za Rihtman-Auguštin više povezane nego što to etnolozi i sociolozi žele ili mogu uvidjeti te zaziva dijalog između tih dviju znanosti (1984: 333).

1.3 Vrste korupcije

„Sustav profesionalne uprave, slobodne od političkog voluntarizma, u kojem su selekcija i napredovanje u službi utemeljeni na sposobnosti, stručnosti i nepristranosti obnašatelja funkcija, u kojem javne službe djeluju prema objektivnim i neosobnim pravilima, pod hijerarhijskim nadzorom, i u kojima se radi za točno određenu plaću, ne podnosi odstupanje za osobne koristi“ (Aras, 2007: 26). Ekonomistica Jelena Budak tvrdi kako je osnovno obilježje korupcije da ona proizlazi iz javne ovlasti i diskrecijske moći u donošenju odluka, te se najčešće govori o

političkoj ili administrativnoj korupciji (2006: 70). Ovom dijelu dodat ćemo i tzv. sistemsku korupciju, a spomenut ćemo i korupciju u privatnom sektoru te fenomen *zarobljene države*.

1.3.1 Politička korupcija

Politička korupcija (*eng. political/grand corruption*) javlja se na najvišim državnim razinama i uključuje velike državne projekte i programe koji znatno utječu na proračun, ali i na perspektivu ekonomskog rasta neke zemlje te unosi poremećaje u proces odlučivanja o javnim investicijskim projektima (Bađun, 2011: 296). Događa se kada su političari ili javni službenici koji imaju legitimitet postavljanja i provođenja zakonskog okvira korumpirani, odnosno kada koriste političku moć u svrhu održavanja vlasti, moći ili bogatstva (Amundsen, 1999: 3). Politička korupcija u raznim pojavnim oblicima podrazumijeva svjesno pripremanje i izglasavanje manjkavih zakonskih akata, nepošteno osiguravanje financijskih sredstava, izbjegavanje poreznih obveza, netransparentno vođenje financijskih evidencija i sl. na štetu općih interesa (Derenčinović, 2001: 40). Središte političke korupcije u modernom dobu je u posredničkim organizacijama kao što su političke stranke, pa je stranačka politička korupcija važan oblik političke korupcije (Ravlić, 2017: 194). U sustavima stranačke korupcije stranke čuvaju neku vrstu kontinuiteta „korupcijske igre“ kroz njeno širenje u razna javna tijela i sektore javne uprave (Ravlić, 2017: 194), a slično tvrdi i Amundsen (1997, prema Andvig i dr., 2001: 44) prema kojoj je temeljni problem političke korupcije nevoljkost korumpiranih političkih moćnika da mijenjaju sustav od kojeg imaju koristi. Grubiša (2010a: 3) izdvaja patronat kao „poseban oblik političke korupcije u kojemu patronus, zaštitnik, podržava svoje “klijente” i gura ih na određene položaje na temelju lojalnosti stranci ili vodstvu stranke; tako se stvaraju podržavatelji i pristaše vlasti i režima“.

Politička korupcija predstavlja odstupanje od racionalno-legalističkih vrijednosti i postulata moderne države u čijoj je podlozi slaba odgovornost vladajućih prema javnosti, što je posebno izraženo u autoritarnim režimima, dok se u demokratskim zemljama taj problem vidi kao izolirani incident čije se posljedice mogu popraviti unutar postojećeg političkog okvira, odnosno reformom i osnaživanjem institucija zaduženih za objektivnu provjeru i nadzor rada vladajućih (Amundsen, 1999: 4). Bađun (2011: 297) ističe kako korumpirani vlastodršci preferiraju kapitalno-intenzivne javne projekte jer je kod takvih projekata lakše ubrati mito, a spominje i kako takvi projekti često nemaju pozitivan učinak na ekonomski razvoj te mogu, zbog

proračunskih ograničenja, ići na štetu manje atraktivnih rashoda za npr. obrazovanje ili zdravstvo u kojima je ujedno i teže ostvariti privatnu dobit nauštrb javnog interesa.

1.3.2 Administrativna korupcija

Za razliku od političke korupcije, administrativna, nekad zvana i birokratska korupcija (*eng. bureaucratic/petty corruption*), nalazi se na provedbenom dijelu politike, odnosno u javnoj upravi (Amundsen, 1999: 3), a uočeno je da postojanje političke korupcije obično nosi sa sobom i postojanje administrativne korupcije (Budak, 2006: 71) te se nju, za razliku od političke korupcije, može lakše suzbiti legislativom, redovitim provjerama nadležnih tijela i institucionalnim uređenjem (Amundsen; 1999: 4). Ova „sitna“ vrsta korupcije je korupcija koju građani doživljavaju često, obično u kontaktu s javnom upravom i javnim službama poput školstva, zdravstva, jedinicama lokalne samouprave, policije, carine i sl., a iznosi kojima se potkupljuju javni službenici najčešće su mali, premda akumulacija takvih koruptivnih radnji može rezultirati velikim iznosom (Andvig i dr., 2001: 11). „Jedan od oblika administrativne korupcije jest izdavanje potvrde ili dozvole u zamjenu za mito ili protuuslugu od strane djelatnika javne uprave koji tim činom izigrava određene kriterije i rokove te pojedine primatelje usluga stavlja u povlašteni položaj.“⁶

Andvig i dr. (2001: 83) sažimaju faktore koji utječu na administrativnu korupciju i smjer njihovog djelovanja, od kojih su neki: oblik plaćanja i napredovanja javnog službenika (veće plaće i povlastice su bitne u smanjenju birokratske korupcije, ali još je važnije zapošljavanje i napredovanje po zaslugama), nadzor od strane institucija zaduženih za korupciju (manje nadzora dovodi do više administrativne korupcije), regulacija javnog sektora (način djelovanja javnog sektora bitniji je od veličine javnog sektora u suzbijanju birokratske korupcije) te edukacija javnih službenika (negativan utjecaj na proširenost birokratske korupcije). Zerilli ističe kako na lokalnoj razini ne postoji moralna razlika između pasivne korupcije (nuđenje mita) i aktivne korupcije (uzimanje mita), već postoji u odnosu administrativne i političke korupcije, odnosno u viđenju da je administrativna korupcija manje zlo od političke; na taj način se sudionici aktivne i pasivne korupcije na administrativnoj razini mogu ujediniti u okrivljavanju države kao glavnog izvora korupcije (2005: 87-88).

⁶ Izvor: <https://pravosudje.gov.hr/administrativna-korupcija/21513>, pristupljeno 10.06.2020

1.3.3 Sistemska korupcija

Brojna su istraživanja pokazala porast korupcije u novim demokracijama, pa je „umjesto tradicionalne administrativne korupcije uspostavljena sistemska politička korupcija u kojoj su novac i moć dobili puno zajedništvo, u kojemu novac povećava mogućnost povlaštenog pristupa moći, a moć dopušta mogućnost bogaćenja“ (Meny i de Sousa, 2001: 2829; prema Ravlić, 2017: 187). Pridjev „sistemski“ znači da je korupcija postala dijelom političkog i administrativnog sustava, gdje Adving i dr. (2001: 12) primjećuju da formalno-pravni okvir nije dovoljan za procjenu i osuđivanje korupcije, već su potrebne moralne, etičke i političke reforme u smjeru demokratizacije društva. Amundsen (1999: 20) ističe kako su u zemljama s raširenom korupcijom operativni troškovi vladanja veći, državni prihodi „cure“ u neželjenim smjerovima, a resursi za javne službe se smanjuju te je proces donošenja odluka iskrivljen. S ekonomskog gledišta, sistemska korupcija uvodi uvjete koji smanjuju kompetitivnost tržišta (smanjivanje broja ulagača, favoriziranje onih koji imaju insajderske veze, ograničavanje pristupa informacijama), a s političkog gledišta otežava antikorupcijske strategije novog režima (Rose-Ackerman, 2007a: 362, 368).

Kregar (2003; prema Ravlić, 2017: 210) tvrdi kako je „korupcija u Hrvatskoj sistemska i endemična. Korupcija je endemična kao dio tradicija kristaliziranih u kolektivnoj memoriji i vrijednostima naroda. Ona proizlazi i reproducira se iz samog sustava. Koncept sistemske prirode podrazumijeva da korupcija nije individualni incident: ona nastaje iz same prirode ekonomskih, političkih i socijalnih elemenata društva.“ Politolog Jean Francois Medard smatra da kada korupcija poprimi sistemski i generalizirani oblik, ona postaje samoodrživa uzročnom vezom koja ide u krug – jedna koruptivna radnja podržava drugu koja pak validira onu prvu (2007: 381). Ne postoji jednostavan način za uklanjanje endemične korupcije u tranzicijskim društvima jer je dijelom procesa promjene, premda može biti ublažena kombinacijom mjera poput smanjenog gospodarskog uplitanja države, nadziranjem rada organizacija, poticanjem profesionalizma kod javnih službenika i osiguranjem adekvatnih plaća te odgovarajućim djelovanjem snažnog civilnog društva (Lovell, 2005: 78-79).

1.3.4 Korupcija u privatnom sektoru

Premda većina definicija korupcije i njenih vrsta uključuje javnog službenika ili političara s jedne strane, ekonomist Oskar Kurer postavlja pitanje uključuje li i privatni sektor koruptivne radnje (2005: 234). Prema Kureru postupci zaposlenika ili direktora privatnih kompanija mogu, u teoriji, biti koruptivni ako se njima krše norme određenog javnog ureda, čime korupcija ulazi u sferu privatnika, što je korisno pri analizi korupcije u slučajevima gdje privatne tvrtke preuzimaju poslove za koje je inače zadužen javni sektor, a gdje postoje pravila o nediskriminaciji u postupanju (2005: 234). Za primjer autor navodi privatizirane zatvore u kojima zaposlenik može primiti mito u svrhu poboljšanja statusa zatvorenika, a čime se krši pravilo o jednakom tretiranju zatvorenika postavljeno od strane privatne tvrtke koja vodi zatvor.

Pravnica i politologinja Susan Rose-Ackerman potvrđuje takvo razmišljanje navodeći kako određene aktivnosti i postupci koji su prije bili isključivo u domeni države polako prelaze u privatni sektor što često zahtijeva potpisivanje ugovora između države i privatnih tvrtki i dodjeljivanje koncesija privatnom sektoru te navodi primjer gdje direktori privatnih kompanija skrivaju dobitke i korporativne gubitke od investitora (2007b: 1). Nadalje, Rose-Ackerman predviđa kako će se, u skladu s jačanjem privatnog sektora, neki oblici korupcije smanjiti u učestalosti, dok će neki novi nastati (2007b: 1). Konačno, Kurer navodi kako se koruptivne radnje u privatnom sektoru ne odnose na svako kršenje normi, već na one radnje koje nadilaze osobni moral i održavanje obećanja propisanih ugovorima (2005: 234).

Javna nabava je „termin kojim se označava nabavu roba i usluga od strane državnih tijela, jedinica lokalne uprave i javnih ustanova“⁷. Javna nabava predstavlja specifično tržište između države kao naručitelja i poduzeća kao dobavljača, a obilježava ga „velik broj transakcija, složenost uloga svih sudionika i rizik formiranja cijene u uvjetima ograničene konkurencije“ (Budak, 2016: 309). Korupcija poskupljuje javnu nabavu kroz korupcijsku rentu koja funkcionira kao dodatan porez na transakciju između države i poduzeća, a izvor korupcije u javnoj nabavi je privatni interes (Budak, 2016:310). Korupcijska renta određuje državna ulaganja nauštrb javnog interesa i pravednih alokacija državnih sredstava, odstranjuje iz postupaka javne nabave mala i srednja poduzeća koja su generator gospodarskog rasta te čini državnu potrošnju neučinkovitom

⁷ Izvor: https://hr.wikipedia.org/wiki/Javna_nabava, pristupljeno 28.12.2020

(Budak, 2016: 311). Prema Izvješću Europske komisije o suzbijanju korupcije “javna nabava na regionalnoj i lokalnoj razini poseban je razlog za zabrinutost jer lokalne vlasti imaju široke diskrecijske ovlasti za koje ne postoji odgovarajući sustav uzajamnih provjera, na toj se razini dodjeljuje znatan postotak javnih sredstava, a mehanizmi unutarnje i vanjske kontrole su slabi.” (2014: 27)

1.3.5 Zarobljavanje države

Relativno novi koncept u proučavanju korupcije, u zadnji par desetljeća je tzv. zarobljavanje države (*eng. state capture*). Prema pravnici Lily Sitorus (2011: 47) glavna razlika između prije opisanih vrsta korupcije i zarobljavanja države je da većina tipova korupcije pokušava utjecati na provođenje već postojećih zakona, dok zarobljavanje države uključuje korumpirane pokušaje utjecanja na donošenje zakona, amandmana, regulacija i presuda, što je čini jednakom legaliziranoj korupciji. Politolog Joel Hellman i ekonomist Daniel Kaufmann (2001: 1; prema Dassah, 2018: 3) nadalje navode da, iako politička korupcija i zarobljavanje države nisu sinonimi, neki oblici političke korupcije poput kupovanja glasova ili potkupljivanja sudaca posredno utječu na zarobljavanje države dajući nekim tvrtkama, pojedincima ili interesnim skupinama nepoštenu prednost.

U *Antikorupcijskom vodiču za službenike i namještenike u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* navodi se kako „zarobljene javne institucije ostvaruju privatne interese jer moćni pojedinci imaju utjecaja na političke odluke i propise koji se donose“. Često je riječ o situaciji u kojoj nema kršenja zakona, pravila, procedura i etičkih normi. Upravo suprotno, ta su pravila kreirana kako bi „osigurala ostvarenje privatnih interesa u utakmici s namještenim pravilima igre“ te dodaje kako je transparentnost procesa donošenja odluka te aktivno sudjelovanje organizacija civilnog društva i građana u oblikovanju javnih politika bitan faktor u smanjenju pojave zarobljene države (2018: 13). Pučka pravobraniteljica također ističe snaženje transparentnosti poslovanja i poticanje javnosti na participaciju u lokalnim sredinama kako bi se smanjile mogućnosti za korupciju te navodi primjer grada Bjelovara koji je posebnom aplikacijom za građane omogućio uvid u gradski Proračun.⁸

⁸ Izvor: Izvješće pučke pravobraniteljice za 2019. godinu, str. 91

Zanimljive obrise zarobljavanja države pruža nam odnos nogometnog kluba Dinamo Zagreb, odnosno njegovih čelnika, s gradom Zagrebom i državnim vrhom. Sociolog Dražen Lalić primjećuje kako „u sivim zonama povezivanja polja nogometa i politike u Hrvatskoj se posebno intenzivno i uglavnom na specifične načine zbiva selektivna distribucija koristi u zamjenu za političku podršku“ (2020: 164). Lalić procjenjuje novčani izdatak grada Zagreba⁹ prema Dinamu u protekla dva desetljeća na oko pola milijarde kuna, što su čelnici kluba uzvraćali javnom političkom potporom gradonačelniku, a slična vjernost prema vodećoj političkoj stranci rezultirala je normativnim pogodnostima u vidu manjkavih i pristranih zakona „koji su zapravo omogućivali i djelomice još uvijek omogućuju zlouporabe udruge građana za privatne i klanske svrhe“ (2020: 165). Bivši izvršni dopredsjednik, ujedno i donator političkoj kampanji bivše hrvatske predsjednice, nepravomoćno je osuđen na šest i pol godina zatvora zbog pronevjere, ali izmiče hrvatskom pravosuđu zahvaljujući bosansko-hercegovačkom državljanstvu, nastavlja na daljinu obnašati funkciju klupskog savjetnika te još uvijek nije rasvijetljeno je li sudjelovao u pokušaju destabilizacije vlasti (Bilandžić i Leško, 2019: 248). Svijetla strana ove mračne priče je prisutnost građanskog aktivizma u vidu rada udruge “Dinamo to smo mi” koja je više puta upozoravala na nezakonitost i netransparentnost u klubu te apelirala na djelovanje državnih institucija (Bilandžić i Leško, 2019: 247).

1.4. Pojavni oblici korupcije

Prema Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske najčešći pojavni oblici korupcije jesu: podmićivanje i zahtijevanje mita, zlouporaba položaja, pronevjera, nepotizam, pogodovanje u natjecanjima za zapošljavanje i javnu nabavu i korištenje sukoba interesa za stjecanje koristi.¹⁰

Grubiša (2010a: 2) ističe kako je mito najčešći oblik korupcije, a dijeli ga na *aktivni* (podmićivanje, odnosno nuđenje nezasluženog probitka javnom službeniku kako bi se utjecalo na njegove akcije) i *pasivni* oblik (traženje mita, odnosno zahtijevanje nezasluženog probitka). Zlouporaba položaja odnosi se na korištenje diskrecijske moći javnog službenika u vlastitu ili tuđu nezasluženu korist, a pronevjera na nezakonito postupanje s javnim sredstvima u svrhu promicanja osobnog ili tuđeg interesa, a na štetu javnog interesa.¹¹

⁹ „GNK Dinamo nije privatni klub, nego udruga građana“ (Bilandžić i Leško, 2019: 247)

¹⁰ Izvor: <https://pravosudje.gov.hr/pojavni-oblici-korupcije/21514>, pristupljeno 12.06.2020.

¹¹ Izvor: <https://pravosudje.gov.hr/pojavni-oblici-korupcije/21514>, pristupljeno 12.06.2020

Grubiša (2010a: 3) razlikuje nepotizam, odnosno zapošljavanje ili pogodovanje pri zapošljavanju rodbini, poznanicima ili drugoj neformalnoj mreži, od klijentelizma, gdje dolazi do nezaslužene dobiti na temelju pripadnosti određenoj političkoj skupini ili interesnoj mreži. Rihtman-Auguštin određuje klijentelizam kao neposredniju prijetnju funkcioniranju demokratskog društva od nepotizma, odnosno kao „umreženi sustav obveza i uzvratnih usluga između patrona i njihovih klijenata“, pri čemu su današnji patroni politički moćnici postsocijalističkih, tranzicijskih zemalja, na što upozorava i etnologinja Aleksandra Muraj (Muraj, 1997: 236). Ministarstvo pravosuđa definira pogodovanje u natječajima za zapošljavanje i javnu nabavu kao „netransparentan ili arbitraran odabir između opcija ponuđenih na javnim natječajima ili pristupnika za neki položaj“¹², a korištenje sukoba interesa za stjecanje koristi kao „situaciju u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom ili privatni interes utječe, ili može utjecati, na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti. Sukob interesa nije korupcija, ali situacije sukoba interesa kojima se ne upravlja predstavljaju „predvorje korupcije” jer olakšavaju pristup koristima“¹³. Grubiša ovim oblicima dodaje i tzv. torbarenje utjecajem (*eng. influence peddling*) kojeg određuje kao „ilegalnu praksu uporabe utjecaja u vladi ili veza s osobama iz vlasti da bi se dobile usluge ili povlašten tretman“ te nadodaje kako OECD poistovjećuje taj pojam s nezakonitim oblicima političkog lobiranja (2010a: 3).

1.5 Mjerenje korupcije

„Sve do devedesetih godina prošlog stoljeća empirijske studije učinaka korupcije na ekonomski i društveni razvitak bile su izuzetno rijetke, zahvaljujući prvenstveno nedostatku sistematiziranih podataka o prisutnosti korupcije“ (Budak, 2006: 68).

Ekonomisti Harry Seldadyo i Jakob de Haan (2006) ističu kako se korupcija može mjeriti istraživanjem stavova i osjećaja prema korupciji kod opće populacije, odnosno ekspertnih skupina, ili analizom učestalosti koruptivnih radnji. Tijekom posljednjih desetljeća brojne su organizacije istraživale stavove o korupciji, a ti podaci dolaze iz dva tipa izvora: anketnih istraživanja (temeljena na primarnim izvorima) i zbira anketa (temeljene na sekundarnim izvorima). Podaci o korupciji izraženi su na nekoj ljestvici koja odražava mišljenja ispitanika pa

^{12, 13} Izvor: <https://pravosudje.gov.hr/pojavni-oblici-korupcije/21514>, pristupljeno 12.06.2020

stoga možemo reći da takva istraživanja korupcije nisu usmjerena na stvarne razine korupcije, već na percepcije¹⁴ o korupciji (Seldadyo i de Haan, 2006: 2). Sudionici tih anketa mogu biti eksperti ili fokus grupe, primjerice političari, javni službenici, poduzetnici i sl., ili opća javnost. Prednost proučavanja korupcije među ekspertima jest kvaliteta i opširnost mogućih saznanja, dok je prednost provođenja ankete na općoj populaciji vanjska valjanost, odnosno mogućnost poopćavanja rezultata ankete. Nedostatak proučavanja korupcije kod ekspertnih skupina jest upravo slaba mogućnost generalizacije rezultata budući da se radi o suženoj skupini sudionika, dok proučavanje korupcije kod opće populacije može više odražavati medijske napise o korupciji i uspješnosti antikorupcijskih strategija, a manje vlastita iskustva, pogotovo ako uzmemo u obzir da nisu svi u populaciji morali biti izloženi korupciji (Seldadyo i de Haan, 2006: 5). Za potrebe ovog rada predstaviti ćemo najpoznatije mjere istraživanja korupcije dviju međunarodnih organizacija, odnosno mjere koje izrađuju Transparency International i Svjetska banka.

Transparency International je međunarodna nevladina organizacija osnovana 1993. godine u Berlinu čiji je zadatak globalna borba protiv korupcije, koja se lokalno ostvaruje otvaranjem podružnice u nekoj državi, a hrvatska podružnica osnovana je 2000. godine. Prema Aras (2007: 41) „Indeks percepcije korupcije Transparency Internationala je najopsežnije svjetsko ocjenjivanje zemalja prema stupnju percepcije raširenosti korupcije među državnim službenicima i političarima. Sastavljen je od podataka dobivenih iz stručnih ispitivanja vezanih za korupciju koje su provele razne ugledne ustanove. Odražava stajališta poslovnih ljudi i analitičara iz cijelog svijeta uključujući stručnjake iz ocjenjivanih zemalja“. Indeks percepcije korupcije je stoga zbir anketa eksperata o korupciji, prema Morrisu je „najčešće korištena mjera u empirijskim radovima koji otkrivaju uzroke i posljedice korupcije“ (2011: 13), a može biti od 0 do 100, gdje viši rezultat odražava manji stupanj korupcije za neku zemlju. Indeks je dostupan za 180 zemalja za 2019. godinu. Gledajući rezultate¹⁵ istraživanja Indeksa percepcije korupcije za posljednjih pet godina vidimo kako Hrvatska 2015. godine ostvaruje rezultat 51, odnosno rang 50, 2016. rezultat 49 (rang 55), 2017. rezultat 49 (rang 57), 2018. rezultat 48 (rang 60) te 2019. rezultat 47 (rang 63), iz čega je vidljivo da Indeks polako opada u zadnjih pet godina, odnosno percepcija raširenosti korupcije raste.

¹⁴ Percepcije o korupciji utječu na ulaganja, razvoj i političko ponašanje građana (Mauro, 1995: prema Andvig i dr., 2001:62)

¹⁵ Izvor: https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_FULldata.zip, pristupljeno 16.06.2020

Druga međunarodna organizacija koja se bavi korupcijom i njenim suzbijanjem je Svjetska banka, a njen Indeks kontrole korupcije u sklopu analize dobre vladavine u nekoj državi je također jedna od poznatijih mjera korupcije. Indeks kontrole korupcije „mjeri stupanj u kojem je javna moć u službi privatnih probitaka, uključujući političku i administrativnu korupciju, kao i „zarobljavanje“ države od strane elita i osobnih interesa“¹⁶, analizirajući percepcije građana, poduzetnika i eksperata iz javnog, privatnog i nevladinog sektora, a može biti od -2.5 (visoka razina) do 2.5 (niska razina korupcije) (Hamilton i Hammer, 2018: 13).

Ekonomisti Omar Azfar, Young Lee i Anand Swami (2001: 44) postavljaju pitanje možemo li uvijek i jednoznačno odrediti korupciju, s obzirom na to da je u nekim zemljama i kulturama uobičajeno uzvratiti protuuslugom ili darom za obavljeni posao nekog javnog službenika, odnosno u kojem momentu dar ili napojnica postaje oblik korupcije, poput mita. Navode kako jedan od pokazatelja koruptivnih namjera može biti količina ili veličina dara, budući da jednostavna zahvala za obavljeni posao obično uključuje malene iznose ili simbolične darove. Drugi pokazatelj bi mogao biti uvjetovanje obavljenog posla od strane javnog službenika obzirom na postojanje nekog oblika zahvale od klijenta; ako želimo na neku vrstu zahvale ne gledati kao na korupciju, javni bi službenik trebao obaviti svoj posao bez obzira na nagradu od korisnika usluge, a zahvalni korisnik bi trebao nagraditi javnog službenika nakon, a ne prije, obavljenog posla.

Konačno, Amundsen podsjeća kako su prije spomenuti indeksi temeljeni na osobnim vjerovanjima i stavovima ispitanika, te da studije slučaja mogu dati mnoštvo informacija o specifičnim slučajevima korupcije i generirati nove hipoteze o korupciji, premda je poopćavanje podataka dobivenih iz studije slučaja vrlo ograničeno (1999: 27). Amundsen zaključuje kako je uputno koristiti više metodoloških pristupa proučavanju korupcije kako bi se dobio pravi dojam o njenoj prirodi (1999: 27). Pored studije slučaja, druge kvalitativne metode mogu biti korisne za proučavanje korupcije, poput polustrukturiranih intervjua s ekspertima, pomoću kojih možemo dobiti dubinski uvid u prirodu korupcije koji bi nam možda promakao kvantitativnim metodama istraživanja. Kvalitativne metode omogućuju nam neposrednije uvide u npr. percepcije građana o korupciji ili njihove korupcijske prakse. Korupcija se ne odvija nužno na mjestima gdje to istraživač očekuje, nego i u svakodnevnim situacijama koje su često zanemarene od društvenih

¹⁶ Izvor: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/cc.pdf>, pristupljeno 16.06.2020

znanosti, a podatke o korupcijskim praksama možemo dobiti i osluškivanjem svakodnevnog govora bogatog anegdotama (Sissener, 2001: 6), odnosno putem metoda promatranja ili promatranja sa sudjelovanjem.

1.6 Institucionalni okvir borbe protiv korupcije

Grubiša (2010a: 1) ističe kako je „u Hrvatskoj politička korupcija kao patološki fenomen politike prepoznata tek nakon 2000. godine, premda su prva istraživanja o tome objavljena ranije (1994. godine, op. a.). Na prijedlog koalicijske vlade premijera Ivice Račana, Hrvatski sabor prihvatio je 2002. prvi Nacionalni program za suzbijanje korupcije, a prvo specijalizirano tijelo za borbu protiv korupcije, Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (USKOK), osnovano je 2001. No, nakon 2003. rasprava o političkoj korupciji je stagnirala, da bi se obnovila 2006, kada je Hrvatska počela pregovore s Europskom Unijom o članstvu u toj organizaciji“.

Politolozi Marina Funduk i Antun Dujmović prisjećaju se pregovora Republike Hrvatske s Europskom unijom, točnije 23. Poglavlja, koje se odnosilo na pravosuđe i temeljna prava, kao najtežeg dijela u okviru pristupanja Hrvatske, a uspješno zatvaranje tog poglavlja¹⁷ ovisilo je i o uspješnom uvođenju i provođenju antikorupcijskih mjera (2018: 19). U skladu s time, 2006. godine Sabor je usvojio novi antikorupcijski dokument, odnosno Nacionalni program za borbu protiv korupcije (Grubiša, 2010b: 78). Nakon nepovoljnih kritika na račun antikorupcijskih strategija i borbe protiv korupcije od strane Europske unije, 2008. godine Sabor usvaja revidiranu antikorupcijsku strategiju s pripadajućim Akcijskim planom, a 2010. godine usvaja se i revidirani Akcijski plan uz Strategiju za suzbijanje korupcije kojima se naglašava „nulta stopa tolerancije na korupciju“ (Grubiša, 2010b: 80). Godina 2011. označava posljednju godinu pristupnih pregovora, a dolazi do brojnih izmjena zakona u svrhu unaprijeđivanja borbe protiv korupcije (Funduk i Dujmović, 2018: 20).

U okviru pristupanja Hrvatske Europskoj uniji osnovane su neke nove institucije zadužene za borbu protiv korupcije, točnije Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije, Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije Vlade RH, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, koje imenuje Hrvatski sabor, te Samostalni sektor

¹⁷ Popis poglavlja i rezultati pregovora u okviru pristupanja Hrvatske Europskoj uniji dostupni su na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/hp/results_of_the_eu_accession_negotiations_with_croatia.pdf

za suzbijanje korupcije u Ministarstva pravosuđa (Funduk i Dujmović, 2018: 20). Međutim, unatoč brojnim istragama i optužnicama u predmetima organiziranog kriminala i korupcije, dugotrajnost sudskih procesa i neučinkovitost pravosudnog sustava izdvajaju se kao faktori koji negativno utječu na okončanje postupaka.¹⁸ Funduk i Dujmović zaključuju kako je politička volja za suzbijanjem korupcije splasnula nakon završetka pregovora s Europskom unijom, a korupcija prestaje biti među glavnim društvenim temama, čime je smanjen pritisak građanskih i nevladinih organizacija na javne institucije te nadzor nad Vladinim provođenjem antikorupcijskih strategija i odredbi (2018: 20-21).

1.6.1 Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine

Kao odgovor na dotadašnje antikorupcijske strategije i mjere, Sabor u veljači 2015. godine donosi *Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine*. „Dok je prethodna Strategija bila usmjerena na izgradnju institucionalnog i zakonskog okvira, uspostavu koordiniranih međuresornih radnih procesa te na suzbijanje i procesuiranje korupcije, nova Strategija je fokusirana na prevenciju korupcije kroz detekciju korupcijskih rizika i uklanjanje preostalih zakonodavnih i institucionalnih nedostataka“. ¹⁹ Cilj strategije je „spriječiti korupciju odnosno upravljati njezinim rizicima u javnoj upravi, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, javnopravnim tijelima, trgovačkim društvima u kojima država te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju vlasničke udjele, privatnom i neprofitnom sektoru“.²⁰

Strategija razlikuje horizontalne ciljeve (integritet unutar političkog sustava i uprave, sprječavanje korupcije u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, javnoj nabavi i trgovačkim društvima u većinskom državnom vlasništvu, sprječavanje sukoba interesa, pravo na pristup informacijama, uloga organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije) te posebne ciljeve za prioritetna (sektorska) područja koji se odnose na pravosuđe, gospodarstvo, javne financije, poljoprivredu, zdravstvo, znanost, obrazovanje i sport te infrastrukturu, okoliš i promet. Svako od područja suzbijanja korupcije, bilo da se radi o horizontalnim naporima ili onim za prioritetna područja, ima svoj definirani cilj te mjere kojima će se taj cilj postići.

¹⁸ Izvor: Izvješće Europske komisije za Hrvatsku 2020., str. 57

¹⁹ Izvor: Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, str. 1

²⁰ Izvor: Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, str. 4

„Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije obavlja parlamentarni nadzor nad provedbom Strategije suzbijanja korupcije. Na čelu Nacionalnog vijeća je predstavnik oporbene stranke u Hrvatskom saboru, a članovi su pojedini zastupnici te predstavnici civilnog društva koji se bave korupcijskim pitanjima“²¹ dok je Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera suzbijanja korupcije Vlade Republike Hrvatske, kojim predsjedava ministar pravosuđa te je kasnije prenamijenjeno u Savjet za sprječavanje korupcije, zaduženo za „strateško praćenje provedbe nacionalnih dokumenata koji se odnose na suzbijanje korupcije“²², također uz sudjelovanje predstavnika civilnih organizacija.

Strategiju suzbijanja korupcije prati i odgovarajući Akcijski plan koji se stvara za razdoblje od dvije godine, što podrazumijeva tri Akcijska plana za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Akcijski plan „predstavlja novi prateći provedbeni dokument kojim se detaljno i precizno određuju prioritetne aktivnosti s ciljem upravljanja korupcijskim rizicima u kritičnim područjima koje identificira Strategija.“²³

Akcijski plan je „usmjeren na jačanje transparentnosti (osiguranje dostupnosti informacija), odgovornosti i integriteta dužnosnika i službenika, učinkovitosti u radu tijela javne vlasti kroz definiranja jasnih pravila ponašanja službenika i dužnosnika te uklanjanje preostalih nedostataka u organizaciji sustava i zakonodavnom okviru u prioritetnim horizontalnim i sektorskim područjima“²⁴ te se ističe kako „u participativnom procesu izrade Akcijskog plana (...) sudjelovao je velik broj tijela državne uprave, predstavnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, udruga civilnog društva, socijalnih partnera i privatnog sektora“.²⁵ Pri izradi Akcijskih planova za 2017. i 2018. godinu te za 2019. i 2020. godinu uzimali su se u obzir stupanj i rezultati provedenih mjera predviđenih prethodnim Akcijskim planom.

²¹ Izvor: Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, str. 3

²² Izvor: Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, str. 3

²³ Izvor: Izvor: Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, str. 3

²⁴ Izvor: Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, str. 3

²⁵ Izvor: Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, str. 3

1.6.2 Jačanje uloge organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije

Strategija suzbijanja korupcije priznaje važnost civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije, navodeći kako „poticanje građana, medija i civilnog društva da se uključe u detekciju i praćenje koruptivnih rizika javnih politika, kao pogled »izvana«, pomaže tijelima javne vlasti da rade odgovornije, transparentnije te na odgovarajući način utječu na smanjenje mogućnosti korupcije“.²⁶ Mjere koje Strategija predlaže u svrhu jačanja uloge civilnog društva, građana i medija u borbi protiv korupcije, a čiju ćemo ostvarenost komentirati u daljnjim segmentima ovog rada, jesu sljedeće:

1. Povećanje transparentnosti suradnje tijela javne vlasti s civilnim društvom.
2. Jačanje sposobnosti organizacija civilnog društva za aktivan doprinos provedbi antikorupcijskih mjera.
3. Daljnje unaprjeđenje provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.
4. Osiguranje poštivanja profesionalnih novinarskih standarda putem nadzora nad provedbom redakcijskih statuta.
5. Osiguranje poštivanja etičkih standarda medija.
6. Unaprjeđivanje transparentnosti vlasničkih struktura medija.
7. Unaprjeđivanje transparentnosti financiranja medija (posebice u odnosu na Agenciju za elektroničke medije i tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave).

1.7. Organizacije civilnog društva

Premda sveobuhvatna definicija civilnog društva ne postoji, na civilno društvo možemo gledati kao na skup dobrovoljnih odnosa, građanskih i društvenih organizacija i institucija koji stvara temelj društva (Lalnejzovi, 2011: 975). Sociolog i ekonomist Nuno Themudo definira civilno društvo kao organizacije i neformalne mreže smještene između obitelji, države i tržišta u

²⁶ Izvor: Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, str. 13

kojima se ljudi dobrovoljno udružuju kako bi promovirali zajedničke interese (2012: 63). Civilno društvo, zvano i treći sektor, odnosi se na organizacije poput dobrotvornih zaklada, nevladinih udruga, društvenih pokreta, neprofitnih udruga, vjerskih udruženja, političkih stranaka, poslovnih udruženja i sl., a takve organizacije često motre poteze vlade i služe kao svojevrsni obnovitelj socijalnih struktura, omogućavajući građanima pristup informacijama te utječući na donošenje odluka u korist zanemarenih skupina (Siwach, 2011: 654). Kada pričamo o vrstama organizacija unutar civilnog društva, politologinja Dani Marinova razlikuje nevladine organizacije, kao formalno uspostavljene, specijalizirane i često profesionalne neprofitne organizacije koje surađuju s državnim tijelima, od dobrovoljnih i dobrotvornih organizacija, koje su također neprofitne, ali su više usmjerene na specifičan problem ili temu (2011: 163-164).

Rašireno shvaćanje civilnog društva kao promotora političko-društvenih pitanja podrazumijeva ideje da je civilno društvo sve ono što država nije i da civilno društvo predstavlja niz demokratskih vrijednosti (Ralchev, 2004: 326). Civilno društvo često je izdvojeno kao jedan od glavnih faktora u borbi protiv korupcije, obavljajući provjere rada institucija i suprotstavljajući se snažnim interesnim lobijima, čemu svjedoči suglasnost stručnjaka i političara o važnosti aktivnog i snažnog civilnog društva za razvoj demokracije i antikorupcijskog djelovanja te isticanja odgovornosti koju vladajući imaju prema građanima (Grimes, 2013: 381).

Civilna društva koja djeluju na području jugoistočne Europe su heterogena i rijetko imaju zajedničke karakteristike, njihov je razvoj određen prirodom tranzicije iz socijalističkog u demokratsko društvo te sve više napreduju u organizacijskom smislu (Ralchev, 2004: 325-326).

Istaknute organizacije civilnog društva u borbi protiv korupcije u Hrvatskoj jesu Transparency International Hrvatska i Gong. Potonja je utemeljena 1997. kao inicijativa „Građani organizirano nadgledaju glasanje“, a zatim formalno 2000. godine nazvana GONG, te 2019. Gong. Gong je „organizacija civilnog društva usmjerena unaprijeđenju demokratskih procesa i institucija te demokratske političke kulture kao i poticanju aktivnog i odgovornog sudjelovanja građana u političkim procesima, osobito procesima donošenja odluka vezanih uz dobro upravljanje javnim i zajedničkim dobrima, zaštitu i promicanje vladavine prava te ljudskih prava i solidarnosti“²⁷, čije se vijeće sastoji od brojnih stručnjaka iz područja političkih znanosti,

²⁷ Izvor: <https://www.gong.hr/hr/o-gong-u/sto-je-gong/>, pristupljeno 18.06.2020

medija, prava i sociologije. Pored fokusa na suzbijanje korupcije, Gong se bavi nadgledanjem izbora i demokratskih procesa, sudjelovanjem u inicijativama civilnog društva i osiguravanjem slobode medija. Valja napomenuti i kako je „Gong svojim zagovaranjem i stručnim prijedlozima doprinio uspostavi procesa participativne analize korupcijskih rizika temeljem koje je izrađena nova Strategija za suzbijanje korupcije za razdoblje 2015.-2020. te uspostavljen Savjet za sprječavanje korupcije (savjetodavno tijelo s vaninstitucionalnim dionicima zaduženo za provedbu, praćenje i kreiranje akcijskih planova uz Strategiju)“²⁸.

2. Pregled istraživanja civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije

Suvremene antikorupcijske strategije i reforme pretežno su pod utjecajem Klitgaardovog modela agenta i principala prema kojem su koruptivne radnje rezultat informacijske i interesne neravnoteže između *agenta*, odnosno birokrata ili vladajućeg za kojeg se podrazumijeva da djeluje za vlastiti probitak, i *principala*, odnosno građana, koji utjelovljuje javni interes i principijelnost. U skladu s Klitgaardovom računicom da je korupcija jednaka zbroju diskrecijske moći i političkog monopola umanjena za odgovornost (Klitgaard, 1988; prema Persson i dr., 2010: 2), cilj antikorupcijskih strategija treba biti sprječavanje agenta od koruptivnih radnji povećanjem faktora odgovornosti i smanjivanjem informacijske asimetrije. Švedski politolozi Persson, Rothstein i Teorell tvrde kako u praksi to podrazumijeva osnivanje novih institucija i formalnih mehanizama provjere, povećanu transparentnost u poslovanju, slobodne medije, osnivanje nezavisnih antikorupcijskih tijela, nezavisnost sudova i ojačavanje civilnog društva te zaključuju kako uspješnost antikorupcijskih mjera ne ovisi toliko o sredstvima s kojima se raspolaže već o uključenosti onih koji su voljni djelovati kao principali, pri čemu se misli na civilno društvo, nevladine organizacije, građane, pa i samu vladu (2010: 2)

2.1 Civilno društvo

Prema politologu Princeu Villanuevi, postoje dvije struje mišljenja o učinkovitosti civilnog društva u suzbijanju korupcije: neki istraživači smatraju kako je civilno društvo nezamjenjivo u

²⁸ Izvor: <https://www.gong.hr/hr/o-gong-u/cime-se-gong-bavi/>, pristupljeno 18.06.2020

borbi protiv korupcije, dok drugi smatraju da su civilna društva dodatni izvor koruptivnih radnji. S jedne strane, organizacije civilnog društva, pored informiranja javnosti i nadgledanja rada vlade, služe i za izražavanje nezadovoljstva radom vlade od strane javnosti, ali i u formiranju i provođenju antikorupcijskih strategija, kao i evaluaciji istih. S druge strane, istraživači upozoravaju na manjak transparentnosti u radu civilnih udruga i nevladinih organizacija, ali i propitkuju neovisnost tih organizacija od države i pokrovitelja, što zbog političkih pritisaka, a što zbog financijskih, od kojih oba otežavaju provođenje ideje civilnog društva kao zagovornika javnog interesa (2019: 553). Ipak, analize pokazuju da civilne organizacije većinom zadrže mogućnost samoupravljanja usprkos ovisnosti o državnom novcu (Marinova, 2011: 165).

Politolog Plamen Ralchev izdvaja osnovne demokratske strukture i spremnost vlasti na suradnju s akterima civilnog društva kao neophodne faktore za razvoj nevladinih organizacija, a uključenost nevladinih organizacija u borbu protiv korupcije uvjetuju čimbenici kao što su razvoj civilnog društva, dostupnost vanjskog financiranja i prevladavajući stav institucija prema antikorupcijskom djelovanju civilnog društva. Većina antikorupcijskih napora u jugoistočnoj Europi dolazi „odozgo“ u obliku podizanja javne svijesti o štetnosti korupcije, pružanja preporuka i održavanja seminara i edukacijskih radionica (2004: 326-327). Država uvelike može utjecati na razvoj civilnog društva kontrolirajući dostupnost informacija i financijskih sredstava, ali i posrednije putem političkog i socioekonomskog konteksta kojeg stvara, što potvrđuju i rezultati istraživanja (Marinova, 2011: 165).

Utjecaj nadgledanja rada vlade od strane civilnog društva može biti značajno umanjen ako ne postoji politička volja da se korupcija sankcionira ili ako postoji neslaganje između ciljeva antikorupcijske politike i strukture povjerenstava i odbora protiv korupcije; kako bi se institucionalni otpor zaobišao potrebna je suradnja civilnog društva i medija u svrhu informiranja i osvještavanja šire javnosti o koruptivnim praksama (Themudo, 2012: 6). Čaldarević i dr. (2009: 13) navode da, općenito gledajući, što je demokracija manje razvijena u nekom društvu, osobito kad se radi o građanskim slobodama, to će biti više prepreka u suzbijanju korupcije, a svladavanje tih prepreka polagan je proces educiranja građana, jačanja civilnog društva, unaprijeđivanja demokratskih mehanizama i povećanja protoka informacija. Borba protiv korupcije stoga je dio šire demokratske borbe za transparentnu i odgovornu vladu, ali i za odgovorne građane (Amundsen, 1999: 19).

Istraživanja povezanosti civilnog društva i korupcije pokazuju da uspješna antikorupcijska strategija mora prepoznati civilno društvo i građane kao važne aktere u borbi protiv korupcije (Themudo, 2012; 1-2) te da deklarativno osuđivanje korupcije od strane države i njenih tijela ne znači mnogo *per se*, ako ne mobilizira i potiče građane na antikoruptivno djelovanje, bilo u obliku institucionalne potpore *zviždačima* i zaštite savjesnih pojedinaca, bilo u obliku poticanja rada nevladinih udruga koje prate provođenje antikorupcijskih programa ili pak odstranjivanja svih prepreka koje otežavaju rad i djelovanje civilnog društva. Mediji su ovdje također važni igrači jer su antikorupcijski naponi civilnog društva izraženi u društvima gdje postoji sloboda medija, a praktično nepostojeći u društvima gdje je sloboda medija mala (Themudo, 2012: 3).

CERANEO je *think-tank* u području javnih politika s naglašenim interesom za razvoj civilnog društva koji godišnje objavljuje rezultate istraživanja Indeksa održivosti organizacija civilnog društva u Hrvatskoj. Indeks održivosti organizacija civilnog društva je dobiven procjenom sedam faktora koji utječu na razvoj i održivost civilnog društva, a oni su: pravno okruženje, organizacijski kapaciteti, financijska održivost, zagovaranje, pružanje usluga, infrastruktura i javna slika. Indeks može poprimiti vrijednosti od 1 (rastuća održivost) do 7 (otežana održivost). Indeks održivosti organizacija civilnog društva 2015. godine bio je 3.2, 2016. i 2017. godine bio je 3.3, dok za 2018. godinu Indeks iznosi 3.4, što označava blagi pad održivosti organizacija civilnog društva u Hrvatskoj. Gledajući pojedinačne faktore, čini se da je javna slika o organizacijama civilnog društva (OCD-ima) u posljednja četiri objavljena mjerenja također u blagom padu – izvješća pokazuju kako „predstavnici OCD-a dobivaju sve manje poziva da nastupe kao sugovornici na javnoj televiziji (...), mediji su i dalje senzacionalistički motivirani, tako da još uvijek najviše medijskog prostora dobivaju negativne priče nauštrb OCD-a (...) te izostaje veća medijska popraćenost pozitivnih primjera rada OCD-a“.²⁹

2.2 Građani

Klitgaard (1991: 97; prema Jenkins i Goetz, 1999: 41) tvrdi kako je zahtjevno institucionalizirati javni interes za antikorupcijske strategije jer građanske inicijative nemaju očiti

²⁹ Izvor: Indeks održivosti organizacija civilnog društva u Hrvatskoj 2018., str. 8

probitak od borbe protiv korupcije na način na koji to imaju lobiji i interesne grupe kad promiču svoje ciljeve te zato što javni službenici vide antikorupcijske napore potencijalno opasnim – oni poštenu boju se neutemeljenih optužbi na svoj račun, a korumpirani će otežavati njihovo provođenje. Amundsen (1999: 5) ističe kolektivizaciju korupcije, odnosno tendenciju da korupcija na razini razmjene između dva pojedinca vodi do korupcije na višim razinama, odnosno da sitna korupcija može dovesti do većih mreža nepoštenih razmjena, a u konačnici do institucionalizirane, sistemske korupcije; kako se korupcija širi, tako postaje i društveno sveprihvaćenija kao norma. Sistemska korupcija gotovo uvijek dovodi do otpora prema političkim i administrativnim strukturama, a posljedično i do nepovjerenja u cijeli sustav, a takav cinizam loše utječe na razvoj društva i demokracije (Lalnejhovi, 2011: 974). Iz tog razloga važna je uloga civilnog društva i medija u smislu informiranja građana i poticanja na prijavu koruptivnih djela.

Povezanosti unutar i između raznih oblika civilnog društva ovise o stupnju uzajamnosti i horizontalnom povjerenju³⁰ između njih (Putnam, 1993: prema Zakaria, 2012: 353). Isto tako, bitno je povjerenje³¹ građana u institucije i rad civilnog društva. Povjerenje može biti uže (temeljeno na obiteljskoj ili krvnoj povezanosti) ili šire (vezano uz mrežu izvanobiteljskih odnosa) (Štulhofer, 2000: 83). Sociologinja Davorka Matić (2000: 184) sažima važnost povjerenja: „za uspješno funkcioniranje, stabilnost i daljnji razvoj demokracije nužno je povjerenje između njezinih građana i različitih sektora društva. Demokracija, naime, zahtijeva ne samo svojevrsno institucionalno uređenje, već i određeni tip političke kulture koja će doprinijeti širenju atmosfere povjerenja u društvu neophodne za legitimnost i masovnu podršku njezinim temeljnim principima.“ te dodaje: „povjerenje je, dakle, svojstvo ne pojedinca, već socijalne strukture; ono je javno dobro neophodno za održanje predvidljivih, stabilnih društvenih odnosa i suradnje među članovima zajednice.“ (Matić, 2000: 186). Sociolog Aleksandar Štulhofer zaključuje: „Nedostatak elementarne kooperativnosti i povjerenja iskazuje se u korumpiranosti državnih službenika, ogromnom udjelu „sive ekonomije“, kroničnom deficitu državne zaštite od organiziranog kriminala, klijentelizmu i sl.“ (2000: 86).

³⁰ Povjerenje među statusno ravnopravnim akterima (Štulhofer, 2000: 87)

³¹ Prema Giddensu, povjerenje predstavlja “vjeru u pouzdanost osobe ili sistema glede očekivanog ishoda nekog događaja, gdje ta vjera izražava vjerovanje u poštenje ili ljubav druge osobe ili u ispravnost apstraktnih principa” (1990:34, prema Matić, 2000: 185). Razlikujemo interpersonalno (vjeru u pouzdanost druge osobe) i generalizirano povjerenje (vjeru u pouzdanost sistema ili ispravnost apstraktnih principa).

Sudjelovanje svih uključenih u proces donošenja odluka je način vladanja koji pridonosi izgradnji povjerenja (Damjanić, 2010: 40). Transparentnost u poslovanju i neovisnost civilnih organizacija u očima građana važni su faktori za izgradnju povjerenja u rad civilnog društva i građansku participaciju u civilnim organizacijama, a sudjelovanje građana i njihovo povjerenje u civilno društvo služe kao indikatori razvoja i snage civilnog društva (Marinova, 2011: 163). S druge strane, politički cinizam, kao antipod (generaliziranom) povjerenju, za politologa Nebojšu Blanušu posljedica je koruptivnosti sustava, a uzrokuje smanjenu političku participaciju, nepovjerenje u demokratski sustav i glasanje za politički ekstremne ili populističke opcije (2010: 58). Ekonomistkinja Zdenka Damjanić ističe kako „civilno društvo u Hrvatskoj ima slabu tradiciju te civilno zauzimanje građana za rješavanje svojih problema kao i problema u zajednici nije praksa ponašanja najvećeg dijela stanovništva“ (2010: 41).

Komunističko i socijalističko „naslijeđe“ česta je tema istraživača povezanosti između povjerenja, građanske participacije i civilnog društva na području istočne i jugoistočne Europe. Politolog Marc Howard smatra da građani postsocijalističkih zemalja nevoljko pristupaju civilnim organizacijama zbog nepovjerenja u državne institucije začetog u eri komunizma kada je sudjelovanje u državno reguliranim organizacijama bilo obavezno (2002; prema Zakaria, 2012: 351-352). Takvo nepovjerenje u institucije je, pak, nagnalo građane da se okupljaju u užim, neformalnim mrežama temeljenim na prijateljstvu što je dodatno oslabilo budući razvoj civilnog društva zbog averzije prema udruživanju u veće skupine radi ostvarivanja zajedničke koristi (Zakaria, 2012: 352).

Ipak, politologinja Dani Marinova pretpostavlja kako se građani novih demokracija, u kojima je korupcija česta pojava, rado okreću prema civilnim organizacijama budući da ih je država zbog svoje korumpiranosti iznevjerila u ostvarivanju građanskih prava, a rezultati istraživanja podupiru takvo viđenje: ukoliko je vlada percipirana korumpiranom i neefikasnom, neformalne mreže razmjena su značajnije nego kad formalne institucije uspješno provode zakon i pružaju potrebne usluge (2011: 165-166). Slično razmišlja i politologinja Patty Zakaria navodeći da će se nove generacije građana drukčije odnositi prema civilnom društvu nego što su to činili njihovi prethodnici, jer im nedostaje formativnih iskustava s komunističkim režimom pa će im stoga i pogled na civilna društva biti drukčiji (2012: 352).

O snaživanje građana u prijavljivanju koruptivnih radnji ključno je za suzbijanje korupcije u smjeru odozdo prema gore. S obzirom na to da formalne institucije često nemaju dovoljne resurse i mogućnosti pratiti cijeli spektar transakcija u privatnom i javnom sektoru, često se zadržava aktivnost građana u prijavljivanju korupcije pošto su u redovitoj interakciji s državnim aparatom (Grimes, 2013: 383). Pristup informacijama o tijeku javnih nabava, rezultatima natječaja, izvješćima rada vladinih i nevladinih tijela važan je aspekt osnaživanja građana u borbi protiv korupcije. Međutim, u situaciji sistemske korupcije zaobilaženje pravila postaje norma, odnosno racionalna strategija za kratkoročni probitak pojedinca; odbijanje plaćanja ili primanja mita, kao i prijavljivanje koruptivnih radnji, zahtjeva od pojedinca da se odrekne pogodnosti koje proizlaze iz koruptivne radnje ili prihvati posljedice njenog odbijanja/prijavljivanja, a s druge strane taj izolirani slučaj nije značajno promijenio pravila igre (Johnston, 2005: prema Grimes, 2013: 383-384). Na taj način dolazimo do začaranog kruga sistemske korupcije: koruptivne radnje se više isplate od prijavljivanja korupcije što pak potiče daljnji razvoj korupcije.

Građani koji se pak odluče na razotkrivanje koruptivnih radnji unutar privatnih ili državnih organizacija u kojoj rade ili su radili zovu se „zviždači“ (*eng. whistleblowers*) i često nemaju nikakav osobni interes u prijavljivanju korupcije (Habazin, 2010: 332-333). Premda suvremena zakonodavstva shvaćaju važnost zviždača i pokušavaju ih zaštititi od otkaza i zlostavljanja od strane poslodavca (Habazin, 2010: 332), nevoljkost prijavljivanja koruptivnih radnji vjerojatno proizlazi iz slabe pravne zaštite zviždača (OECD, 2017: 3). Valja napomenuti kako je u srpnju 2019. godine donesen novi *Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti* u sklopu Strateških antikorupcijskih mjera za pravosudni sektor kojim se dodatno uređuje zakonski okvir za zaštitu zviždača u Hrvatskoj.

Transparency International pored Indeksa percepcije korupcije objavljuje i Globalni barometar korupcije koji istražuje mišljenja opće javnosti o korupciji i njenoj raširenosti. Zadnje takvo istraživanje u Hrvatskoj provedeno je za 2016. godinu gdje je otkriveno da „svaki drugi građanin smatra da je korupcija jedan od najvećih problema u Hrvatskoj, 57% ispitanika napore izvršne vlasti drži nedovoljnim u borbi protiv korupcije, a 10% je u proteklih godinu dana

podmitilo javni sektor da bi ostvarilo svoja prava. Pri tome manje od 40% građana smatra da naše društvo osnažuje prijavitelje nepravilnosti.“³²

2.3 Mediji

Mediji, posebice istraživačko novinarstvo, jesu strateški partneri nevladinih organizacija usmjerenih na suzbijanje korupcije ili organiziranog kriminala (Ralchev, 2004: 330). Opće prihvaćeno razmišljanje jest da je podizanje svijesti o antikorupcijskom djelovanju ključan element svake antikorupcijske strategije; sistematična i kritička obrada korupcijske afere i odgovora države od strane medija povoljno djeluje na podizanje takve svijesti, a za to su potrebni stručni novinari te društveno odgovorni urednici i mediji (Čaldarević i dr., 2009: 14). Nadalje, dugoročno informiranje javnosti samo o štetnostima korupcije, zanemarujući pritom pothvate kojima se država i nevladine udruge bave kako bi se suzbilo koruptivno djelovanje, može dovesti do ojačanja političkog cinizma (Čaldarević i dr., 2009: 14). Sloboda medija³³ stoga se nameće kao važan preduvjet za osnaživanje uloge medija u antikorupcijskom djelovanju, jer mediji trebaju biti neovisni od vanjskih interesa kako bi mogli nepristrano izvještavati o korupciji i antikorupcijskim djelovanjima od strane države, civilnog društva i samih građana, a za procjenu te neovisnosti važna je transparentna struktura vlasništva medija, kao i osiguravanje mogućnosti provedbe etičkih standarda struke.

Klijentelizam u medijima, odnosno djelovanje medija na način koji pogoduje određenim skupinama nauštrb javnog interesa i informiranja, velikim je dijelom rezultat netransparentnih vlasničkih struktura i izvora financiranja. U skladu s time, konzorcij međunarodnih nevladinih organizacija s područja jugoistočne Europe razvija Indeks klijentelizma u medijima koji mjeri „sposobnosti društva da determinira razmjenu pogodnosti između politike, ekonomskih centara moći i medija koja predstavlja rizik i dovodi do devijacije u izvršenju uloge koju mediji imaju u društvu“ (Podumljak, 2016: 5). Indeks odražava “rizike klijentelističkih praksi, postojanje takvih praksi, kao i potencijal društva i države za rješavanje pitanja klijentelizma u medijima kao i

³² Izvor: <https://transparency.hr/hr/novost/globalni-barometar-korupcije-hrvatska-2016-561>, pristupljeno 16.06.2020

³³ Sloboda medija odnosi se na mogućnost novinara i medijskih organizacija, koji mogu biti profitni ili povezani s vladom, da izražavaju svoja viđenja bez cenzure ili zastrašivanja (Themudo, 2012: 5).

drugih pitanja povezanih s funkcioniranjem medijske industrije”³⁴ te se kreće u rasponu od -1 do 1, gdje je 0 središnja vrijednost, a negativna vrijednost odražava manju sposobnost društva da izdvoji i riješi problem klijentelizma u medijima. Rezultati³⁵ Indeksa u Hrvatskoj za 2015. i 2016. godinu iznose -0.28, dok je za 2017. godinu Indeks -0.32, ocrtavajući negativan trend u eliminiranju klijentelističkih praksi u hrvatskim medijima.

Međunarodna nevladina organizacija Reporteri bez granica (RSF) koja zagovara i istražuje slobodu medija u 180 zemalja svijeta godišnje izrađuje Indeks slobode medija, prema kojem Hrvatska, na 59. mjestu za 2020. godinu,³⁶ spada među zemlje sa značajnim problemima u ostvarenju slobode medija. Posebno se ističe pritisak na novinare koji se bave pitanjima korupcije, ratnih zločina i organiziranog kriminala, kao i politički pritisak na Hrvatsku radioteleviziju, odnosno utjecanje na javni informativni servis te ignoriranje napada i maltretiranja novinara od strane vlasti.³⁷ Istraživački novinar Saša Leković smatra kako mediji u Hrvatskoj, „umjesto da upućuju na klijentelističku praksu u društvu, oni pružaju logističku potporu nositeljima klijentelističkih procesa“ te dodaje: „u medijima je sve manje novinarstva“ (2020: 176).

Sociologinja Željka Zdravković navodi kako su hrvatski mediji krajem prošlog stoljeća prošli kroz proces tranzicije iz društvenog u privatno vlasništvo, a te promjene vlasništva povezivale su se s brojnim skandalima oko netransparentnih procesa pretvorbe, bez jasnih saznanja o novim vlasnicima medija i načinu privatizacije; ta privatizacija provedena je pod političkim pritiscima čime je omogućen ulazak stranog kapitala, a da nisu stvoreni mehanizmi za transparentnost vlasništva niti mehanizmi javnog nadzora (2007: 37). Netransparentni procesi pretvorbe i privatizacije te korupcija ubrajaju se među glavne negativne aspekte tranzicijskog procesa u Hrvatskoj (Rubić, 2017: 84). Golding i Murdock (2000; prema Zdravković, 2007: 36) tvrde kako „svaka koncentracija privatnog vlasništva nad medijima nužno doprinosi eroziji javne sfere i sustavnoj transformaciji kritičke političke javnosti u potrošačku“.

³⁴ Izvor: Klijentelizam u medijima: nulta točka mjerenja, <https://www.hnd.hr/uploads/files/O%20indeksu.pdf>, pristupljeno 23.06.2020.

³⁵ Izvor: Indeks klijentelizma u medijima: Mjerenje stvarnosti, <https://www.hop.com.hr/wp-content/uploads/2017/12/2017-MCI.pdf>, str. 9, pristupljeno 23.06.2020.

³⁶ Izvor: <https://rsf.org/en/ranking/2020>, pristupljeno 08.07.2020.

³⁷ Izvor: <https://rsf.org/en/croatia>, pristupljeno 08.07.2020.

Dostupnost informacija široj javnosti o korupciji i borbi protiv nje pozitivno djeluje na jačinu pritiska kojeg javnost stvara na vlast da riješi problem korupcije, a ta dostupnost ovisi uvelike o suradnji između organizacija civilnog društva i medija; bez takve suradnje sudionici civilnog društva teško će doprijeti do željene publike i tako stvoriti željeni pritisak na sustav (Themudo, 2012: 6). Davanjem medijskog prostora uspješnim inicijativama civilnog društva i pravnom gonjenju korumpiranih javnih dužnosnika mediji šalju poruku da društvo ne trpi korupciju, a suradnja medija i civilnog društva također ovisi o stupnju neovisnosti medija i spremnosti medija da prenose optužbe na račun korumpiranih dužnosnika (Themudo, 2012: 7).

Mediji bi trebali biti zaduženi i za razotkrivanje korupcije u redovima civilnog društva, pogotovo u slučajevima tajnih i nezakonitih ugovora između države i civilnog društva; kada sloboda medija pati, civilno društvo više doprinosi razvoju korupcije i manje je vjerojatno da će uspješno generirati pritisak javnosti na suzbijanje korupcije (Themudo, 2012: 7). S druge strane, civilno društvo može biti zaduženo za osiguravanje slobode medija i kontrolu korupcije u medijima (Themudo, 2012: 8), iz čega možemo vidjeti kako civilno društvo i mediji zajednički djeluju u suzbijanju korupcije i na percepcije građana o antikorupcijskim naporima. Grimes (2013: 398) je i empirijski dokazala važnost povezanosti medija i civilnog društva, izdvojivši slobodu medija, uz političku konkurenciju i transparentnu vladu, kao nužne preduvjete za uspješnu borbu civilnog društva protiv korupcije, bez kojih ni snažno civilno društvo nema značajnog utjecaja na raširenost korupcije u društvu.

Zaključno, iz prije navedenog vidljivo je kako civilno društvo, mediji i građani moraju usko, ali i transparentno, surađivati kako bi ostvarili značajan pomak u suzbijanju korupcije. Vraćajući se na koncept povjerenja, možemo reći da „ako mediji, znanstvene, pravosudne, financijske ili zdravstvene institucije regularno priopćavaju istinite činjenice i podvrgavaju svoje korisnike nepristranom i jednakom tretmanu, tada će one generirati ne samo povjerenje prema sebi samima, već i pridonijeti stvaranju šire atmosfere sigurnosti, predvidljivosti i povjerenja u društvu“ (Matić, 2000: 190).

3. Metodologija istraživanja

3.1 Cilj istraživanja

Cilj istraživanja je ispitati i komentirati dosadašnju uspješnost provedbe mjera zamišljenih *Strategijom suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* koje se odnose na jačanje uloga civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije.

3.2 Istraživačka pitanja

1: Jesu li i u kojem su stupnju provedene aktivnosti iz Akcijskih planova usmjerene na ostvarivanje mjera osnaživanja civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije?

2: Kako eksperti iz organizacija civilnog društva komentiraju dosadašnje ostvarivanje mjera koje se odnose na osnaživanje civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije?

3.3 Pretpostavke

1A: Sve aktivnosti spram uloge civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije unutar Akcijskih planova kojima je provedbeni rok do IV. kvartala 2019. godine su provedene.

S obzirom na to da su neke aktivnosti u sklopu Akcijskog plana određene kasnijim provedbenim rokom u odnosu na razdoblje pisanja ovog rada, ovdje ćemo, prema postojećim Izvješćima o provedenosti Akcijskih planova i drugim dostupnim informacijama, sagledati provedenost mjera koje su prema Akcijskim planovima u trenutku pisanja rada već trebale biti izvršene.

1B: Sve aktivnosti iz Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu kojima je provedbeni rok IV. kvartal 2020. godine bit će barem djelomično provedene.

Provedbeni rok deset od jedanaest aktivnosti iz Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu jest IV. kvartal 2020. godine. Iz razgovora sa sugovornicima ili drugdje dostupnim informacijama (izvješća, kontaktiranje Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske) pokušat ćemo saznati je li neki od pokazatelja provedbe tih aktivnosti ostvaren kako bismo mogli reći da je neka od tih aktivnosti barem djelomično provedena u trenutku pisanja ovog rada.

2A: Sugovornici iz redova civilnog društva pozitivno će komentirati dosadašnje provedbe mjera u svrhu povećanja transparentnosti suradnje tijela javne vlasti s civilnim društvom, jačanja

spособnosti organizacija civilnog društva za aktivan doprinos provedbi antikorupcijskih mjera te unaprjeđenja provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

S obzirom na to da su Akcijski planovi uključivali aktivnosti za svaku od tih mjera, te ako pretpostavljamo da su te aktivnosti izvršene, očekujemo da će sugovornici potvrditi da je u dosadašnjem razdoblju provođenja Strategije došlo do povećanja transparentnosti suradnje s vlasti, jačanja sposobnosti organizacija civilnog društva za antikorupcijski doprinos te kvalitetnijeg savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

2B: Sugovornici iz redova civilnog društva negativno će komentirati dosadašnje provedbe mjera u svrhu unaprjeđivanja transparentnosti vlasničkih struktura i financiranja medija te osiguranje poštivanja profesionalnih novinarskih i etičkih standarda medija.

S obzirom na to da je tek posljednji od tri Akcijska plana uključivao aktivnosti spram medija, a njihov provedbeni rok je pola godine nakon pisanja ovog rada, očekujemo da će predstavnici civilnog društva u trenutku intervjuiranja negativno komentirati dosadašnju provedbu antikorupcijskih mjera spram medija. U prilog pretpostavci ide i činjenica da ni u jednom od Akcijskih planova ne postoje aktivnosti za ostvarivanje mjera osiguravanja poštivanja profesionalnih i etičkih standarda medija.

Pored istraživanja prije spomenutih pretpostavki, u intervjuu ćemo postaviti i pitanja koja bi trebala pobliže opisati dinamiku odnosa između vlasti i civilnih organizacija, uključenost civilnog društva u stvaranje antikorupcijske politike, nepromijenjenost Indeksa percepcije korupcije unatoč provođenju antikorupcijskih mjera te preporuke za sljedeću Strategiju suzbijanja korupcije, a sva bi ta pitanja mogla biti korisna za stvaranje novih pretpostavki i osmišljavanje budućih istraživanja.

3.4 Podaci

Fenomenologiju korupcije i njenu povezanost s civilnim društvom, građanstvom i medijima proučili smo u prve dvije cjeline ovog rada pomoću dostupne literature te rezultata postojećih istraživanja. Kako bismo provjerili pretpostavke koje smo iznijeli u prethodnom dijelu kombinirali smo analizu dostupnih relevantnih sekundarnih podataka poput Izvješća o provedbi Akcijskih planova za određeno razdoblje, Izvješća pučke pravobraniteljice te Izvješća Europske

komisije s analizom provedenih polustrukturiranih intervjua s pripadnicima organizacija civilnog društva. Ukoliko neke informacije relevantne za naša istraživačka pitanja nisu bile dostupne iz prije spomenutih izvješća ni provedenih intervjua, elektroničkom poštom kontaktirali smo Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske s obzirom na to da je taj Vladin ured zadužen za provođenje većine aktivnosti iz Akcijskih planova, a isti ured preusmjerio nas je na Ministarstvo pravosuđa za pitanja o izvršenosti aktivnosti koje se tiču e-savjetovanja.

Smatramo da smo istodobnom analizom postojećih sekundarnih podataka i primarnih podataka dobivenih iz polustrukturiranih intervjua s ekspertima iz redova organizacija civilnog društva bili u boljoj poziciji ostvariti cilj trenutnog istraživanja. Istovremeno korištenje kvantitativnih i kvalitativnih podataka naziva se triangulacija (Bognar, 2000: 7).

3.5 Istraživački instrumenti i uzorak

Kako bismo što potpunije zahvatili mišljenja eksperata iz redova civilnih organizacija odlučili smo se za polustrukturirani intervju kao odgovarajuću metodu prikupljanja podataka pošto nam omogućuje fleksibilnost u postavljanju podpitanja i dodatnih objašnjenja ovisno o tijeku razgovora, a s druge strane pruža mogućnost usporedbe odgovora među ekspertima, s obzirom na to da su okvirna pitanja bila ista između intervjua. Dio pitanja u intervjuu odnose se na ostvarenje antikorupcijskih mjera i dovršenost pojedinih predviđenih aktivnosti, dok se drugi dio pitanja odnosi na kvalitetu suradnje s vlasti i preporuke za buduće strategije sprječavanja korupcije. Protokol polustrukturiranih intervjua nalazi se u Prilogu 1.

Uzorak prilikom intervjuiranja je namjeran, neprobabilistički i iznimno malen, a sastoji se od dvije ekspertne sugovornice iz organizacija civilnog društva koje se aktivno bave pitanjem korupcije u Hrvatskoj, a to su Transparency International Hrvatska (TIH) i Gong. Obje sugovornice sudjeluju ili su sudjelovale u radu Savjeta za sprječavanje korupcije te kao takve nam mogu pružiti vrijedne i jedinstvene informacije kojima ćemo pokušati odgovoriti na trenutna istraživačka pitanja. S obzirom na to da nas u trenutnom istraživanju ne zanimaju varijacije u populaciji, smatramo da je valjano imati ovako malen uzorak jer su naše sugovornice ovdje u svojstvu tzv. ključnih informanata (*eng. key informants*), odnosno u svojstvu osoba koje će nam svojom ekspertizom i uključenošću u problematiku suzbijanju korupcije omogućiti

dubinski uvid i pružiti informacije do kojih bismo inače teško došli. Sugovornice su se svojevrijem odrekle anonimnosti prije početka intervjuiranja pa ih ovdje možemo i ukratko predstaviti.

Dr. sc. Davorka Budimir predsjednica je hrvatske podružnice međunarodne civilne organizacije Transparency International. Diplomirana je politologinja, magistrirala komparativnu politiku na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, a pri Sveučilištu u Mostaru 2016. godine obranila je doktorat na temu „Politička elita u Hrvatskoj od 1990. do 2000.“, što je ujedno i naziv njene knjige objavljene 2017. godine. Djelovala je kao predsjednica i potpredsjednica Hrvatskog politološkog društva te kao potpredsjednica Udruge za trgovinu Hrvatske udruge poslodavaca. Direktorica i suvlasnica je uspješne privatne tvrtke. Tijekom tri desetljeća profesionalnog rada sudjelovala je na brojnim konferencijama baveći se pitanjima demokracije, korupcije, nacionalnog identiteta i političke elite te je recenzirala nekoliko knjiga iz područja antikorupcije i lobiranja.

Oriana Ivković-Novokmet izvršna je direktorica civilne organizacije Gong, diplomirala je novinarstvo na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, a radno iskustvo stekla je kao istraživačka novinarka za portal index.hr i kao zamjenica glavne urednice za tportal.hr. Dobitnica je nagrade Hrvatskog novinarskog društva za istraživačko novinarstvo „Jasna Babić“ te nagrade „Marija Jurić Zagorka“ za internetsko novinarstvo za 2018. godinu povodom istraživanja korupcijske afere „Hotmail“ i kontroverznog Lex Agrokora. Područja profesionalnog djelovanja i interesa su joj borba protiv korupcije, dobro upravljanje i javna politika.

3.6 Provedba i obrada intervjua

S obzirom na trenutnu situaciju s pandemijom koronavirusa intervjui su se odvijali mrežno putem videopoziva u terminima koji su odgovarali sugovornicama. Prije samog provođenja intervjua istraživanje je bilo odobreno od strane Etičkog odbora Odsjeka za sociologiju pri čemu se vodilo računa o mogućnosti zaštite povjerljivosti informacija danih tijekom intervjua, kao i metodi transkripcije i čuvanja podataka. Budući da naglasak u razgovoru nije bio na iznošenju osobnih mišljenja i stavova, nego na svojstvu predstavnika civilne organizacije, ovdje se radi o ekspertnim intervjuima kod kojih nije neophodno osigurati anonimnost sudionika. Kao što je

rečeno, obje su se sugovornice svojevolumno odrekle anonimnosti u istraživanju. Nakon odobrenja istraživanja od strane Etičkog odbora, na adrese elektroničke pošte civilnih organizacija TIH i Gong poslali smo pozivno pismo za sudjelovanje u istraživanju koje je bilo prosljeđeno zainteresiranim sugovornicima iz redova obaju organizacija. Prije početka samog intervjua sugovornicama je poslana privola gdje je ukratko predstavljen cilj trenutnog istraživanja, postupanje s informacijama danim tijekom intervjua, očekivano vrijeme trajanja intervjua, kao i napomena o smanjenoj mogućnosti anonimnosti ukoliko su sugovornice sudjelovale u radu Savjeta za sprječavanje korupcije. Intervjui su se odvijali bez prisutnosti trećih osoba te su trajali oko 45 minuta.

Obrada intervjua podrazumijevala je transkripciju audio zapisa intervjua na računalu, zatim višekratno iščitavanje transkripata nakon čega je slijedilo ručno kodiranje, odnosno razdvajanje intervjua na teme i pod teme ovisno o tijeku razgovora, pitanjima i potpitanjima bez korištenja softvera za kvalitativnu obradu podataka. Tako smo izdvojili šest glavnih tema, a ponovnim čitanjem transkripata izdvojili smo i manje pod teme koje su se provlačile kroz intervjue, čime smo dobili dvije razine analize. Kako bismo pomnije prikazali proces kodiranja intervjua sastavili smo tablicu s glavnim temama i podtemama, kao i relevantne navode sugovornica za pojedine pod teme radi lakšeg uočavanja pravilnosti među podacima. Ovakav pristup obradi kvalitativnih podataka u sociologiji se naziva tematska analiza, a u etnologiji i kulturnoj antropologiji čini, uz promatranje sa sudjelovanjem, terenske bilješke i autorefleskivno promišljanje odnosa s kazivačem i temom, jedan od uobičajenih kvalitativnih pristupa i metoda istraživanja i obrade podataka³⁸.

3.7 Analiza izvršenosti aktivnosti

Podaci o izvršenosti pojedinih aktivnosti većinom su dobiveni iz Izvješća o provedenosti Akcijskih planova za određeno dvogodišnje razdoblje, dok je za aktivnosti iz Akcijskog plana za razdoblje 2019. i 2020. godine, kao i neke aktivnosti koje nisu ostvarene te su prenesene u

³⁸ Vidi Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E. i Moules, N. J. (2017) Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria. *International Journal of Qualitative Methods*. 16: 1-13.

sljedeće dvogodišnje razdoblje bilo potrebno kontaktirati nadležna tijela, poput Ministarstva pravosuđa ili Ureda za udruge, koja su zadužena za provedbu tih aktivnosti.

Gledajući rezultate provedenosti aktivnosti iz Akcijskih planova za 2015. i 2016. godinu vidimo kako je planirano 126 aktivnosti za to dvogodišnje razdoblje, od kojih je 55 (44%) provedeno, 17 aktivnosti (13%) je djelomično provedeno, a 54 aktivnosti (43%) nije provedeno. Za razdoblje 2017. i 2018. godine također je planirano 126 aktivnosti, od kojih je 87 (69%) provedeno, 18 (14%) djelomično provedeno, a 21 aktivnost (17%) nije provedena u zacrtanom razdoblju. Za 2019. i 2020. godinu planirano je 111 aktivnosti čiju ukupnu dovršenost ćemo znati slijedeće godine prilikom objave Izvješća o provedbi Akcijskog plana za to razdoblje.

Što se tiče aktivnosti koje se odnose na ulogu organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije, tijekom šestogodišnjeg razdoblja postavljena je 21 različita aktivnost, od kojih su neke provedene kontinuirano kroz sva tri Akcijska plana. Tijekom 2015. i 2016. godine provedeno je svih sedam aktivnosti koje se tiču transparentnosti suradnje vlasti s organizacijama civilnog društva, jačanje antikorupcijskih sposobnosti organizacija civilnog društva ili savjetovanja s javnošću. Godine 2017. i 2018. postavljeno je devet aktivnosti usmjerenih prema civilnom društvu i građanima; nisu provedene dvije od četiri aktivnosti usmjerene na jačanje transparentnosti suradnje, kao i obje aktivnosti koje se tiču jačanja antikorupcijskog doprinosa civilnog društva, a jedna od tri aktivnosti usmjerene na savjetovanje s javnošću djelomično je provedena, dok su ostale u potpunosti provedene.

Drugim riječima, u prve četiri godine provođenja antikorupcijskih mjera koje se odnose na civilno društvo, građane i medije u potpunosti je ostvareno 15 od 16 postavljenih aktivnosti, ali one se odnose samo na mjere 1, 2 i 3 (transparentnost suradnje s vlasti, jačanje antikorupcijskog doprinosa civilnog društva, savjetovanje s javnošću), odnosno vidimo kako su mediji u prve četiri godine važenja Strategije bili potpuno zapostavljeni s aspekta Akcijskih planova.

Za 2019. i 2020. godinu postavljeno je 11 aktivnosti koje se odnose na civilno društvo, građane i medije, od kojih su tri prebačene s prethodnog Akcijskog plana zbog nedovršenosti. Dvije aktivnosti koje se odnose na jačanje antikorupcijskog doprinosa civilnog društva iz Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu objedinjene su u jednu aktivnost u Akcijskom planu za 2019. i 2020. godinu te joj je rok za izvršenje IV. kvartal 2020. godine, dok je aktivnost 48

(Ažuriranje baze podataka o sastavima radnih skupina za izradu nacrtu zakona, drugih propisa i akata te drugih povjerenstava i radnih tijela) ostvarena do IV. kvartala 2019. godine i, prema dopisu Ministarstva pravosuđa, kontinuirano se nastavlja. Time dolazimo do zaključka kako je u potpunosti ostvareno 16 od 17 aktivnosti kojima je rok za izvršenje bio kraj 2019. godine, a aktivnost 56 iz Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu, koja se odnosi na provođenje edukacijskih seminara o standardima e-savjetovanja, djelomično je provedena zbog premalog broja održanih seminara.

Informacije dane od Ureda za udruge Vlade RH o ostvarenosti aktivnosti kojima je rok za izvršenje kraj 2020. godine ukazuju na to da su aktivnosti koje se odnose na povećanje transparentnosti suradnje vlasti s civilnim društvom te jačanje sposobnosti antikorupcijskog doprinosa organizacija civilnog društva barem djelomično provedene. Nismo uspjeli doći do podataka o ostvarenosti tri aktivnosti u sklopu mjere unaprjeđenja provedbe savjetovanja s javnošću, s obzirom na to da nam je nadležno Ministarstvo pravosuđa odgovorilo kako su te aktivnosti i dalje u tijeku te će se njihova ostvarenost obznaniti tek nakon 2020. godine.

Akcijski plan za 2019. i 2020. godinu uvodi dvije aktivnosti spram medija, a odnose se na unaprjeđivanje transparentnosti vlasničke strukture i financiranja medija. S obzirom na to da je jedan od pokazatelja provedbe izrađen Nacrt prijedloga zakona, koji je i dalje na razmatranju i prolazi kroz e-savjetovanje od veljače 2020. godine, možemo, barem deklarativno, reći da su te dvije aktivnosti djelomično provedene. Time dolazimo do zaključka da od deset mjera iz trenutno važećeg Akcijskog plana kojima je rok za izvršenje kraj 2020. godine, djelomično su provedene njih sedam, a za tri koje se odnose na unaprjeđenje provedbe savjetovanja nemamo informacija o izvršenosti.

3.8 Analiza intervjua – teme, podteme i primjeri ilustrativnih citata (kazivanja)

U tablici donosimo teme i podteme (kodove) koje su se provlačile kroz oba intervjua, kao i karakteristične citate (kazivanja) za svaku od podtema. Citati u kurzivu odnose se na predstavnicu TI Hrvatska, odnosno dr. Budimir, a podcrtani citati odnose se na predstavnicu Gongga, odnosno gđu. Ivković Novokmet. Citati su uređeni s minimalnim jezičnim intervencijama radi lakšeg iščitavanja.

Prva razina analize (teme)	Druga razina analize (podteme/kodovi)	Citati
1. Uloga civilnog društva	<p>(1) stvaranje Akcijskih planova</p> <p>(2) provođenje aktivnosti</p>	<p><i>“Znači, mi smo članovi Savjeta za sprječavanje korupcije Vlade RH, kao tijela koja pišu tu Strategiju. Zapravo, Akcijske planove na temelju te Strategije i uloga civilnog društva je velika, jer se tamo osim tijela javne vlasti, nalaze i predstavnici medija, ali i predstavnici udruga civilnog društva koje se bave demokratizacijom i razvojem ljudskih prava.” (1)</i></p> <p><i>“Ono gdje je naš doprinos je sigurno u tome da, ne samo da predlažemo aktivnosti i mjere, nego i nadgledamo njihovu provedbu, a i sami možemo inicirati provođenje nekih od aktivnosti.” (2)</i></p>
2. Suradnja tijela vlasti s civilnim društvom	<p>(3) kvaliteta suradnje</p> <p>(4) transparentnost</p>	<p><u>“...Vlada tu radi na tom potkopavanju i s te strane. Ne samo na taj način da nam zatvori proračun kroz natječaj, ne kroz dodjelu, nitko ne traži dodjelu novaca, nego otvaranje natječaja i kroz ovakve napade”.</u> (3) (12) (14)</p> <p><u>“Nama kao udruzi Gong je to reputacijski rizik surađivati sa osobom koja ima preko deset optužnica, to je nama ispod svakog nivoa.”</u> (3)</p> <p><i>“Što se same transparentnosti tiče, tu se uvijek radi o dojmu, tj. percepciji. A dojam svakoga od nas je različit, to je jako teško izmjeriti u ovome, i u kvantitativnom, ali i u kvalitativnom smislu.” (4) (11)</i></p>

Prva razina analize (teme)	Druga razina analize (podteme/kodovi)	Citati
3. Savjetovanje s javnošću pri donošenju legislative	(5) važnost savjetovanja (6) kvaliteta savjetovanja	<p>“<i>To je nešto što bi trebalo svakako pohvaliti. Sada svaka pravna osoba, svaki građanin može intervenirati u bilo koji akt koji je u procesu javnog savjetovanja.</i>” (5)</p> <p><u>“...vi formalno imate mogućnost sudjelovanja, međutim ako vi predložite 80 izmjena, a one se ne prihvate, onda je to zaista, kako da kažem, mrtvo slovo na papiru.”</u> (6) (9)</p>
4. Antikorupcijske mjere spram medija	(7) važnost medija (8) slab položaj novinara	<p>“<i>Ja mogu reći da su mediji jako važni, općenito u borbi protiv korupcije u svakoj državi, tako će se to dogoditi i u Hrvatskoj. Vi znate da su mnoge afere postale korupcijske afere tek onog trenutka kada su se kroz medije plasirale u javnost.</i>” (7)</p> <p><u>“Ja ne znam u kojem smjeru će ići taj zakon, ono što znam to je da vi trebate hrabre, snažne, neovisne medije da bi oni zaista imali jednu ulogu u demokraciji kakva im pripada.”</u> (7)</p> <p><u>“...naravno da u situaciji kada su mediji toliko slabi, oni ne mogu imati svoju važnu demokratsku funkciju čuvara demokracije, čuvara tog, kako bih rekla, sustava ravnoteža, "checks and balances" unutar institucija”</u> (7) (8)</p> <p>“<i>...egzistencijalnih pitanja s kojima su novinari suočeni, a to je da nemaju stalne ugovore o radu, da oni novinari koji se bave istraživačkim novinarstvom nisu dobrodošli...</i>” (8)</p>

Prva razina analize (teme)	Druga razina analize (podteme/kodovi)	Citati
5. Otežavajući faktori ostvarivanja antikorupcijskih mjera	<p>(9) “mrtvo slovo na papiru”</p> <p>(10) sistemska korupcija</p> <p>(11) ulazak u Europsku uniju</p> <p>(12) politički pritisak</p> <p>(13) demotivirano građanstvo</p> <p>(14) uvjeti rada organizacija civilnog društva</p>	<p>“Na ovakav način, donošenjem Strategija i onda Akcijskih planova koji su pro forma nema borbe protiv korupcije.” (9)</p> <p>“...<u>možemo de facto trošiti europske novce i glumiti svi skupa da se borimo protiv korupcije . Nama kao udruzi Gong je to reputacijski rizik surađivati sa osobom koja ima preko deset optuznica, to je nama ispod svakog nivoa.</u>” (3) (9)</p> <p>“...nema dana u godini, dana u tjednu, nema vikenda, godišnjih odmora ili nešto da vi nemate barem jednu nepravilnost koja se kroz medije u danu provlači.” (7) (10)</p> <p>“<u>Ja mislim da mi nazadujemo, ja mislim da Hrvatska nazaduje u borbi protiv korupcije otkad je ušla u Europsku uniju.</u>” (11)</p> <p>“Zamislite situaciju da krenete kritizirat’ do te mjere da možete naštetiti političkom rejtingu nekom ‘ko je na vlasti, vi imate automatsku situaciju da će vam onemogućiti financiranje vaše udruge.” (3) (12) (14)</p> <p>“<u>Znate ona rečenica "svi su isti", to je najporaznija rečenica. Mi ne smijemo reći ovi su isti, sad su došli jedni,pa će doći drugi, svejedno. Mi moramo tražiti uvijek bolje, jer ako ne tražimo bolje onda smo pregaženi.</u>” (13)</p> <p>“...organizacije civilnog društva su prepuštene samofinanciranju, tj. svojoj sposobnosti da uopće dođu do novca koji bi im omogućio rad.” (14)</p> <p>“To je ono nešto što radi zabunu na tržištu i daje vam mogućnost selektivnih kriterija i tad nema borbe protiv korupcije” (15)</p>

	<p>(15) neučinkovitost sustava</p> <p>(16) pandemija koronavirusa</p> <p>(17) ostali faktori</p>	<p><u>“...mislim da odugovlačenje u ovim presudama potkopava borbu protiv korupcije”</u> (15)</p> <p><u>“Danas će to sve ići pod egidom COVID-a i nemogućnosti da se u vrijeme COVID-a to napravi, ali sasvim je jasno da se to događalo i prije...”</u> (16)</p> <p><i>“...vi imate jako puno informacija koje se uskraćuju ili se ne dostavljaju u strojno čitljivom obliku i zaista je vrlo teško moguće kontrolirati i rad tih tijela i općenito borbu protiv korupcije.”</i> (17)</p>
<p>6. Preporuke za buduće sprječavanje korupcije</p>	<p>(18) prevencija</p> <p>(19) građanski odgoj</p> <p>(20) ostale preporuke</p>	<p><i>“Od tuda je otežan općenito rad i doprinos OCD-a zbog toga što smisao, da tako kažemo, borbe protiv korupcije u RH treba biti prevencija.”</i> (14) (18)</p> <p><u>“Građani se uče od vrha. Uče se od ponašanja vlasti, uče se od građanskog odgoja koji im nedostaje u školi. Tako da, ja ne bi krivila građane, ja bi krivila one koji drže vlast uvijek.”</u> (15) (18) (19)</p> <p><u>“Što se tiče medija, inzistiranje na ovim preporukama, od statuta i više neovisnosti medija, odnosno redakcija unutar medija.”</u>(20)</p>

4. Rezultati i rasprava

4.1. Izvršenost aktivnosti

Gledajući rezultate analize izvršenosti aktivnosti iz Izvješća o provedbi Akcijskih planova možemo djelomično prihvatiti pretpostavku 1A, ali ne možemo prihvatiti ili opovrgnuti pretpostavku 1B s obzirom na manjak informacija o izvršenosti aktualnih aktivnosti, unatoč kontaktiranju tri različita Vladina ureda. Udio potpuno izvršenih aktivnosti kojima je rok bio kraj 2019. godine je visok, iako ne potpun (pretpostavka 1A), odnosno 94%, dok od aktivnosti kojima je rok kraj tekuće godine (pretpostavka 1B) znamo da su barem djelomično provedene aktivnosti za mjere povećanja transparentnosti suradnje s civilnim društvom, jačanje antikorupcijskog doprinosa organizacija civilnog društva, unaprjeđivanje transparentnosti vlasničkih struktura medija i unaprjeđivanje transparentnosti financiranja medija.

Valja napomenuti kako su aktivnosti za mjere koje se odnose na etičke standarde medija i nadzor nad provedbom redakcijskih statuta potpuno izostavljene iz sva tri Akcijska plana. Odlomak 5.1.7. koji se u Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine odnosi na ulogu civilnog društva, građana i medija jasno izdvaja „osiguranje respektabilnog medijskog integriteta“ kao jednog od glavnih ciljeva borbe protiv korupcije. Isto tako, ističe problem nedostatka kolektivnih ugovora, samovolje poslodavaca i manjak kontrole poštivanja redakcijskih statuta. Dakle, mjere poštivanja etičkih standarda medija i nadzora redakcijskih statuta u Strategiji postoje, ali ne i aktivnosti kojima bi se osigurala provedba tih mjera.

Nameće se pitanje je li taj izostanak odraz neučinkovitosti sustava koji se u šest godina nije stigao pozabaviti s jednim od, kako navodi, glavnih ciljeva borbe protiv korupcije ili pak rezultat htjenja vlasti da surađuje sa slabim i podložnim novinarstvom koje će izvještavati na njoj odgovarajući način uz pomoć klijentelistički nastrojenih, stranačkih urednika. Eklatantan primjer političkog utjecaja bilo je restrukturiranje velikog dijela kadra HRT-a tijekom Oreškovićeve Vlade 2016. godine kada je više od 70 urednika i novinara u brzom roku prebačeno na druge, manje utjecajne pozicije kako bi se otvorio prostor za tada politički podobnije novinare ³⁹.

³⁹ Press freedom in Croatia: Hate speech and Hope for change. Report on the January 2018 Joint International Mission (JIM), str. 4

Ipak, gledajući isključivo kvantitativne podatke o izvršenosti aktivnosti, možemo biti zadovoljni visokim udjelom izvršenih aktivnosti do 2019. godine, pogotovo ako uzmemo u obzir da pored osnaživanja antikoruptivnog doprinosa civilnog društva, građana i medija postoji još mnoštvo mjera usmjerenih na prioritetna područja poput pravosuđa ili zdravstva, kao i na ostvarenje horizontalnih ciljeva poput integriteta unutar političkog sustava i uprave, kontrole javne nabave i sl. Između ostalog, objavljeni su sastavi radnih skupina za izradu nacrtu zakona, održani su brojni programi edukacije javnosti i upravnih djelatnika, povećana je transparentnost financiranja udruga civilnog društva, uspostavljeno je e-savjetovanje tijekom donošenja zakona, a predstavnici civilnog društva sudjeluju u praćenju ostvarivanja mjera i aktivnosti iz Strategije. Ostaje pitanje je li izvršenje tih aktivnosti stvarno doprinijelo ostvarenju mjera, odnosno koliki utjecaj provedba tih aktivnosti zapravo ima na sprječavanje korupcije u Hrvatskoj.

4.2. Nalazi intervjua

U namjeri da odgovorimo na prethodno pitanje, a vezano za područje civilnog društva, građana i medija razgovarali smo s dvije ekspertne sugovornice iz redova civilnih organizacija uključenih u rad Savjeta za sprječavanje korupcije. Iz intervjua izdvojili smo šest glavnih tema (uloga civilnog društva, suradnja tijela vlasti s civilnim društvom, savjetovanje s javnošću pri donošenju legislative, antikorupcijske mjere spram medija, otežavajući faktori ostvarivanja antikorupcijskih mjera i preporuke za buduće sprječavanje korupcije) te 20 podtema koje su se provlačile kroz oba razgovora. S obzirom na to da smo razgovarali s ekspertima, malo toga izrečenog nije bilo bitno za naše istraživanje.

4.2.1. Uloga civilnog društva

Prva glavna tema pod nazivom „**uloga civilnog društva**“ može se podijeliti na dvije manje podteme: „**stvaranje Akcijskih planova**“ i „**provođenje aktivnosti**“. Dr. Budimir iz TI Hrvatska kaže: „Znači, mi smo članovi Savjeta za sprječavanje korupcije Vlade RH, kao tijela koja pišu tu Strategiju. Zapravo, Akcijske planove na temelju te Strategije i uloga civilnog društva je velika, jer se tamo osim tijela javne vlasti, nalaze i predstavnici medija, ali i predstavnici udruga civilnog društva koje se bave demokratizacijom i razvojem ljudskih prava.“ te dodaje: „...naš doprinos je sigurno u tome da, ne samo da predlažemo aktivnosti i mjere, nego i nadgledamo njihovu provedbu, a i sami možemo inicirati provođenje nekih od aktivnosti.“ Kao

primjer doprinosa civilnog društva u sprječavanju korupcije i povećanja transparentnosti suradnje s vlasti dr. Budimir navodi: „*Ono što je civilno društvo iniciralo je ovo e-savjetovanje, to su aktivnosti, to je nešto što je proizašlo na inicijativu civilnog društva.*“

Prethodni citati potvrđuju ne samo uključenost civilnih udruga u rad Savjeta za sprječavanje korupcije, već i njihov značajan doprinos unutar institucionalnog okvira suzbijanja korupcije. Predstavnici civilnog društva, uz ostale članove Savjeta, tako mogu predlagati i procijeniti uspješnost aktivnosti za koje smatraju da će pomoći u suzbijanju korupcije. Međutim, time smo samo potvrdili ono što već znamo, odnosno da je sustav prepoznao važnost civilnog društva dovoljno da njegove predstavnike uključi u rad Savjeta. Dr. Budimir nadalje razjašnjava funkciju civilnog društva pri radu Savjeta i suzbijanju korupcije:

„Tu smisao udruga civilnog društva ne može biti da one kontroliraju provedbu ili da, ili da budu samo privjesak, da kažemo da je forma zadovoljena, da u toj provedbi Strategije sudjeluju i organizacije civilnog društva. To mora biti stvarna suradnja na način da se omogući prevencija borbe protiv korupcije, a toga izostaje, zbog toga i udruge koje se bore protiv korupcije se ne mogu baviti pojedinačnim slučajevima, a vi u najviše aktivnosti imate da vam se javljaju pojedinci s nekim svojim problemom koji ne mogu riješiti na toj jednoj drugoj razini, a to nije uloga udruga. Uloga udruge bi trebala biti upravo suprotna, a to je da ona s tijelima javne vlasti kreira s jedne strane javno mnijenje i potiče građane na aktivizam, a s druge strane da potiče i predlaže, uumm, neke ideje koje bi mogle doprinijeti borbi protiv korupcije.“

Premda se ovdje sugovornica referira i na kvalitetu suradnje s vlasti te neučinkovitost sustava zbog koje se građani obraćaju civilnim udrugama za pomoć, trenutno je važno izdvojiti da je idejna uloga civilnog društva biti spona između građana i vlasti, odnosno oslušivati potrebe građana na jednoj općenitoj razini i pokušati utjecati na sustav, bilo putem predlaganja aktivnosti ili sukreiranjem javnog mnijenja. Valja napomenuti kako su civilne udruge očito opterećene pojedinačnim problemima građana čime se otežava provođenje prethodno spomenute idejne uloge civilnog društva. Premda udruge civilnog društva mogu i trebaju nadzirati rad vlasti, to nije njihov smisao već samo jedna od uloga. Spominje se i „zadovoljenost forme“ u kontekstu sudjelovanja i utjecaja civilnog društva pri provođenju Strategije o čemu će naknadno biti više riječi.

Dr. Budimir zaključuje: „I u vlasti i u oporbi, udruge mogu samo pojedinačne slučajeve uopćiti i onda ih nekako kanalizirati prema van. Mogu utjecati na medije, ali dalje od toga su one bespomoćne.“

Angažiranost udruga civilnog društva očituje se u komentarima naših sugovornica o ostvarenosti pojedinih aktivnosti. Premda u intervjuima nismo dobili mnogo informacija o formalnom statusu provedenosti aktivnosti iz odjeljka 5.1.7. Strategije suzbijanja korupcije, što ne čudi s obzirom na to da samo tekući Akcijski plan sadrži preko stotinu aktivnosti, naše sugovornice su ukazale kako civilno društvo pomno prati (ne)ostvarenost nekih drugih aktivnosti i ciljeva iz Strategije.

Tako gđa. Ivković Novokmet iz Gongga navodi „...da je Gong imao, aaa, to je bilo prije mog dolaska, dosta žestoke kritike oko Akcijskog plana, da su izostale neke mjere, dat ću vam primjer, izostala je obaveza Etičkog kodeksa u Hrvatskom saboru koji mi smatramo užasno važnim, izostala je čini mi se regulacija lobiranja, koju smatramo važnom...“, što dr. Budimir nadopunjava s tvrdnjom da „puno mjera koje su tamo predložene bilo je nemoguće provesti. Možda sigurno dvije točke koje bi trebalo naglasiti, to je Zakon o lobiranju, koji nije donešen, a bio je predviđen u tom Akcijskom planu i možemo reći čitav niz drugih aktivnosti koje je bilo planirano da će se odraditi, a ove godine čak ih je bilo i nemoguće provesti, čak i naše sastanke koji su se morali održavati online zbog situacije u kojoj smo se zatekli sada.“

Iz prethodnog je vidljivo da civilno društvo ima jasnu viziju toga što je bitno i na čemu treba inzistirati pri provođenju Strategije kako bi se ostvario pomak u sprječavanju korupcije, ali i da mnoge mjere i zakoni svejedno nisu zaživjeli. Situacija je dodatno otežana izbijanjem pandemije koronavirusa zbog čega su sastanci Savjeta za sprječavanje korupcije održani mrežno.

Zaključak: Civilno društvo je, barem deklarativno, prepoznato od strane sustava kao vrijedan partner u sprječavanju korupcije. Područje djelovanja udruga civilnog društva u sprječavanju korupcije treba, u prvom redu, pokrivati prostor između zadovoljenja građanskih potreba za demokratizacijom društva i stvaranja javnog mnijenja u suradnji s vlasti, a ne bavljenje individualnim problemima građana. Premda civilno društvo kontrolira rad države u sprječavanju korupcije i provođenju aktivnosti, to nije njegova primarna svrha.

4.2.2. Suradnja tijela javne vlasti s civilnim društvom

Neke od mjera koje bi trebale doprinijeti jačanju uloge civilnog društva u sprječavanju korupcije jesu povećanje transparentnosti suradnje tijela javne vlasti s civilnim društvom te osnaživanje antikorupcijskog doprinosa civilnog društva. Iz razgovora sa sugovornicama pokušali smo doznati je li suradnja s vlasti napredovala u odnosu na razdoblje prije donošenja trenutne Strategije te je li isti pomak ostvaren kada je riječ o osnaživanju civilnog društva u borbi protiv korupcije. S obzirom na to da su se odgovori obiju sugovornica na prethodna dva pitanja preklapali, objedinili smo ih pod temu „**suradnja tijela javne vlasti s civilnim društvom**“, gdje su podteme „**kvaliteta suradnje**“ i „**transparentnost**“.

Prema dr. Budimir: „Što se tiče transparentnosti u samoj izradi Strategije, ja opet napominjem tu Strategiju su radili ljudi koji su prije pet godina bili i u tijelima javne vlasti i civilnom društvu. Tu je došlo, čak mogu reći, do velikih pomaka na svim stranama. Ako hoćete i u civilnom društvu, jako puno ljudi koji su bili borci protiv korupcije su sad ušli politiku sa ovim zadnjima izborima, prvenstveno mislim na ovu platformu „Možemo“ i pojedincima koji su iz civilnog sektora ušli u politiku, a bili su zagovaratelji toga.“. Drugim riječima, dolaskom novih političkih aktera otprije uključenih u rad civilnog društva stvara se bolja podloga za provođenje mjera iz Strategije spram civilnog društva, građana i medija, kao i transparentniju i kvalitetniju suradnju između udruga civilnog društva i vlasti. Sugovornica dodaje da „možda bi trebalo precizirati da je zapravo jako teško govoriti o razini transparentnosti, ona bi se trebala vidjeti po tome da li u nekom društvu ima korupcije više ili manje u odnosu na prethodni period...“ te „što se same transparentnosti tiče, tu se uvijek radi o dojmu, tj. percepciji. A dojam svakoga od nas je različit, to je jako teško izmjeriti u ovome, i u kvantitativnom, ali i u kvalitativnom smislu.“

Gđa. Ivković Novokmet iz Gongga nam jasno daje do znanja što misli o kvaliteti i transparentnosti suradnje s tijelima javne vlasti: „Pa suradnje nema! Nema zato što, vi nemate zapravo javnih natječaja koji angažiraju organizaciju civilnog društva sa lokalnim tijelima javne vlasti, a ako ih ima, onda se one svode na ovo što smo komentirali za slučaj Bandić, gdje vas tjeraju da za nositelja imate gradonačelnika s 10 optužnica“ te nadodaje: „...mi to smatramo skandaloznim i kako bih vam rekla, sam natječaj je koruptivan, natječaj u kojem jedna država propisuje takav uvjet je nama koruptivan, mi smo odustali od tog natječaja, ne znam kako je završilo, bilo je riječ o nekih 70-ak milijuna kuna. (...) Mi bismo recimo izdvojili, kako možemo

ići u borbu protiv korupcije s Milanom Bandićem, to pokazuje sav užas te birokracije koja dakle „heklja“ te natječaje i koja to nama postavi kao obavezan uvjet za natječaj.“ Poražavajuća je i činjenica da u "...proteklih 6 godina nije objavljen nijedan natječaj koji se tiče korupcije, sukoba interesa, transparentnosti, osim ovog natječaja iz 2018. u kojem se traži sudjelovanje s Bandićem“.

Slično razmišlja i dr. Budimir koja tvrdi: „Hoću reći da je raspisan jedan natječaj za tu borbu protiv korupcije, odnosno suradnje tijela javne vlasti i OCD-a u vrijednosti od preko 80 milijuna kuna još prije dvije godine koji je nemoguće realizirati i to zbog toga što je natječaj predvidio da kao partner mora sudjelovati tijelo javne vlasti na jedinici sjedišta gdje je vaša udruga registrirana. Na taj način ste onemogućili sve one udruge koje su izvan Zagreba da postignu neku suradnju, a u Zagrebu imate mogućnost da surađujete i da vam partner mora biti Grad Zagreb. Kad imate situaciju da vam je partner Grad Zagreb, a Grad Zagreb na primjer ne želi sudjelovati u programima borbe protiv korupcije, vi jednostavno se ne možete prijaviti na natječaj.“

Iz prethodnog je vidljivo kako su antikorupcijski doprinos organizacija civilnog društva i kvaliteta suradnje s tijelima javne vlasti snažno povezane. Na primjeru gore spomenutog projekta Europskog socijalnog fonda „Učinkoviti ljudski potencijali“ kojemu je svrha jačanje socijalne kohezije, između ostalog kroz sprječavanje korupcije, vidimo kako nevoljkost vlasti da se uključi u nj direktno utječe na antikorupcijski doprinos organizacija civilnog društva. Ukratko, projekt „težak“ više od 80 milijuna kuna nije zaživio jer Grad Zagreb, gdje djeluje većina udruga civilnog društva koje se bave sprječavanjem korupcije, nije htio surađivati, a udruga koje se bave tim pitanjem i imaju sjedište izvan Zagreba nema dovoljan broj da bi se zadovoljili uvjeti za prijavu.

Komentirajući kvalitetu suradnje tijela javne vlasti s udrugama civilnog društva dr. Budimir primjećuje: „što se tiče naše udruge, a vjerujem da će takvo mišljenje dijeliti i druge udruge, da je ta suradnja nedovoljna. Odnosno, da, ne da postoji, nego, ona je zapravo manjkava, jer u svako predizborno vrijeme, u svako vrijeme kampanja, svim političarima koji se natječu za političke pozicije u izbornom procesu, njima su puna usta borbe protiv korupcije i pozivanja na suradnju i na mogućnost da će tu borbu protiv korupcije staviti u prioritet svojih aktivnosti. Onog trenutka kad osvoje vlast, bez obzira, opet vam kažem, da li se radi o lijevim koalicijama ili

desnim ili slično, ponašanje političara uvijek je isto. Tada borba protiv korupcije, u smislu... prave borbe, odnosno, zalaganja za nekakve javne antikorupcijske politike koje bi doprinijele poboljšanju situacije izostaju.“. Dr. Budimir zaključuje pitanje suradnje s vlasti: „To mora biti stvarna suradnja na način da se omogući prevencija borbe protiv korupcije, a toga izostaje...“.

Kvaliteta suradnje s tijelima javne vlasti uvelike ovisi i o stavu vlasti prema organizacijama civilnog društva. Gđa. Ivković Novokmet napominje da *„ako vi etiketirate GONG da radi za, ne znam, lijeve stranke ili sl., onda je naravno namjera toga da vas potkopava pred građanima, mada se mi borimo za interese građana bez obzira kojoj stranci pripadali. Hoću reći, Vlada tu radi na tom potkopavanju i s te strane. Ne samo na taj način da nam zatvori proračun kroz natječaj, ne kroz dodjelu, nitko ne traži dodjelu novaca, nego otvaranje natječaja, i kroz ovakve napade.“.*

Zaključak: Transparentnost suradnje s tijelima javne vlasti teško je procijeniti s obzirom na to da se radi o dojmu. Premda dolaskom novog političkog kadra, senzibiliziranog na rad i poteškoće organizacija civilnog društva, možemo očekivati određene napretke u kvaliteti i transparentnosti suradnje s tijelima javne vlasti, naše sugovornice imale su mnoštvo negativnih komentara na trenutno stanje; počevši od toga da je u cijelo vrijeme važenja Strategije objavljen tek jedan natječaj za projekt kojemu je jedan od ciljeva osnaživanje antikorupcijskog doprinosa civilnog društva i povećanje transparentnosti suradnje s tijelima javne vlasti, za kojeg obje sugovornice smatraju da je nemoguć za provesti, preko toga da političari koriste pitanje sprječavanja korupcije za predizbornu promidžbu, do potkopavanja integriteta udruga civilnog društva u očima građana od strane vlasti. Usprkos deklarativnom usmjerenju trenutne Strategije prema prevenciji, izostaje prava suradnja između udruga civilnog društva koje se bave pitanjem korupcije i tijela javne vlasti, pa je stoga i doprinos civilnih udruga u sprječavanju korupcije umanjen. S obzirom na navode sugovornica možemo, za sad, djelomično odbaciti pretpostavku 2A jer je razvidno kako sugovornice nisu zadovoljne trenutnim stanjem po pitanjima suradnje s vlasti i osnaživanja civilnog društva u sprječavanju korupcije.

4.2.3 Savjetovanje s javnošću pri donošenju legislative

Mjera unaprjeđenja provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, kao i mjere povećanja transparentnosti suradnje i jačanja antikorupcijskog doprinosa udruga civilnog

društva, zastupljene su pripadajućim aktivnostima u sva tri Akcijska plana. Aktivnosti su uključivale promotivne kampanje za građane o portalu e-savjetovanje, edukacije o standardima savjetovanja te pokretanje i primjenu zajedničkog interaktivnog internetskog sustava. Ovdje smo izdvojili dvije podteme: „**kvaliteta savjetovanja**“ i „**važnost savjetovanja**“.

Kao što smo već naveli, dr. Budimir tvrdi kako je e-savjetovanje inicijativa proizašla iz redova udruga civilnog društva te dodaje: „*To je nešto što bi trebalo svakako pohvaliti. Sada svaka pravna osoba, svaki građanin može intervenirati u bilo koji akt koji je u procesu javnog savjetovanja. (...) e-savjetovanje je dobra inicijativa i velika promjena u odnosu na razdbolje prije.*“. Važnost e-savjetovanja s javnošću sugovornica rezimira: „*Kad se sam nađeš u situaciji kada vidiš pravnu prazninu u nekom zakonu ili način poboljšanja, na taj način ideš promišljati kako bi se to moglo drugačije urediti. Tako da su to kvalitetni prijedlozi zbog toga što su posljedica stvarnog života ili stvarne primjedbe nekog akta na život građana i način komunikacije.*“

Međutim, slično kao i s prethodno izdvojenim temama, mjera unaprjeđenja e-savjetovanja i provedba aktivnosti koje se odnose na tu mjeru ne podrazumijeva da sustav savjetovanja s javnošću funkcionira na željeni način. Gđa. Ivković Novokmet kritizira trenutni način savjetovanja: „*...vi formalno imate mogućnost sudjelovanja, međutim ako vi predložite 80 izmjena, a one se ne prihvate, onda je to zaista, kako da kažem, mrtvo slovo na papiru. Kao i inače, ne kažem, institut savjetovanja svakoga je dobar i hvalevrijedan, ali isto tako, mislim, bilo bi zanimljivo napraviti jednu analizu, koliko se od tih predloženih prijedloga, ne tvrdim da su svi dobri, koliko je usvojeno. Ako vidite da se usvajaju u promilima, onda je pitanje čemu služi to savjetovanje. Uz to, mi smo imali na Gongu, mogu vam isto tako poslati link, aa, nedavno jednu analizu⁴⁰, mislim da prošle godine petina zakona uopće nije išla na javno savjetovanje.*“

Pored dijela zakona koji nisu ni prošli e-savjetovanje i niske stope prihvaćanja prijedloga, problem koji treba spomenuti oko savjetovanja je, prema dr. Budimir, rok za očitovanje: „*Vrlo često se događa i sad ako idete raditi analizu, da vam se naprosto kroz vikend ili tri četiri dana ostavi da možete sudjelovati u tom e-savjetovanju s rokom od ne znam, četvrtka do ponedjeljka. Ako uzmete da je vikend, da ne stignete reagirati, da ljudi nema, onda vi imate zadovoljenu*

⁴⁰ <https://www.gong.hr/hr/izborni-sustav/politicke-stranke/uvazite-nase-pravo-glasa-i-između-izbora>, pristupljeno 28.10.2020.

formu, ali nemate sadržaj zbog toga što jednostavno ne stignete reagirati takvom brzinom. (...) Ovako imate formu, vama se jednostavno može dogoditi da se (rokovi, op.a.) nekad i namjerno stavljaju zapravo da se oteža s tim, znači e-savjetovanje mora biti po zakonu s rokom do 30 dana, s time da postoji mogućnost da budu i kraći rokovi. Vama se može dogoditi da neka tajnica u ministarstvu ili netko tko diže te zakone na platformu, da ih doslovno dignu u neko neradno vrijeme, u vrijeme pred vikend, u vrijeme pred blagdane i tad se onemogućava reakcija na takav zakon. A na kraju će se dogoditi da je formalno bilo na savjetovanju, reći će se da primjedba nije bilo ili da nisu stigle... (...) Nama se jako često događa da između dva čitanja zakona, naprosto se ispuste neki članci. Zamislite koliko se ispusti dobrih ideja, kroz to e-savjetovanje...“

Zaključak:

Uspostavljanje portala e-savjetovanja na državnoj razini je hvalevrijedna inicijativa potekla iz redova organizacija civilnog društva koja potiče razvoj participativne demokracije i donosi brojne kvalitetne prijedloge. Ipak, iz spomenute analize udruge Gong o e-savjetovanju možemo vidjeti kako je više od 20% zakona u posljednjem sazivu Sabora doneseno bez javnog savjetovanja, tek 29% savjetovanja je trajalo 30 ili više dana, a najviše savjetovanja otvoreno je u kolovozu, odnosno u periodu kada najviše ljudi ide na godišnji odmor. Isto tako, čini se da tek mali broj prijedloga na zakone i ostalu legislativu bude prihvaćen od strane zakonodavne vlasti. Premda su sugovornice pohvalile uspostavu e-savjetovanja, provedba savjetovanja jest manjkava. Možemo potpuno odbaciti pretpostavku 2A jer sugovornice nisu izrazile zadovoljstvo oko provedbe mjera usmjerenih na osnaživanje civilnog društva i jačanje transparentnosti suradnje, kao ni oko kvalitete savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

4.2.4 Antikorupcijske mjere spram medija

Kao što smo naveli, aktivnosti koje se odnose na antikorupcijske mjere spram medija izostale su iz prva dva Akcijska plana, a tek u posljednjem Akcijskom planu planirane su aktivnosti usmjerene prema unaprjeđivanju transparentnosti financiranja i vlasničkih struktura medija. Mjere osiguranja poštivanja profesionalnih novinskih standarda i etičkih standarda medija nisu

uključene u Akcijskim planovima. Iz razgovora sa sugovornicama ovdje smo izdvojili također dvije pod teme: „**važnost medija**“ i „**slab položaj novinara**“.

Važnost medija dr. Budimir rezimira na sljedeći način: „*Ja mogu reći da su mediji jako važni, općenito u borbi protiv korupcije u svakoj državi, tako će se to dogoditi i u Hrvatskoj. Vi znate da su mnoge afere postale korupcijske afere tek onog trenutka kada su se kroz medije plasirale u javnost.*“, a s njom se slaže i gđa. Ivković Novokmet: „*...ono što znam to je da vi trebate hrabre, snažne, neovisne medije da bi oni zaista imali jednu ulogu u demokraciji kakva im pripada. Bojim se da to nije slučaj u Hrvatskoj, kada vi imate medije koji su zapravo na rubu opstanka, imate situaciju da se reže broj zaposlenih u medijima...*“ te dodaje: „*...naravno da u situaciji kada su mediji toliko slabi, oni ne mogu imati svoju važnu demokratsku funkciju čuvara demokracije, čuvara tog, kako bih rekla, sustava ravnoteža, "checks and balances" unutar institucija.*“. Važnost medija u očuvanju demokracije apostrofira i dr. Budimir: „*Činjenica je da su mnoge afere promijenile i tok i pritisak i na one koji su nositelji vlasti, upravo onog trenutka kada su bile prvi puta obznanjene. (...) Dakle, svi ministri su morali na neki način se pomaknuti s funkcije u onom trenutku kada su te medijske afere postale prevelik teret nositeljima vlasti...*“

Iz odgovora dr. Budimir na pitanje zašto aktivnosti koje se odnose na mjere osiguranja profesionalnih i etičkih standarda izostaju možemo naslutiti kakav je položaj novinara u Hrvatskoj: „*Mogu s jedne strane reći da je to zasluga i toga što ima jako malo predstavnika medija uključeno u sam, npr. Savjet za sprječavanje korupcije Vlade, čak se ni ne sjećam jel' ima nekog od medija tamo. Mislim da čak i nema, što je ovoga, jako loše i mogu reći da cijelo novinarstvo i općenito medijska slika Hrvatske je... loša...*“. Slab položaj novinara i novinarstva u Hrvatskoj sugovornica dodatno potkrepljuje izjavom da „*su novinari kao profesija zakinuti za sve ono što neka profesija treba imati, a to je od egzistencijalnih pitanja s kojima su novinari suočeni, a to je da (...) nemaju stalne ugovore o radu, da oni novinari koji se bave istraživačkim novinarstvom nisu dobrodošli, da imate uređivačku politiku koja može onemogućavati istraživački rad novinara...*“

Slab položaj novinara u Hrvatskoj očituje se i u izjavama gđe. Ivković Novokmet: „*...morate imati na umu da su mediji, umm, u vrlo teškoj financijskoj situaciji i da je dobar dio medija zapravo, umm, da je Vlada tu jedan značajan oglašavački partner i da oni zapravo, tu nitko ne želi talasati, u smislu da Vlada nameće vlasnicima medija da uvode redakcijske statute ili neki*

oblik samoorganiziranja. (...) O čemu se radi, tiskani mediji pogotovo, oni vam imaju lošu tiražu. Da bi preživjeli, ekonomija se sužava i nema novaca, i oni da bi preživjeli su smislili jedan grozan model, a to je da oni organiziraju konferencije koje plaća Vlada preko ministarstva ili državnih poduzeća, primjer vam je Jutarnji list, koji ima brdo takvih konferencija ili Večernji list. Sad je pitanje što sve ulazi u taj paket, da li utiče na uređivanje tih medija ili je ograničeno samo na te konferencije.“ Na komentar autorice da ostaje nejasno da li Vlada utječe na sadržaj medijskih napisa sugovornica odgovara: „*Ne baš sadržaj, ali na ton. I naravno, to bi trebalo neko istraživanje potvrditi ovu moju sumnju da utiče. Ali činjenica je već sama što oni nisu inzistirali na tim redakcijskim statutima, kome to ide na ruku? Jel' to ide na ruku vlasnicima ili novinarima? Statuti idu na ruku zaposlenicima, novinarima, a ne idu na ruku vlasnicima kojima to, 'ajmo reći, komplicira upravljanje. Tu nije teško utvrditi kome je tu Vlada išla na ruku, shvaćate.“*

Iz prethodnih citata možemo zaključiti kako vlast, umjesto da potiče samoorganizaciju i neovisnost medija, zapravo utječe na djelovanje tih medija na način koji ugrožava njihovu neovisnost kroz financiranje, ali i kroz zanemarivanje osiguranja redakcijskih statuta.

Dr. Budimir dodaje kako smo došli u „...situaciju kad imate svakodnevne afere, nepoznatu vlasničku strukturu medija, kad vi ne znate 'ko je zapravo vlasnik nekog medija u Hrvatskoj, a s druge strane imate javnu televiziju, javni servis koja je uvijek na poziciji, odnosno, mogu reći uvijek je više sklona onima koji su nositelji vlasti, koji tada obnašaju funkciju. Zaista se dovodite u situaciju da se borba protiv korupcije onemogućava u Hrvatskoj, da na nju građani više ne reagiraju. Kad su prve afere prije nekoliko godina izlazile van ili prije desetak, to je... bili su to bombastični naslovi, ljudi su reagirali.“ te rezimira: „...hrvatsko društvo ne uspijeva pronaći kritičku masu da se nađe jedna jezgra pojedinaca pa onda ako hoćete i udruga, koja bi bila... da tako kažemo, veto igrač, veto player na ovoj političkoj pozornici, koja bi uspjela ta pitanja borbe protiv korupcije staviti u fokus ovog djelovanja. Sve dok su vam teme o partizanima i ustašama i nečemu što je bilo 40, 50 godina prioritet svih medijskih izvještavanja, itd., vi jednostavno ne dolazite u situaciju da se kao društvo bavite važnim problemima, a to su da sustav mora biti tako postavljen da zakoni vrijede uvijek i jednako za sve u istim uvjetima.“

Zaključak: Novinarstvo i slobodni mediji su jedni od glavnih stupova sprječavanja korupcije zbog svoje sposobnosti da skrene pozornost javnosti na moguće korupcijske afere. Nažalost,

zbog izostanka provedbe nekih mjera iz Strategije ta je sposobnost umanjena, a dodatna otežavajuća okolnost je i nepoznata vlasnička struktura medija i stupanj u kojem su mediji, financijski i ideološki, slobodni od vlasti. Novinarstvo bez poštivanja profesionalnih standarda i novinari bez osiguranih egzistencijalnih potreba otvaraju prostor vanjskim igračima koji će na medije utjecati ovisno o vlastitim ekonomskim, političkim ili stranačkim interesima, nauštrb objektivnog izvještavanja i razvoja istraživačkog novinarstva. Posrijedi je i desenzibilizacija građanstva na korupcijske afere, što zbog njihovog velikog broja, a što zbog uredničkih politika. Premda obje sugovornice ističu važnost medija u sprječavanju korupcije, nismo naišli na navode kojima se provedene aktivnosti iz Akcijskih planova spram medija komentiraju pozitivno; dapače, obje sugovornice ističu slab položaj novinarstva kao struke u Hrvatskoj te političke pritiske kojima su urednici, redakcije i mediji izloženi. Možemo prihvatiti pretpostavku 2B.

4.2.5 Otežavajući faktori ostvarivanja antikorupcijskih mjera

Pored pitanja u intervjuu o konkretnim mjerama, aktivnostima i doprinosima istih za sprječavanje korupcije, uključili smo pitanja koja propitkuju stav vlasti prema organizacijama civilnog društva, kvalitetu suradnje te zašto Indeks percepcije korupcije pokazuje višu percepciju korupcije u 2019. godini nego što je to bio slučaj 2015. godine na početku provedbe Strategije. Podteme koje smo ovdje identificirali jesu: **“mrtvo slovo na papiru”**, **“sistemska korupcija”**, **“ulazak u Europsku uniju”**, **“neučinkovitost sustava”**, **“uvjeti rada organizacija civilnog društva”**, **“demotivirano građanstvo”**, **“politički pritisak”**, **“pandemija koronavirusa”** i **“ostali faktori”** (otežan pristup informacijama, promjena kadra, sustav vrijednosti). Podteme koje su se spominjale u oba intervjuja zasebno su kodirane, dok su otežavajući faktori ostvarivanja koji su spomenuti samo u jednom od intervjuja stavljeni pod “ostale faktore”.

Jedna od izraženih podtema u oba intervjuja jest **“mrtvo slovo na papiru”**, odnosno tendencija da se zadovolje formalni pokazatelji provedbe neke aktivnosti ili mjere bez pravog učinka na sprječavanje korupcije. Dr. Budimir daje nam takav primjer govoreći o e-savjetovanju: *“Ako uzmete da je vikend, da ne stignete reagirati, da ljudi nema, onda vi imate zadovoljenu formu, ali nemate sadržaj zbog toga što jednostavno ne stignete reagirati takvom brzinom.”*, ili pak o Strategiji općenito: *“Ja znam, svaki naš sastanak u tom Savjetu se svodi na to da se čitaju*

mjere koje su predviđene i to da li su one odrađene ili nisu (...) Na ovakav način, donošenjem Strategija i onda Akcijskih planova koji su pro forma nema borbe protiv korupcije.”. U razgovoru s gđom. Ivković Novokmet možemo pronaći slične stavove o e-savjetovanju: “...dakle petina zakona usvojena je bez javne rasprave. Dakle, vi imate neku formu, međutim, oni se nje ne drže. Da ne kažem da su to zakoni koji su zaista bitni, aah, shvaćate. To su neki instituti koji kao zažive, ali recimo da ne zažive za stvari koje su zaista bitne.”, kao i o općenitom sprječavanju korupcije u Hrvatskoj: “I mi smo napravili jednu konferenciju (...) u kojoj smo upozorili da kako mi možemo ići u borbu protiv korupcije s Milanom Bandićem, dakle, mi možemo de facto trošiti europske novce i glumiti svi skupa da se borimo protiv korupcije.”. Postavljanje forme ispred sadržaja jednostavno se može iščitati iz sljedećeg citata gđe. Ivković Novokmet: “Hoću reći, ta borba protiv korupcije, to vam ponekad djeluje kao nekakav paravan nekih ciljeva koji zapravo nisu bitni, dok istovremeno politička korupcija buja...”

Druga jednako zastupljena podtema odnosi se na „**sistemska korupcija**“, to jest dojam ili činjenicu da je korupcija prodrla u gotovo sve pore društva i smatra se skoro normalnom, svakodnevnom pojavom. Dr. Budimir opisuje sveprisutnost korupcije u našem društvu: “...nema dana u godini, dana u tjednu, nema vikenda, godišnjih odmora ili nešto da vi nemate barem jednu nepravilnost koja vam se kroz medije u danu provlači. Ako hoćete, ili od tog nepotističkog zapošljavanja, populističkih različitih ideja, javnih natječaja, poljoprivrednih afera, problema s koncesijama.”. Govoreći o važnosti neovisnih medija za sprječavanje korupcije i razotkrivanje korupcijskih afera sugovornica tvrdi da “...svi ministri su morali na neki način se pomaknuti s funkcije u onom trenutku kada su te medijske afere postale prevelik teret nositeljima vlasti i onda su, možemo jednostavno reći, uklonjeni iz možda izvršne vlasti, ali s tim korupcija nije prestala. Ne da nije prestala, nego se nije smanjila.”.

O raširenosti korupcije u pojedinim sektorima gđa. Ivković Novokmet tvrdi da je ona najizraženija “apsolutno među elitnim skupinama, od kojih je najopasnija politička korupcija (...) A što se tiče sektora, pa vidite, svakodnevno izlaze ove priče oko namještenih natječaja oko vjetroelektrana. Znači očito korupciju treba tražiti u velikim poslovima, državnim.”. Sugovornica se također referira na stranačke prebjegce kao na “sjenu političke korupcije”: “...mi smo imali u prošlom sazivu parlamenta, umm, više desetina prebjega političkih koju su bježali iz stranke u stranku, to isto prati oblik korupcije (...) vi ste imali zapravo situaciju u kojoj je bila ta

sjena političke korupcije, iako možda nije prava korupcija bila u samom održavanju vlasti (...) takav oblik vladanja je unazadio Hrvatsku.”. Dr. Budimir dodaje: „Znači, gdje god imate postupke javne nabave, tamo vam postoji mogućnost korupcije.“. Konačno, možemo podsjetiti na citat gđe. Ivković Novokomet o nesudjelovanju Grada Zagreba u projektu “Učinkoviti ljudski potencijali”: “Mi bismo recimo izdvojili, kako možemo ići u borbu protiv korupcije s Milanom Bandićem, to pokazuje sav užas te birokracije...”. Podsjetit ćemo da je u “ aferi Agram” protiv trenutnog zagrebačkog gradonačelnika još 2015. godine podignuta USKOK-ova optužnica zbog spornih donacija u predsjedničkoj kampanji, nezakonitog pogodovanja privatnim tvrtkama i trgovanja utjecajem, a suđenje i dalje traje. Dr. Budimir sažima problem systemske korupcije: „On (građanin, op.a.) jednostavno ne može egzistirati u društvu koje je napravljeno na ovim temeljima, a to je onima velikog klijentelizma, velike neodgovornosti, velike korupcije.“

Jedna od podtema koje su se također spominjale u oba intervjua jest **“ulazak Hrvatske u Europsku uniju”**. Premda bi bilo logično da će niska tolerancija Europske unije na korupciju pozitivno utjecati na sprječavanje korupcije u Hrvatskoj, u intervjuima možemo naći navode koji potvrđuju tvrdnje Fundukove i Dujmovića na strani 23 ovog rada da je volja za borbu protiv korupcije u Hrvatskoj minula nakon pristupanja Europskoj uniji. Dr. Budimir tvrdi “...da je s ulaskom Hrvatske u EU zapravo zaustavljena borba protiv korupcije, u smislu učinkovitog djelovanja bilo kojih mehanizama i svega. Naime, Hrvatska je kao uvjet za ulazak u EU imala popunjavanje tog poglavlja 23, koji se velikom mjerom odnosio na ne samo transparentnost pravosudnog sustava, već i na borbu protiv korupcije. To je bilo ono vrijeme kad je Hrvatska donijela zakonodavni okvir, kada je omogućila formiranje neovisnih tijela javne vlasti u prevenciji borbe protiv korupcije, (...) ono što sad nedostaje je, da tako kažemo, provedba djelovanja tih tijela.”. Istovremeno, sugovornica nam daje odgovor na pitanje zašto je Indeks percepcije korupcije niži nego što je bio prije pet godina, a mjere i aktivnosti iz Strategije i Akcijskih planova većinom su ostvarene: “...to su posljedice ulaska Hrvatske u EU i zakonodavnog okvira koji postoji. Nakon toga vi imate evaluaciju, odnosno nedovoljnu provedbu tih svih strategija i zbog toga indeks pada. Na kratke staze ne može biti velika oscilacija u indeksu.”.

Gđa. Ivković Novokmet slično razmišlja: “...ja mislim da Hrvatska nazaduje u borbi protiv korupcije otkad je ušla u Europsku Uniju. Razlog je taj što kad ste pristupali Europskoj Uniji,

onda ste vi morali zatvarati određena poglavlja, donositi određene zakone, uvoditi, kako bih rekla, njihov politički opstanak ovisi o tome da su oni morali ispunjavati neke mjere. Mi smo sad članica EU i mi nemamo neke sankcije. Vi ćete imati jedno poglavlje u EU semestru da Hrvatska nema neki napredak u borbi s korupcijom, ali vi tu nemate neki monitoring...” te zaključuje: “Ne postoji pritisak izvana, a unutar države taj pritisak sam nije dovoljno jak i onda se on svodi na neka politiziranja, podbadanja...”

“Politički pritisak” je svakako jedna od važnijih podtema kad diskutiramo o otežavajućim faktorima provedbe mjera sprječavanja korupcije, što se očituje i količinom relevantnih navoda. Gđa. Ivković Novokmet tvrdi da *“ono što je užasno bitno naglasiti, institucije koje se pokušavaju baviti sprječavanjem korupcije, kao što je Povjerenstvo za sukob interesa, stalno napadano od vrha vlasti. To je ta klima o kojoj morate voditi računa kad se piše o korupciji u Hrvatskoj.”* Sugovornica nam daje i konkretne primjere: *“Vidite, mi kad smo počeli talasati oko slučaja Dubravka Šuica, nas je premijer Plenković prozivao produženom rukom neke stranke i slične gluposti. Znači, napadao nas je izmišljotinama. Vi ako se bavite antikorupcijom, vi ste na meti, traže se vaši financijeri, mislim, to je u redu da se traži, naš financijer je EU, ali kako bih rekla, konfabulira se da tu stoji neka zavjera, a vi samo radite zapravo svoj posao.”*, kao i sljedeći navod: *“Vi imate situaciju u kojoj premijer napada Natašu Novaković (predsjednicu Povjerenstva za sprječavanje sukoba, op.a.) jer se drznula istraživati ovaj slučaj njihovog puta u Helsinku. Naravno da, mislim, posve je jasno da on tu potkopava instituciju s takvim napadima. Naravno da on ima pravo kritički govoriti, svi imamo pravo kritički govoriti, pa i prema institucijama. Ali jedna je situacija kad premijer šalje poruku i on dobiva udarne termine u medijima kako oni to sve rade krivo. To su opasne poruke.”* te rezimira: *“Ali vidite, ako vi funkcionirate na taj način, da ste vi zapravo snažno izloženi raznim vrstama napada i pritisaka kojim odolijevaju neki. A opet, ako mi to stavimo samo na pitanje hrabrih ljudi i integriteta, to je preslab osigurač.”*

Na politički pritisak na rad organizacija civilnog društva referira se i dr. Budimir: *“Zamislite situaciju da krenete kritizirat’ do te mjere da možete naštetiti političkom rejtingu nekom ‘ko je na vlasti, vi imate automatsku situaciju da će vam onemogućiti financiranje vaše udruge. Dovest ćete se u situaciju da nećete moći platiti plin, vodu, struju, da ćete morati zatvoriti i to je jako teško izbalansirati.”*, kao i na politički pritisak na medije: *“...imate javnu televiziju, javni servis*

koja je uvijek na poziciji, odnosno, mogu reći uvijek je više sklona onima koji su nositelji vlasti, koji tada obnašaju funkciju.”. S druge strane, evidentan je manjak političkog pritiska ondje gdje je neophodan za provedbu antikorupcijskih mjera. Prema gđi. Ivković Novokmet “...tu nitko ne želi talasati, u smislu da Vlada nameće vlasnicima medija da uvode redakcijske statute ili neki oblik samoorganiziranja.”, a sličan manjak inicijative primjećuje i dr. Budimir kod e-savjetovanja: “Znači, nisu se tijela javne vlasti sjetila da bi bilo dobro napraviti platformu pa da svi zakoni dođu tamo pa da vi imate mogućnost utjecanja na neki zakon, da možete sudjelovati u njihovom kreiranju.”

Sugovornice su također govorile o **“neučinkovitosti sustava”** gdje su se prvenstveno referirale na sporost pravosuđa, ali i na neke druge manjkavosti sustava kada se radi o sprječavanju korupcije. Dr. Budimir na primjeru neprovedenih, javno dostupnih preporuka Državnog ureda za reviziju ističe manjak učinkovitosti sustava: *„...s druge strane imate učestalo ponavljanje istih grešaka u istim tijela vlasti. Onda vidite da te mjere nisu dobre. One bi bile dobre kada biste vi napravili neku grešku, ne znam, tamo vam napišu "ne vodite dobro evidenciju putnih naloga za vaše zaposlenike" i kad oni sljedeći put dođu u reviziju za dvije godine vide da je taj nedostatak otklonjen. Ne, oni opet nakon dvije godine vide istu grešku u istom tijelu javne vlasti i u tom smislu možemo reći da postoji manjak transparentnosti.”*, a slično je i s pritužbama građana vlasti na korupciju: *“U našem slučaju, kad vam se stalno javljaju ljudi koji su se susreli s korupcijom i kad vi znate da su oni se javili vama, nakon što su svoj problem izložili svim tijelima kojima su mogli, onda je to deprimirajuće i razočaravajuće. Onda vidite da sustav ne funkcionira.”*. Pričajući o raširenosti percepcije korupcije kod građana, gđa. Ivković Novokmet konstatira: *“...ja to zamjeram vlasti koja nije ponudila građanski odgoj, koja je ponudila loše obrazovanje, koja nije adekvatno nagradila nastavnike i profesore...”*

Najviše komentara na neučinkovitost sustava odnosilo se na pravosuđe, odnosno na sporost donošenja presuda i dojam da nisu svi jednaki pred zakonom. Prema dr. Budimir: *“Vi sad imate zakon, imate njegovu provedbu, a u stvarnosti vam se događa da onaj pojedinac koji je pokazao neku korupciju bude kažnjen, a onaj koji je koruptor, da tako kažemo, kazna koju mora ili sudski proces koji se počne voditi protiv njega jako puno traje i naprosto te kazne nemaju smisla.”* te dodaje: *“Znači, da je zakon ili pravilnik nešto čega se moramo pridržavat, znači da on ne može*

imati puno, da tako kažemo, slučajeva kad će mu se popuštati. (...) To je ono nešto što radi zabunu na tržištu i daje vam mogućnost selektivnih kriterija i tad nema borbe protiv korupcije.”

Dugotrajnost sudskih sporova u slučajevima korupcije je za obje sugovornice otežavajući faktor u sprječavanju korupcije, što ide u prilog nalazima Izvješća Europske komisije za Hrvatsku za 2020. godinu. Osvrćući se na velike korupcijske afere poput “Fimi Media” ili slučaja Sanader, gđa. Ivković Novokmet navodi da su to *“slučajevi koji traju desetljeća, kakva je to onda borba protiv korupcije, ako vi ne možete Fimi Mediju odrediti u 10 godina? Ili u slučaju Sanader, vi donesete prvostupanjsku presudu, a onda ovaj... imate situaciju da drugostupanjski se to sve ruši. I tako to ide stalno. (...) činjenica je da Hrvatska nije u stanju desetljeće riješiti svoje ključne probleme. I to je, to je ovaj... o čemu onda pričamo?! Kakva borba protiv korupcije?!”*. Dr. Budimir spominje i pitanje povjerenja prema institucijama i represivnom aparatu koje je ključno za sprječavanje korupcije i ostvarenja dojma u društvu da se kriminal, odnosno korupcija, ne isplati: *“Kad imate sustav tako posložen da vam može od poštenog čovjeka napraviti lopova i od lopova poštenog čovjeka, vi nemate povjerenja. Dugotrajni sudski procesi štete borbi protiv korupcije kao i cijeli represivni, možemo reći, kanal koji može onemogućiti tu borbu protiv korupcije.”*. Rastuće nepovjerenje u zakonitost odluka i bojazan od korupcije u pravosuđu spominje se i u Izvješću pučke pravobraniteljice za 2019. godinu.⁴¹

Štetnost sporog i pristranog pravosudnog sustava gđa. Ivković Novokmet rezimira: *„Mislim, razumijete, ako vi ne možete Bandića i suradnike više od 10 godina riješiti slučaj, onda to puno više utječe na društvo nego što će neka medicinska sestra primiti kavu.“* te dodaje: *„Ključna je uloga institucija. Gledajte, uvijek je odgovorniji onaj koji ima veću moć. Ne možete vi nekog građana koji radi za 4000 kuna i primi da prehrani djecu, ne možete njemu stavljati isti teret kao šefu DORH-a. Dakle, zna se ko je "krivlji", uvjetno rečeno, onaj koji ima više moći. Ja bih tim redom upravo pretpostavljala stvari.“*. Konačno, dr. Budimir iznosi i neke primjedbe na zakonske okvire kojima se pokušava regulirati korupcija: *„Gledajte, mi i dalje nemamo, zakon o lobiranju ne postoji, zakon o prijaviteljima nepravilnosti postoji, ali je provedba tog zakona dana pučkom pravobranitelju koji nema zaposlenike koji bi to radili. Imate Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa koje kad je osnovano prvi puta imalo puno veće ovlasti i puno*

⁴¹ Izvor: Izvješće pučke pravobraniteljice za 2019. godinu, str. 12

veće mogućnosti od onoga što ima sada. Sada se doslovno svelo na evidentičara i zapisničara ovih imovniških kartica dužnosnika.“

„Uvjeti rada organizacija civilnog društva“ su se nametnuli kao otežavajući faktor provedbe mjera namijenjenih sprječavanju korupcije premda ovdje ima dosta preklapanja s podtemama „neučinkovitost sustava“ i „politički pritisak“. Ipak, smatramo da je bitno izdvojiti i tu podtemu, s obzirom na navode naših sugovornica. Većina navoda odnosi se na problem (samo)financiranja organizacija civilnog društva i, shodno tome, njihovu neovisnost od vlasti. Prema dr. Budimir: *„Naprosto se radi o tome da su organizacije civilnog društva prepuštene samofinanciranju, tj. svojoj sposobnosti da uopće dođu do novca koji bi im omogućio rad. S jedne strane imate tijela javne vlasti kojima je to profesija, a s druge strane OCD-a koje većinom rade na način da ne mogu stalno imati stalno zaposlene ljude, jer je to gotovo nemoguće.“* te dodaje: *„S jedne strane tu je jako velika greška na načinu financiranja OCD-a. Jer vi ako ste nevladina udruga, a financirate se Vladinim novcem, vi odmah postajete, vi dolazite u sukob interesa sa, ja ne govorim za druge udruge, ja vam govorim za udruge koje se bave borbom protiv korupcije. Da biste mogli kritizirati vlast, odnosno tijela javne vlasti i utjecati na neke javne politike, vi morate biti neovisni, neovisni u smislu da možete uspostaviti partnerski odnos s nekim tko je vama na drugoj strani ili zajedno na vašoj strani kad surađujete. U udrugama to izostaje. Zamislite situaciju da krenete kritizirati do te mjere da možete naštetiti političkom rejtingu nekom 'ko je na vlasti, vi imate automatsku situaciju da će vam onemogućiti financiranje vaše udruge.“*

Gđa. Ivković Novokmet, govoreći o mogućnostima civilnog društva u sprječavanju korupcije, a nastavno na problem njihovog financiranja, ističe: *„...organizacije civilnog društva moraju živjeti od mogućnosti javljanja na natječaj. Mi nemamo ni jedan iznos u proračunu koji je zagantiran za Gong. Mi se itekako borimo, kao na jednom tržištu, sa tim natječajima. Ako vi nemate natječaja, nacionalno oni ne postoje, onda naravno da taj kapacitet nije dobar.“* U skladu s navodima da udruge civilnog društva „žive“ od natječaja možemo još jednom izdvojiti projekt „Učinkoviti ljudski potencijali“, ovaj put kao primjer loših uvjeta rada organizacija civilnog društva, s obzirom na to da se uvjetovala suradnja s Gradom Zagrebom koji, prema navodima sugovornica, trenutno nije adekvatan partner za borbu protiv korupcije. Izdvojili bismo citat gđe. Ivković Novokmet koji rezimira uvjete rada udruga civilnog društva u

sprječavanju korupcije: „...ja mislim da je na djelu jedno preoblikovanje civilnog društva u socijalno društvo, u kojem imate situaciju u kojoj je novac namijenjen za antikorupciju otišao za ne znam, ratne veterane, dakle, da je Vlada zapravo odabrala, kako bih rekla, aa, to gdje će se trošiti europski novac i da on nije bio vezan uz korupciju.“

„Demotivirano građanstvo“ kao podtema u okviru otežavajućih faktora provedbe antikorupcijskih mjera odnosi se na ravnodušnost građanstva prema korupciji i njenom sprječavanju, što zbog njene raširenosti, a što zbog nepovjerenja u rad udruga civilnog društva. Govoreći o krajnjem smislu i cilju Strategije suzbijanja korupcije dr. Budimir tvrdi: „...to je smisao Strategije, ne da vi donesete Strategiju pa da biste onda, da tako kažem, checkirali ono što je napravljeno i ono što nije, nego da svatko od nas, svaki građanin ili pojedinac vidi poboljšanje u odnosu nekog tijela javne vlasti prema građaninu ili u odnosu prema toleriranju ili netoleriranju korupcije. To građani ne vide zbog toga što, bilo koju mjeru kad krenemo gledati, na nekim područjima postoji više pomaka, na nekima manje.“. Iz neprimjećivanja napretka u sprječavanju korupcije djelomično proizlazi i desenzibilizacija građanstva na pitanje korupcije: „Kada neki pojedinac bude osuđen za koruptivnu radnju, vi zaboravite što je on uopće napravio i kad se to dogodilo i prema tome na nju ne reagirate. Sad vam više uopće nije važno da li je afera u financijskom smislu velika ili mala, da li uključuje veliki ili mali broj ljudi, jer prosječni građanin na nju više apsolutno ne reagira. Ponaša se kao da ga se ne tiče.“

Gđa. Ivković Novokmet također ističe važnu ulogu građana u sprječavanju korupcije i društvenim promjenama, kao i bitnost poticanja građanske svijesti i aktivizma: „...ono što je presudno za korupciju je pitanje političke pismenosti građanskog odgoja. Jer ako vi imate demotivirane ljude koji misle da stvari moraju biti takve, onda nikada nećemo napraviti nikakav progres.“ te dodaje: „Ako vi imate narod koji govori "to nije ništa novo, to je normalno", onda vi tu gubite potencijal za bilo kakvu društvenu promjenu. Ja mislim da društvu fali puno političke pismenosti, edukacije i realizma onog osnovnog, da se stvari mogu mijenjati. (...)Ako vi imate osjetljivu, senzibiliziranu javnost koja zna što može tražiti od demokracije i onda pritišće, pod tu javnost mislim i medije i civilno društvo i Sveučilište, o čemu pričamo, imamo Borasa u Sveučilištu. Ako imate takvo društvo, vi možete tražiti promjene. Ako mislite da to tako mora biti, onda nema promjene.“

Problem građanske demotiviranosti u sprječavanju korupcije prema dr. Budimir usko je povezan i s trenutnim odljevom mladog stanovništva: „*Takva borba je zaustavljena zbog toga što građani ne vide motivaciju da se aktiviraju kroz civilno društvo, a opet ne možete očekivati da će mladi ljudi, samo zato što su mladi i imaju dovoljno energije i snage, oni jednostavno, neće reći da nemaju potencijala, imaju potencijala i puno zdravih ideja, ali jednostavno njihove ideje ne uspiju doprijeti do javnosti i zato mladi čovjek odlazi iz Hrvatske, ne zbog toga što ne bi volio ovdje živjeti, nego zbog toga što ne vidi mogućnost da može živjeti pošteno od vlastitog rada ovdje.*“

Dr. Budimir građansku demotiviranost u sprječavanju korupcije, ali i sudjelovanju u udrugama civilnog društva, djelomično objašnjava nepovjerenjem građana prema radu tih udruga: „*...Hrvatska ima jednu specifičnu situaciju, a to je da su se OCD-i počeli razvijati deset godina nakon razvoja hrvatske države. To civilno društvo kasni. Ono je naprosto, pogotovo ovo koje se bavi demokratizacijom i ljudskim pravima, ono kasni za razvojem cijelog društva. U moru udruga koje postoje, u RH imate preko 55.000 udruga i tu su vam sve udruge u istom košu. (...) S jedne strane imate jako puno udruga koje su, imaju velika postignuća, a s druge strane imate također puno udruga koje su prevarile građane. Sjetite se različitih humanitarnih aktivnosti, pa pronevjere novca koji se kroz neke donatorske projekte, ovoga, sakupio, pa kako se to raspodjeljivalo - to je nešto što građane odvraća od aktivizma.*“ te zaključuje: „*Zato se povećava nepovjerenje građana prema udrugama, jer one nemaju smisao. Smisao u smislu da vi vidite ako ste uložili svojih 20 sati u volontiranje, koji je vaš doprinos u tome. Vama kao pojedincu nekakav papir da ste odvolontirali 20 sati u konačnici ništa ne znači ako ste se vi kao osoba osjećali nedovoljno iskorišteno ili ako niste dobili ono znanje koje ste htjeli ili neku svoju vještinu niste mogli primijeniti, onda to nema smisao.*“ Na prethodno izrečeno možemo nadovezati misao gđe. Ivković Novokmet: „*Ja bih rekla da u hrvatskom društvu postoji snažan osjećaj nepravde, pa tako i korupcije, ali rekla bih da je odnos prema civilnom društvu ideologiziran, da su oni tu navučeni zapravo na tu priču koju, kako bih rekla, koja i odgovara na neki način vlasti...*“

Posljednja podtema koja se pojavila u oba intervjua je trenutna „**pandemija koronavirusa**“ kao još jedan otežavajući faktor pri provedbi mjera za sprječavanje korupcije. Referirajući se na sastanke Savjeta za sprječavanje korupcije i ostvarenje aktivnosti iz Akcijskih planova, dr.

Budimir tvrdi kako je to utjecalo na „*čitav niz drugih aktivnosti koje je bilo planirano da će se odraditi, a ove godine čak ih je bilo i nemoguće provesti, čak i naše sastanke koji su se morali održavati online zbog situacije u kojoj smo se zatekli sada.*“. Gđa. Ivković Novokmet pak tvrdi da će vlasti uzeti pandemiju kao izgovor za zanemarivanje osiguranja redakcijskih statuta: „*Danas će to sve ići pod egidom COVID-a i nemogućnosti da se u vrijeme COVID-a to napravi, ali sasvim je jasno da se to događalo i prije...*“.

Naposljetku, izdvojili smo podtemu „**ostali faktori**“ gdje smo smjestili otežavajuće faktore provedbe koji su se iskazali u intervjuu s dr. Budimir, ali ne i u intervjuu s gđom. Ivković Novokmet. Dr. Budimir spominje **otežan pristup informacijama** kao otežavajuć faktor pri kontroli rada tijela vlasti koji se bave sprječavanjem korupcije: „*Znači mi imamo u ovom trenutku dostupno jako puno alata da možemo pregledavati ove neke mjere i alate, ali s druge strane, one su tako raštrkane i teško ih je pohvatati da one nisu naprosto napravljene niti u strojno čitljivom obliku, niti da budu lako pretražive, ne samo za istraživače ili znanstvenike, ne samo za građane, nego za medije i bilo koga. Jer evo, vidite i sami sada kada radite morate jako puno izvora koristiti da biste, da biste... mogli zaključiti je li neka mjera više ili manje transparentna.*“. Sugovornica u kontekstu razrade novog Zakona o elektroničkim medijima dodaje: „*Borba protiv korupcije se mora temeljiti na tome da vam sve informacije budu javno dostupne. Dakle, što više informacija da ih vi možete konzumirati. Bez obzira da li će te informacije netko pretraživati ili neće. Na takav način bi se i medijima omogućilo lakše i to normalno, u strojno čitljivom obliku, jer vi npr. sad imate ovo financiranje stranaka, imate ove sve moguće donacije, itd., ali vam to ništa ne znači ako u nekom vlastitiom istraživanju morate trošiti jako puno vremena da izvučete korist od tih informacija.*“

Dr. Budimir također izdvaja problem **promjene kadra** u osiguranju kontinuiteta sprječavanja korupcije i rada Savjeta: „*...vi morate znati da smo mi imali dva puta izbore parlamentarne, ako hoćete sad i treći, koji su jako otežali i doprinijeli su čestoj izmjeni sastava tog Savjeta za sprječavanje korupcije Vlade RH, koji se nalazi pri Ministarstvu pravosuđa, zbog toga što su mnogi akteri se mijenjali...*“ Takav, naočigled, banalan faktor može unazaditi napore na sprječavanju korupcije na lokalnoj razini uslijed izbora: „*...ako imate situaciju da vam na takve pozicije, na nižim razinama odlučivanja dolaze ljudi koji nisu imali doticaj s političkim aktivnostima, koji ne znaju što je sukob interesa ili kako ga prevenirati ili kako se prema njemu*

odnositi i ako takvog pojedinca ne educirate, vi ste zaista u problemu da on, čak i ne svojom voljom, radi greške.“

Konačno, dr. Budimir spominje i **sustav vrijednosti** hrvatskog društva koji je djelomično naslijeđen iz bivše Jugoslavije: *„Zbog tog našeg komunističkog nasljeđa i načina na koji smo gradili ovo društvo, smo sad u ovoj situaciji. A gradili, mislila sam na to, vi kad gradite kuću, vi gradite iz temelja. Znači, ne možete početi graditi krov ili popravljati prozore ako vam je temelj loš. Dobar temelj društva je sustav vrijednosti, bez obzira o kojem sustavu vrijednosti govorimo.“* te zaključuje: *„Za svaku stvar, a pogotovo što ima kontinuitet dugog trajanja, kao što je korupcija, morate to pogledati malo drugačije. Mi imamo komunističko nasljeđe, nešto od komunističkog nasljeđa je ono što ste i vi naslijedili kroz svoju socijalizaciju kao osoba, ono što ste ponijeli od svoje obitelji, od sredine iz koje ste potekli, od onoga što ste naučili od vlastitih roditelja, vaši roditelji od vaših djedova i baka, itd. Ja moram reći da smo mi društvo koje živi na korupciji. U smislu, kada imate radno vrijeme od 8 sati i imate pauzu od pola sata, a vi budete na pauzi sat vremena, vi ste već vašem poslodavcu, bez obzira tko je on, ukrali pola sata vremena koje ste trebali raditi.“*

Zaključak: Iz intervjua s našim sugovornicama izdvojili smo brojne otežavajuće faktore provedbe antikorupcijskih mjera, od systemske korupcije, preko rezigniranog i demotiviranog građanstva, do političkog pritiska na adekvatnu provedbu i ostvarenje tih mjera. Kada znamo zašto sprječavanje korupcije u Hrvatskoj ne ide po planu onda možemo i lakše stvoriti općenitu sliku o antikorupcijskoj klimi u društvu, medijima i među građanima te predložiti poboljšanja. Možemo pretpostaviti kako su ti otežavajući faktori međusobno povezani; očekivano je da će zbog načina na koji smo izgradili ovo društvo i sustava vrijednosti koje smo promovirali biti prisutna systemska korupcija koja će pak doprinijeti političkom pritisku na medije i druge koji pokušavaju ukazati na nepravilnosti, očekivano je da će takvi sustavi preferirati zadovoljavanje forme nauštrb stvarnih promjena, da će organizacije civilnog društva biti podkapacitirane da se bore s korupcijom i da će pritom izazivati skepsu kod građana, očekivano je da će ti isti građani zbog manjka građanskog odgoja lakše prihvatiti korupciju i neučinkovitost sustava kao normu, a građanski aktivizam kao iznimku. U konačnici, očekivano je da se sustav neće mijenjati dok god ga mi kao građani podržavamo, pa makar i pasivnim promatranjem sa strane.

4.2.6 Preporuke za buduće sprječavanje korupcije

Naše su sugovornice tijekom razgovora iznijele više različitih preporuka koje bi mogle olakšati sprječavanje korupcije u Hrvatskoj. Dr. Budimir ovdje stavlja naglasak na „**prevenciju**“, dok gđa. Ivković Novokmet ističe važnost „**građanskog odgoja**“, a obje sugovornice su dale još nekoliko smjernica koje smo svrstali pod „**ostale preporuke**“.

Govoreći o umanjem kapacitetu organizacija civilnog društva da sudjeluje u sprječavanju korupcije na primjeru projekta „Učinkoviti ljudski potencijali“, dr. Budimir ističe da „...*smisao, da tako kažemo, borbe protiv korupcije u Hrvatskoj treba biti **prevencija**. Odnosno, poduzimanje takvih mjera i aktivnosti da se bilo kakve koruptivne radnje spriječe, preveniraju, da do njih uopće ne dođe, jer u onom trenutku kada mediji otkriju nekakvu korupciju i kada ona se preseli u onaj represivni dio, DORH, USKOK, itd., tad se korupcija već dogodila i smisao prevencije i same borbe, da tako kažem, je bez veze. (...) Pronalaženje mjera i alata da se spriječe koruptivni rizici prije nego dođe do bilo kakve korupcije, znači da se nađu, da tako kažemo, mjesta gdje će se učinkovitim mjerama napraviti tako da se korupcija spriječi.*“. Sličan naglasak na prevenciju sugovornica stavlja i kad je u pitanju suradnja s tijelima javne vlasti: „*To mora biti stvarna suradnja na način da se omogući prevencija borbe protiv korupcije, a toga izostaje, zbog toga i udruge koje se bore protiv korupcije se ne mogu baviti pojedinačnim slučajevima...*“. Govoreći o radu Povjerenika za informiranje i njegovoj ulozi u prevenciji korupcije, kao i važnosti pristupa informacijama, sugovornica zaključuje: „...*Povjerenik za informiranje prisiljava tijelo javne vlasti da vam odgovori. Bez obzira da li se radi o vama kao pojedincu ili vama kao udruzi ili nekoj pravnoj osobi. To je važno da sami kao građani vidite kako funkcioniraju mjere i alati koji jesu kao prevencija borbe protiv korupcije.*“

Prethodni citat dovodi nas do druge identificirane podteme pod nazivom „**građanski odgoj**“. Premda možemo reći da je građanski odgoj svojevrsna prevencija korupcije, smatramo da je ova podtema zaslužila zasebno kodiranje s obzirom na količinu navoda. Negativni utjecaj građanske demotiviranosti na sprječavanje korupcije iznesen je u prethodnom odjeljku, a na tu demotiviranost se veže manjak građanskog odgoja kao jedan od mogućih uzroka. Gđa. Ivković Novokmet tvrdi kako „*Građani se uče od vrha. Uče se od ponašanja vlasti, uče se od građanskog odgoja koji im nedostaje u školi. Tako da, ja ne bi krivila građane, ja bi krivila one*

koji drže vlast uvijek.“ te dodaje: „...ono što je presudno za korupciju je pitanje političke pismenosti građanskog odgoja. Jer ako vi imate demotivirane ljude koji misle da stvari moraju biti takve, onda nikada nećemo napraviti nikakav progres.“. Možemo reći da manjak građanskog odgoja negativno utječe i na uključivanje građana u rad udruga civilnog društva te na percepciju tih udruga u javnosti: „Kod nas ljudi misle da stvari moraju biti takve, oni ne znaju zašto neki novinar nešto pita, zašto Gong nešto pita, oni sve svode na razinu osobnog obračuna, oni misle da se mi nešto obračunavamo s nekim. To je isto, na žalost, pitanje te edukacije...“.

Pitanje građanskog odgoja za gđu. Ivković Novokmet prvenstveno se odnosi na osvještavanje građanskih prava: *„Ali nije bez veze da vlast ne želi učiti djecu i podučavati ljude, njima to odgovara. Zato je bitno uvesti neku vrstu političke pismenosti i građanskog odgoja, zato što kad vi imate zahtjevne građane, onda će ti zahtjevni građani reći "a to nije u redu, to nemaju prava, ja ću pisati ovome-onome", a ne da imate građane koje jadne nitko ne obrazuje, nitko za njih ne mari i onda ni oni sami nemaju iskustva, onda ih oni, kako bih rekla, manipuliraju s njima uz pomoć nekih sitnih, svjetonazorskih stvari. Ne kažem da isti nije bitan, ali shvaćate... Manipuliraju zapravo.“*, kao i izvora legitimiteta vlasti: *„Oni svoj legitimitet imaju u nama, to je ono osnovno što ljudi moraju shvatiti. Nije samo pitanje koliko je netko potrošio i je li to naš novac, oni su odgovorni nama, to je ono što smo dobili kroz stoljeća borbe, evolucije prije nas. To je nešto što moramo imati stalno na umu.“*. Možemo zaključiti da je, prema navedenom, manjak građanskog odgoja odraz nevoljkosti vlasti da politički opismeni svoje građane kako bi osujetila promjene iz smjera odozdo prema gore te istovremeno lakše manipulirala građanima putem svjetonazorskih pitanja stavljajući time probleme poput sprječavanja korupcije u drugi plan.

Naše sugovornice su izdvojile još neke preporuke koje smo svrstali pod **„ostale preporuke“**. Dr. Budimir daje vrlo pragmatične savjete za buduće Strategije sprječavanja korupcije i pripadajuće Akcijske planove: *„Znači bilo bi puno jednostavnije i efikasnije imati manje područja i manje aktivnosti, a da su one provedive, a osim toga da one aktivnosti koje se provode, da se provode na način da je moguće i kvalitativno i kvantitativno izmjeriti učinke pojedine mjere. Kad vi to nemate, vi da biste provodili borbu protiv korupcije, vi morate imati antikorupcijsku politiku koja se mora protegnuti na sva tijela javne vlasti. Od lokalne do nacionalne razine. I horizontalno i vertikalno. Morate imati učinkovite alate kontrole tih točki*

koje su zapravo pojačane točke, koje su veliki rizik za korupciju društva. Vidite, mi to u Hrvatskoj nemamo. Pa mi svaki put i pomičemo te koruptivne točke, znači tamo velike koruptivne rizike i mogućnosti rješavanja.“. Drugim riječima, potrebno je preciznije definirati probleme i operacionalizirati učinke mjera kako bismo vidjeli stvarne pomake u društvu u sprječavanju korupcije. U suprotnom, sprječavanje korupcije bi se trebalo svesti na uistinu efikasnu kontrolu brojnih točaka korupcijskih rizika (javna nabava, pravosuđe, zdravstvo itd.), što je u praksi izuzetno teško ostvariti.

Istovremeno se postavlja i pitanje osiguranja kontinuiteta sprječavanja korupcije s dolaskom nove Strategije: „Ovako, ako vi sad u Strategiji opet napravite nova područja, na ta nova područja stavite nove aktivnosti i nove mjere, vi nećete moći uspoređivati ni ovu Strategiju 2015. - 2020. s nekom novom, niti ćete moći ovu sad koju ste imali od 2015. uspoređivati s bilo čim jer je to jednostavno neusporedivo zbog toga što stalno mijenjate prioritete“ Konačno, dr. Budimir predlaže uspostavljanje neke vrste centraliziranog Ureda za sprječavanje korupcije kako bi evaluacija i provedba mjera i aktivnosti bila efikasnija: „To su sve alati koji kad bi se povezali kroz jednu, možda čak i kroz jedno tijelo koje bi objedinilo mnoga ta tijela, u smislu kao nekog, ne znam ni kako bi to nazvala, nekakvog središnjeg ureda za borbu protiv korupcije, bilo bi puno jednostavnije raditi, bilo bi puno jednostavnije mjeriti.“ te provođenje dobrih iskustava drugih zemalja u sprječavanju korupcije: „...trebali bi pokupiti iskustva, dobra iskustva drugih država, na pojedinim područjima. I onda to primijeniti, dakle, ne prepisati pa reći evo to ćemo u Hrvatskoj isto tako kao što su, ne znam, radili u Danskoj, nego jednostavno pokupiti dobre mjere iz pojedinih država i onda to implementirati.“

Gđa. Ivković Novokmet, pored stavljanja naglaska na građanski odgoj kao preduvjet za sprječavanje korupcije u društvu, daje konkretne preporuke za civilno društvo: „...bolje financiranje antikorupcijskih programa. Dakle, da se zaista financiraju antikorupcijski programi u civilnom društvu.“, za medije: „...inzistiranje na ovim preporukama, od statuta i više neovisnosti medija, odnosno redakcija unutar medija.“, za institucije javne vlasti: „jačanje Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa, bojim se da će doći do slabljenja, dakle, jačanje njihove ovlasti. Da oni imaju pravo većih kazni, a ne manjih.“ te za pravosuđe: „možda da bi unutar sudstva trebalo razmisliti kako transparentnije birati suce.“.

Zaključak: Preporuke naših sugovornica za buduće sprječavanje korupcije odnose se poglavito na prevenciju korupcije, bilo putem osvještavanja građanskih prava i poticanja političke pismenosti, bilo putem postavljanja manjih, ali provedivih aktivnosti i mjera ili pak putem osnaživanja prevencijskog doprinosa institucija kad je riječ o korupciji. Ostaje pitanje u kojoj mjeri će se u sljedećoj Strategiji sprječavanja korupcije prihvatiti prethodno spomenute preporuke što će donekle i pokazati koliki utjecaj imaju predstavnici organizacija civilnog društva na stvaranje i usmjerenje Strategije. Možemo reći da se jednim dijelom već sada vidi naglasak na prevenciji time što se retorika antikorupcije promijenila sa suzbijanja na sprječavanje, primjerice u nazivu Savjeta za sprječavanje korupcije osnovanog par godina nakon donošenja Strategije za suzbijanje korupcije.

5. Zaključci

„Znate ona rečenica "svi su isti", to je najporaznija rečenica. Mi ne smijemo reći ovi su isti, sad su došli jedni, pa će doći drugi, svejedno. Mi moramo tražiti uvijek bolje, jer ako ne tražimo bolje onda smo pregaženi.“ (Ivković Novokmet, Gong)

Korupcija je sveprisutan problem u hrvatskom društvu. Očituje se u količini korupcijskih afera prokazanih od strane medija, ali i u percepciji građana da je korupcije sve više zadnjih godina. U uvodu ovog rada definirali smo pojam korupcije, prikazali smo vrste i izvore korupcije, pokušali objasniti njenu sociološku i kulturno-antropološku pozadinu, približili institucionalni okvir sprječavanja korupcije u Hrvatskoj te rasvijetlili potencijalnu ulogu civilnog društva, građana i medija u sprječavanju korupcije. Krenuli smo od ideje da bi bilo korisno i zanimljivo provjeriti u kojem stupnju su ostvarene aktivnosti iz Akcijskih planova uz Strategiju suzbijanja korupcije. Premda takav podatak sam po sebi nije beznačajan jer govori koliko je toga učinjeno barem na formalnoj razini u proteklih šest godina važenja Strategije, ubrzo smo shvatili kako je bitnije pitanje da li sama provedba tih aktivnosti podrazumijeva ostvarenje mjera iz Strategije i, u konačnici, stvarno smanjivanje korupcije u društvu. U našem nastojanju da odgovorimo na to pitanje neizmjeran doprinos dale su naše sugovornice iz redova organizacija civilnog društva.

Kao što smo utvrdili, velika većina aktivnosti iz Akcijskih planova kojima je rok izvršenje kraj 2019. godine je provedena, dok za sedam od deset aktivnosti kojima je rok kraj 2020. godine znamo da su barem djelomično provedene, a za tri nismo uspjeli doći do informacija. Dakle, djelomično smo potvrdili pretpostavke 1A (sve aktivnosti spram uloge civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije unutar Akcijskih planova kojima je provedbeni rok do IV. kvartala 2019. godine su provedene) i 1B (sve aktivnosti iz Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu kojima je provedbeni rok IV. kvartal 2020. godine bit će barem djelomično provedene). Gledajući samo kvantitativne podatke mogli bismo zaključiti kako je došlo do određenog napretka u sprječavanju korupcije, odnosno da je suradnja između tijela javne vlasti i udruga civilnog društva bolja i transparentnija, da je doprinos civilnog društva u sprječavanju korupcije veći nego što je bio, da je savjetovanje s javnošću doprinijelo razvoju demokracije i povjerenju u sustav, da su vlasničke strukture medija transparentnije i da novinari mogu lakše i sigurnije obavljati svoj posao na objektivan način, kako to novinarstvu i priliči. Međutim, to bismo sve mogli reći samo ako smo sigurni da su aktivnosti i mjere uistinu postavljene na način da njihova provedba podrazumijeva i smanjivanje korupcije u društvu.

Naše sugovornice dale su nam jedan izniman pogled na sprječavanje korupcije, s obzirom na to da su obje uključene u rad Savjeta za sprječavanje korupcije te im se ovim putem želimo zahvaliti na suradnji i trudu koje su uložile u ostvarivanju ovog diplomskog rada. Iz provedenih intervjua mogli smo vidjeti koliko je različit njihov pogled na sprječavanje korupcije u odnosu na onaj koji bismo imali da smo samo gledali podatke o izvršenosti aktivnosti. Kada bismo oba intervjua sveli na zajednički nazivnik, mogli bismo reći da se ostvarenost aktivnosti iz Akcijskih planova i mjera iz Strategije više odnosi na zadovoljavanje forme, a manje na stvarno sprječavanje korupcije, barem što se tiče našeg područja istraživanja. Saznali smo da udruge civilnog društva imaju određeni utjecaj na stvaranje Akcijskih planova te da civilno društvo može služiti kao kontrolor pri provedbi aktivnosti, ali i da je smisao civilnog društva, slično kao i s medijima, ukazati na određene probleme u društvu i potaknuti građane na sudjelovanje u rješavanju tih problema. Zapravo, možemo zahvaliti udrugama civilnog društva uključenim u rad Savjeta što imamo kao građani mogućnost donekle utjecati na donošenje legislative putem e-savjetovanja i što je cijeli proces mnogo transparentniji nego prije.

Govoreći o kvaliteti suradnje s tijelima javne vlasti, s jedne strane možemo očekivati pomak nabolje, s obzirom na to da su u trenutnom sazivu Sabora prisutni zastupnici iz redova civilnog društva koji bi mogli biti osjetljivi na probleme civilnog društva i korupciju općenito, dok s druge strane vidimo brojne probleme s kojima se susreću udruge u trenutnoj situaciji. Počevši od nedostatka natječaja koji bi ojačali antikorupcijski doprinos civilnog društva, preko manjka interesa i suradnje od strane javne vlasti, do omalovažavanja udruga civilnog društva u očima javnosti, možemo vidjeti kako su brojne aktivnosti usmjerene prema osnaživanju antikorupcijskog doprinosa civilnog društva, građana i medija tek „mrtvo slovo na papiru“, odnosno da njihovo provođenje ne podrazumijeva i stvarne pomake na područjima za koje su smišljene. Slična je i situacija kod e-savjetovanja jer po navodima naših sugovornica tek mali dio prijedloga na zakone uistinu zaživi, oko petina zakona nikad nije ni prošla savjetovanje, a i kad prolaze kroz e-savjetovanje, formalni uvjeti poput vremenskog roka postavljeni su tako da se oslabi doprinos zainteresirane javnosti. Iz svega navedenog smatramo da je opravdano odbaciti pretpostavku 2A prema kojoj smo očekivali da će sugovornice iz redova civilnog društva pozitivno komentirati dosadašnje provedbe mjera u svrhu povećanja transparentnosti suradnje tijela javne vlasti s civilnim društvom, jačanja sposobnosti organizacija civilnog društva za aktivan doprinos provedbi antikorupcijskih mjera te unaprjeđenja provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

S obzirom na to da smo u uvodnom dijelu rada obrazložili ulogu neovisnih i snažnih medija u sprječavanju korupcije, smatramo da su trenutna Strategija suzbijanja korupcije i njeno provođenje posebno zakazali u slučaju medija, točnije osiguravanju poštivanja redakcijskih statuta i etičkih standarda rada, čemu idu u prilog navodi naših sugovornica te činjenica da za dvije od četiri mjera usmjerenih prema medijima u Akcijskim planovima nije bilo predviđenih aktivnosti. Ukratko, dobili smo dojam da se u slučaju medija nije radilo dovoljno jer nije bilo političke volje da se mediji osnaže i postanu neovisni o trenutnoj političkoj sceni i njenim zahtjevima. Dapače, uzimajući primjer velike kadrovske čistke na HRT-u prije nekoliko godina, možemo reći da se pritisak vlasti na medije u nekim trenucima i pojačao. Vraćajući se na formalno izvršenje aktivnosti, valja podsjetiti da je u skoro šest punih godina jedini ostvareni pokazatelj provedbe mjera spram medija donošenje nacrtu Zakona o elektroničkim medijima. Iz svega rečenog ne čudi što su naše sugovornice opetovano isticale slab položaj novinara i novinarstva kao struke u sprječavanju korupcije. Stoga možemo prihvatiti pretpostavku 2B

prema kojoj smo očekivali da naše sugovornice neće biti zadovoljne provedenim antikorupcijskim mjerama u svrhu unaprjeđivanja transparentnosti vlasničkih struktura i financiranja medija te osiguranja poštivanja profesionalnih novinarskih i etičkih standarda medija.

Činjenica da su naše sugovornice, svaka iz perspektive organizacije civilnog društva u kojoj djeluje, izdvojile pretežno iste otežavajuće faktore pri provedbi antikorupcijskih mjera, pokazuje da različite udruge civilnog društva prolaze kroz iste nedaće ako im je u opisu djelovanja borba protiv korupcije. Iz njihovih navoda smo mogli zaključiti kako se pitanje sprječavanja korupcije često svodi na formalno zadovoljavanje uvjeta kako bi se neka aktivnost mogla nazvati provedenom, kako politički pritisak postoji tamo gdje ne bi trebao i ne postoji tamo gdje je potreban, da je korupcija u Hrvatskoj zbilja sistemska, kako su građani odvučeni od aktivizma i borbe za svoja prava, da je borba protiv korupcije uistinu splasnula nakon ulaska u Europsku Uniju, da je neučinkovit sustav koji tvrdi da mu je sprječavanje korupcije prioritet, a ne osigurava osjećaj jednakosti pred zakonom, te da će se pod izlikom pandemije koronavirusa djelomično opravdati njegova neučinkovitost. Naravno, s obzirom na to da smo razgovarali tek s dvije sugovornice nećemo uopćavati ove nalaze na iskustva drugih udruga civilnog društva, ali ipak ne možemo zanemariti visoku podudarnost mišljenja naših sugovornica.

Samo u razdoblju od proljeća do jeseni tekuće godine, odnosno tijekom pisanja ovog rada, u medijima su se nanizale sljedeće korupcijske afere: slučaj Josipe Rimac i namještenih državnih ispita, velika korupcijska afera Janaf, inkriminirajući razgovor ministra zdravstva i zamjenice ravnatelja KBC „Sestre milosrdnice“ te podizanje USKOK-ovih optužnica za primanje mita i zlouporaba ovlasti u ministarstvu graditeljstva. S jedne strane možemo zaključiti kako su i dalje brojna tijela javne vlasti pod sumnjom za koruptivno djelovanje ili zlouporabu položaja, što bi ukazivalo na sistemska korupciju, ali s druge možemo reći kako suzbijanje korupcije od strane represivnog aparata donekle djeluje, jer se sumnjivci privode i optužnice se podižu te da mediji obavljaju svoj posao u prokazivanju tih afera u javnosti. Ostaju pitanja koliko još sličnih afera čeka na otkrivanje, koliko ih se nikad nije razotkrilo i koliko ih se odvija upravo u ovom trenutku.

U sljedećim etapama borbe protiv korupcije i njene prevencije trebalo bi obratiti više pozornosti na onemogućavanje situacija koje bi mogle dovesti do koruptivnog ponašanja,

odnosno prebaciti fokus sa suzbijanja na sprječavanje korupcije. Počevši od građana, potrebno je tijekom osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja više sadržaja usmjeriti na osvještavanje njihovih prava kao građana i podučavanje kako ta prava ostvariti, skrenuti pažnju na važnost aktivnog civilnog društva i neovisnih medija kako bi aktivizam postao pravilo, a ne iznimka. Drugim riječima, građanski i politički opismeniti nove generacije kako bi kao društvo postali osjetljiviji na korupciju i njenu štetnost, ali i držali vlast odgovornom za događanja u društvu. Kada bismo cijeli problem opstajanja korupcije prilično pojednostavnili, mogli bismo pretpostaviti da će se dolaskom građanski osviještenih i pismenih generacija korupcija značajno smanjiti, jer bi tad društvu u cjelini bilo jasno da se korupcija, dugoročno gledano, ne isplati. Ne zbog učinkovitog represivnog aparata, već zbog usvojene ideje da smo u slučaju korupcije na gubitku kao društvo ili zajednica. Na taj način bismo osigurali i kontinuitet u sprječavanju korupcije jer promjena političkog kadra tada ne bi podrazumijevala i promjenu u učinkovitosti sprječavanja korupcije. Međutim, da bi došlo do takve promjene, sustav prvo mora prepoznati korupciju kao problem, a zatim učinkovito i temeljito promijeniti samog sebe kako bi omogućio dolazak nekih novih aktera na političku scenu.

U konačnici, možemo se vratiti na citat gđe. Ivković Novokmet s početka ovog poglavlja jer smatram da se u njoj nalazi istina koja nam je kao građanima potrebna da se otarasimo korupcije na svim razinama društva. Ponavljanjem rečenice „svi su isti“, svi, a pritom se prvenstveno misli na vlast i političare, će zaista i biti isti jer društvo prihvaća stanje naučene bespomoćnosti. Samo tijekom nekoliko mjeseci pisanja ovog rada mogla sam uvidjeti kroz neformalne razgovore ili čitajući komentare na medijskim portalima koliko naše društvo olako prihvaća korupciju kao datost, a ne kao pojavu koju treba riješiti ili barem umanjiti. U nastojanju društva da se odrekne korupcije uvelike odmažu političari koji koriste problem korupcije za osvajanje glasova u predizborno vrijeme; kao da nitko ne želi korumpirano društvo, ali i kao da se rijetki žele potruditi da se ona stvarno smanji kada za to dođe čas. Korupcija, kao i neispunjena predizborna obećanja, potkopavaju povjerenje građana u institucije i demokraciju, a to povjerenje je javno dobro koje je neophodno za suradnju i ravnotežu među svim članovima društva.

6. Literatura:

- Aidt, T. (2011) The Causes of Corruption. *CESifo DICE Report*, 9: 15-19.
- Amundsen, I. (1999) *Political Corruption - an introduction to the issues*. Bergen: Chr. Michelsen Institute, Working Paper 1999:7.
- Anderson, B. (1998) *Nacija: zamišljena zajednica*. Beograd: Biblioteka Episteme.
- Andvig, J. C.; Fjeldstad, O.; Amundsen, I.; Sissener, T. i Søreide, T. (2001) *Corruption: A review of contemporary research*. Bergen: Chr. Michelsen Institute, CMI Report R 2001:7
- Aras, S. (2007) Korupcija. *Pravnik*, 41 (84): 25-59.
- Azfar, O.; Lee, Y. i Swamy, A. (2001) The Causes and Consequences of Corruption. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 573: 42-56.
- Bađun, M. (2007) Prikaz knjige: The System Made Me Do It – Corruption in post-communist societies. *Financijska teorija i praksa*, 31 (3): 309-312.
- Bađun, M. (2011) Odnos političke korupcije i javnih investicija - slučaj Hrvatske. *Društvena istraživanja*, 20 (2): 295-316.
- Bejaković, P. (2009) Tax Evasion, State Capacity and Trust in Transitional Countries: the Case of Croatia. *Društvena istraživanja*, 4-5(102-103): 787-805.
- Bilandžić, D. i Leško. L. (2019) *Sport i nacionalna sigurnost: terorizam, špijunaža i korupcija u nogometu i ostalim sportovima*. Zagreb: Despot Infinitus.
- Blanuša, N. (2010) Politički cinizam: način održanja u krizama ili besramni realizam. *Političke analize*, 3: 58-59.
- Bognar, L. (2000) Kvalitativni pristup istraživanju odgojnoobrazovnog procesa. U Kramar, M. i Duh, M. (ur.) *Didaktični in metodični vidiki nadaljnega razvoja izobraževanja*.
- Budak, J. (2006) Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 16 (106): 67-98.

- Budak, J. (2016) Korupcija u javnoj nabavi: trebamo li novi model istraživanja za Hrvatsku? *Ekonomski pregled*, 67(4): 304-327.
- Čaldarević, O.; Štulhofer, A.; Kufrin, K. i Glavašević, B. (2009) Combating Corruption in Croatia: From Expert Perceptions to Policy-Oriented Action Strategies and Back. *Revija za sociologiju*, 40(39): 3-22.
- Čapo Žmegač, J. (1997) Objektivni i subjektivni čimbenici identifikacije sa zajednicom. *Etnološka tribina*, 20: 69-82.
- Čučković, N. (2001) Siva ekonomija i proces privatizacije u Hrvatskoj, 1997-2001. *Financijska teorija i praksa*, 26(1): 245-271.
- Damjanić, D. (2010) Informacijsko i civilno društvo u zaštiti okoliša, kontrole i nadzora izgradnje LNG terminala. *Informatologija*, 43(1): 39-47.
- Dassah, M. O. (2018) Theoretical analysis of state capture and its manifestation as a governance problem in South Africa. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa*, 14(1): 1-10.
- Derenčinović, D. (2001) *Mit(o) korupciji*. Zagreb: NOCCI.
- Dimant, E. i Tosato, G. (2016) Causes and Effects of Corruption: What has Past Decade's Empirical Research Taught Us? A Survey. *Journal of Economic Surveys*, 32(2): 335-356.
- Enste, E. i Heldman, C. (2017) Causes and consequences of corruption: an overview of empirical results. IW-Report, 2: 1-47.
- Europska komisija (2014) *Izvešće EU-a o suzbijanju korupcije*. Bruxelles.
- Funduk, M. i Dujmović, K. A. (2018) *Priručnik za nastavnike - Podrška integriranju kurikuluma o antikorupciji u postojeće nastavne predmete za studente dodiplomskih i poslijediplomskih studija*. Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose.
- Giordano, C. i Kostova, D. (2005) The Social Production of Mistrust. U Haller, D. i Shore, C. (ur.) *Corruption: anthropological perspectives*. London: Pluto Press.

- Granovetter, M. (2004) The Social Construction of Corruption. U Nee, V. i Swedberg, R. (ur.) *On Capitalism*. Redwood: Stanford University Press.
- Grimes, M. (2013) The Contingencies of Societal Accountability: Examining the Link Between Civil Society and Good Government. *Studies in Comparative International Development*, 48: 380-402.
- Grubiša, D. (2010a) Protukorupcijska politika u Hrvatskoj: između deklaracije i redukcije. *Političke analize*, 2: 1-5.
- Grubiša, D. (2010b) Anti-corruption Policy in Croatia: Benchmark for EU Accession. *Politička misao*, 47 (5): 69-95.
- Habazin, M. (2010) Zaštita “zviždača”. *Hrvatska javna uprava*, 10(2): 331-348.
- Haller, D. i Shore, C. (2005) *Corruption: anthropological perspectives*. London: Pluto Press.
- Hamilton, A. i Hammer, C. (2018) Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption. Policy Research Working Paper 8299, World Bank Group.
- Heidenheimer, A. J. (2004) Disjunctions between corruption and democracy? A qualitative exploration. *Crime, Law and Social Change*, 42: 99-109.
- Horvat, M.; Gradski, D.; Drakulić, J. i Prkut, D. (2018) *Antikorupcijski vodič za službenike i namještenike u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*. Zagreb: Hrvatska zajednica županija.
- Ikeanyibe, O. (2017) Bureaucratization and administrative development in Africa: A reading of Riggs' theory of prismatic society. *Public Administration and Development*, 37(1): 1-11.
- Ilišin, V. (2015) Paradoksi demokratskog potencijala suvremene generacije mladih. U Ilišin, V., Gvozdanić, A. i Potočnik, D. (ur.) *Demokratski potencijali mladih u Hrvatskoj*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Jenkins, R. i Goetz, A. M. (1999) Constraints on Civil Society's Capacity to Curb Corruption - Lessons from the Indian Experience. *IDS Bulletin*, 30(4): 39-49.

- Johansen, B. (2002) La corruption: un délit contre l'ordre social. *Annales HSS*, 6: 1561-1589.
- Korunić Križarić, L.; Kolednjak, M. i Petričević, A. (2011) Korupcija i suzbijanje korupcije u RH. *Tehnički glasnik*, 5 (1): 143-154.
- Kotarski, K. i Radman, G. (2020) *Hrvatska u raljama klijentelizma - Politike, postupci i posljedice trgovanja institucionalnom moći*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Kregar, J. (1999) *Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija*. Zagreb: RIFIN.
- Kurer, O. (2005) Corruption: an Alternative Approach to its Definition and Measurement. *Political Studies*, 53: 222-239.
- Lalić, D. (2020) Politički klijentelizam u suvremenom hrvatskom nogometu. U Kotarski, K. i Radman, G. (ur.) *Hrvatska u raljama klijentelizma - Politike, postupci i posljedice trgovanja institucionalnom moći*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Lalnehzovi (2011) Role of civil society in combating corruption: a case study of Mizoram people forum. *Indian Journal of Public Administration*, 58(4): 974-983.
- Leković, S. (2020) Mediji u hrvatskoj: brana klijentelizmu ili klijentelistička uslužna djelatnost? U Kotarski, K. i Radman, G. (ur.) *Hrvatska u raljama klijentelizma - Politike, postupci i posljedice trgovanja institucionalnom moći*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Lovell, D. W. (2005) Corruption as a Transitional Phenomenon: Understanding Endemic Corruption in Postcommunist States. U Haller, D. i Shore, C. (ur.) *Corruption: anthropological perspectives*. London: Pluto Press.
- MacDonald, R. i Majeed, M. (2011) Causes of corruption in European countries: history, law, and political stability. Working paper, University of Glasgow: 1-33.
- Marinova, D. M. (2011) When government fails us: trust in post-socialist civil organizations. *Democratization*, 18(1): 160-183.

- Matić, D. (2000) Demokracija, povjerenje i socijalna pravda. *Revija za sociologiju*, 31(3-4): 183-195.
- Matić, R. (2003) *Društvena promocija bezakonja: uvod u sociologiju devijantnosti*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.
- Medard, J. F. (2007) Corruption in the Neo-Patrimonial States of Sub-Saharan Africa. U Heidenheimer, A. J. i Johnston, M. (ur.) *Political Corruption – Concepts and Contexts*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Morris, S. D. (2011) Forms of Corruption. *CESifo DICE Report 2/2011*
- Muraj, A. (1997) Moj razgovor s Dunjom. *Etnološka tribina*, 20: 221-237.
- Myint, U. (2000) Corruption: causes, consequences and cures. *Asia-Pacific Development Journal*, 7(2): 33-58.
- Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E. i Moules, N. J. (2017) Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria. *International Journal of Qualitative Methods*. 16: 1-13.
- Nye, J. S. (1967) Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis. *American Political Science Review*, 61 (2): 417–427.
- OECD (2017) The Detection of Foreign Bribery - The Role of Whistleblowers and Whistleblower Protection.
- Pardo, I. (2016) *Between Morality and Law – Corruption, Anthropology and Comparative Society*. New York: Routledge.
- Perišić, J. (2016) Balkansko u dinarskome mentalitetu: teološko viđenje dinarskoga utjecaja u konstituiranju suvremene hrvatske države. *Obnovljeni život*, 71(1): 103-118.
- Persson, A.; Rothstein, B. i Teorell, J. (2010) *The failure of Anti-Corruption Policies - A Theoretical Mischaracterization of the Problem*. QoG Working Paper Series 2010:19.
- Podumljak, M. (2016) Indeks klijentelizma u medijima: mjerenje stvarnosti. Media Circle projekt. URL: <https://www.hop.com.hr/wp-content/uploads/2017/12/2017-MCI.pdf>

- Polšek, D. (1999) Sociološka objašnjenja korupcije. *Društvena istraživanja*, 8 (2-3): 443-455.
- Pržulj, Ž. i Kostadinović, S. (2014) Cultural Roots of Corruption: a Case of Western Balkans. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5(22): 467-478.
- Puhalo, S. (2013) *Kako opažamo druge etničke grupe i njihove članove – socijalna percepcija i etnička pripadnost kod srednjoškolaca u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Ralchev, P. (2004) The role of civil society in fighting corruption and organized crime in southeast Europe. *Southeast European and Black Sea Studies*, 4(2): 325-331.
- Ravlić, S. (2010) Izvori političke korupcije u demokratskom poretku: o stranačkoj korupciji. *Zbornik PFZ*, 60 (3): 1241-1264.
- Ravlić, S. (2017) *Liberalna demokracija – izazovi i iskušenja*. Zagreb: Plejada.
- Rihtman-Auguštin, D. (1984) Modeli obitelji u sociologiji i etnologiji. *Revija za sociologiju*, 14(3-4): 333-338.
- Rihtman-Auguštin, D. (2000) *Ulice moga grada*. Beograd: Biblioteka XX vek.
- Rose-Ackerman, S. (2007a) When is Corruption Harmful? U Heidenheimer, A. J. i Johnston, M. (ur.) *Political Corruption – Concepts and Contexts*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Rose-Ackerman, S. (2007b) *Measuring Private Sector Corruption*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Rubić, T. (2017) *Nezaposleni u gradu – antropologija rada i neformalne ekonomije*. Zagreb: HED Biblioteka.
- Sampson, S. (2005) Integrity Warriors: Global Morality and the Anti-Corruption Movement in the Balkans. U Haller, D. i Shore, C. (ur.) *Corruption: anthropological perspectives*. London: Pluto Press.
- Seldadyo, H. i de Haan, J. (2006) The Determinants of Corruption: a Literature Survey and New Evidence. *EPCS Conference*: 1-60.

- Seleim, A. i Bontis, N. (2009) The relationship between culture and corruption: A cross-national study. *Journal of Intellectual Capital*, 10 (1): 165-184.
- Sissener, T. K. (2001) *Anthropological perspectives on corruption*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Sitorus, L. E. (2011) State capture: Is it a crime? How the world perceived it. *Indonesia Law Review*, 1(1): 45–68
- Siwach, R. (2011) Exposing the corruption in governance: civil society initiatives and impact. *Indian Journal of Public Administration*, 57(3): 653-662.
- Štulhofer, A. (2000) *Nevidljiva ruka tranzicije*. Zagreb: Hrvatsko sociološko društvo.
- Sunić, T. (2010) Korupcija – najstariji zanat. *Političke analize*, 2: 15-18.
- Themudo, N. S. (2012) Reassessing the Impact of Civil Society: Nonprofit Sector, Press Freedom, and Corruption. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 26(1): 63-89.
- Villanueva, P. A. G. (2019) Why Civil Society Cannot Battle it All Alone: The Roles of Civil Society Environment, Transparent Laws and Quality of Public Administration in Political Corruption Mitigation. *International Journal of Public Administration*, 43(6): 552-561.
- Vujadinović, D. (2008) Civilno društvo i politička kultura. *Filozofska istraživanja*, 28(1): 21-33.
- Warburton, J. (1998) Corruption, Power and Public Interest. *Business & Professional Ethics Journal*, 17(4): 79-100.
- Zakaria, P. (2012) Is corruption an enemy of civil society? The case of Central and Eastern Europe. *International Political Science Review*, 34(4): 351 –371.
- Zdravković, Ž. (2007) Transnacionalno vlasništvo i lokalna kultura: analiza sadržaja dvaju hrvatskih dnevnih listova. *Acta Iadertina*, 4: 35-49.
- Zerilli, F. M. (2005) Corruption, Property Restitution and Romanianness. U Haller, D. i Shore, C. (ur.) *Corruption: anthropological perspectives*. London: Pluto Press.

Ostali internetski izvori:

Ceraneo (2019) Indeks održivosti organizacija civilnog društva u Hrvatskoj, 2018. URL: http://ceraneo.hr/wp-content/uploads/2019/11/Index_2018_hr.pdf (04.11.2020)

De la Casas, G. (2009) Is nationalism good for you? URL: <https://foreignpolicy.com/2009/10/08/is-nationalism-good-for-you/> (14.07.2020)

European Commission (2011) Information on the Results of the EU Accession Negotiations with Croatia. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/hp/results_of_the_eu_accession_negotiations_with_croatia.pdf (16.06.2020)

Europska komisija (2020) Izvješće za Hrvatsku 2020. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1570a60a-5a32-11ea-8b81-01aa75ed71a1> (04.11.2020)

Gong (2020) Uvažite naše pravo glasa i između izbora! URL: <https://www.gong.hr/hr/izborni-sustav/politicke-stranke/uvazite-nase-pravo-glasa-i-izmedu-izbora> (28.10.2020)

Gong. Čime se Gong bavi? URL: <https://www.gong.hr/hr/o-gong-u/cime-se-gong-bavi/> (18.06.2020)

Gong. Misija Gong. URL: <https://www.gong.hr/hr/o-gong-u/sto-je-gong/> (18.06.2020)

Hrvatski Sabor (2015) Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html (04.11.2020)

Hrvatsko novinarsko društvo. Indeks klijentelizma u medijima: nulta točka mjerenja. URL: <https://www.hnd.hr/uploads/files/O%20indeksu.pdf> (23.06.2020)

Izvješće pučke pravobraniteljice za 2019. godinu. (2020) URL: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2019-godinu/?wpdmdl=7580&refresh=5fa533b0740591604662192> (04.11.2020)

Ministarstvo pravosuđa - Administrativna korupcija. URL:
<https://pravosudje.gov.hr/administrativna-korupcija/21513> (10.06.2020)

Ministarstvo pravosuđa - Pojavni oblici korupcije. URL: <https://pravosudje.gov.hr/pojavni-oblici-korupcije/21514> (12.06.2020)

Ministarstvo pravosuđa (2015) Akcijski plan za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. URL:
pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Akcijski%20plan%20za%20%202015%20-%202016.pdf (04.11.2020)

Ministarstvo pravosuđa (2017) Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. URL:
pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf (04.11.2020)

Ministarstvo pravosuđa (2017) Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. URL:
<https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Izvje%C5%A1%C4%87e.pdf> (04.11.2020)

Ministarstvo pravosuđa (2019) Akcijski plan za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. URL:
janaf.hr/storage/9aDAW9HfVhErqrHQdcpQ.pdf (04.11.2020)

Ministarstvo pravosuđa (2019) Izvješće o provedbi aktivnosti Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. URL:
<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2019/Studeni/190%20sjednica%20VRH/Novo//190%20-%202015%20Izvje%C5%A1%C4%87e.docx> (04.11.2020)

Oxford Reference – amoral familialism. URL:
<https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803095409231>

Reporters Without Borders (2020) 2020 World Press Freedom Index. URL:
<https://rsf.org/en/ranking/2020> (08.07.2020)

Reporters Without Borders (2020) Croatia. URL: <https://rsf.org/en/croatia> (08.07.2020)

South East Europe Media Organisation (2018) Press freedom in Croatia: Hate speech and Hope for change Report on the January 2018 Joint International Mission (JIM). URL: https://rsf.org/sites/default/files/croatia-report-final_0.pdf (04.11.2020)

Transparency International (2020) Corruption Perceptions Index 2019: Global Scores. URL: : https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_FULldata.zip (16.06.2020)

Transparency International Hrvatska (2017) Globalni barometar korupcije Hrvatska 2016. URL: <https://transparency.hr/hr/novost/globalni-barometar-korupcije-hrvatska-2016-561> (16.06.2020)

World Bank. Control of Corruption. URL: www.info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/cc.pdf (16.06.2020)

Prilog 1

Protokol polustrukturiranog intervjua s predstavnicima civilnih organizacija

- prije početka intervjua, ukoliko nije već naznačeno, pitati želi li sugovornik ostati anonimn, te ako želi, je li bio član Savjeta za sprječavanje korupcije. Ukoliko je sugovornik bio član Savjeta, objasniti da je održavanje anonimnosti onemogućeno.

Poštovani,

- provodim istraživanje u sklopu diplomskog rada na temu korupcije i uloge civilnog društva u suzbijanju korupcije, s ciljem komentiranja provedbe antikorupcijskih mjera u odnosu na civilno društvo, građane i medije. Vaše iskustvo rada u civilnoj organizaciji uvelike može doprinijeti cjelovitom pogledu na izvršenost tih mjera te važnosti jačanja uloge civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije.
-
- 1. Možete li opisati rad vaše udruge u odnosu na stvaranje Strategije i provođenje aktivnosti iz Akcijskih planova?
 - pitati posebno u odnosu na civilno društvo, građane i medije

2. Kako komentirate transparentnost suradnje tijela javne vlasti s civilnim društvom u odnosu na transparentnost suradnje prije donošenja Strategije? (Mjera 1)

Pitati i u odnosu na nedovršene aktivnosti, a koje su u dva zadnja akcijska plana:

- ažuriranje baze podataka o sastavima radnih skupina za izradu nacrtu zakona, drugih propisa i akata te drugih povjerenstava i radnih tijela u sklopu savjetovanja.gov.hr (rok: IV. kvartal 2019.)
- izrada novog informacijskog sustava za praćenje i vrednovanje dodjele financijskih sredstava udrugama koje provode programe i/ili projekte od interesa za opće dobro

te aktivnosti 51. i 52. iz najnovijeg plana.

3. Kako komentirate sposobnost organizacija civilnog društva za aktivan doprinos provedbi antikorupcijskih mjera u odnosu na sposobnost tih organizacija prije donošenja trenutne antikorupcijske Strategije? (Mjera 2)

- pitati u odnosu na Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali

4. Kako ocjenjujete stupanj i kvalitetu savjetovanja s javnošću pri donošenju odluka i zakona danas u odnosu na kvalitetu prije donošenja Strategije? (Mjera 3)

- pitati je li kvaliteta i učestalost programa edukacije odgovarajuća.
- pitati o mogućnostima unaprijeđenja sustava e-Savjetovanje.

5. Kako komentirate dosadašnje provođenje antikorupcijskih mjera spram medija?

- pitati zašto ni u jednom od Akcijskih planova nema aktivnosti vezanih za mjere 4 i 5, odnosno nadzor nad provedbom redakcijskih statuta i osiguranje poštivanja etičkih standarda medija i što se moglo poduzeti po tom pitanju.
- pitati zašto je tek posljednji Akcijski plan uključivao antikorupcijske aktivnosti spram medija
- pitati kakvim smatraju nacrt novog Zakona o elektroničkim medijima u odnosu na mjere povećavanja transparentnosti financiranja i vlasničkih struktura medija te smanjivanja klijentelizma i korupcije u lokalnim medijima.

6. Možete li opisati kvalitetu suradnje između vaše udruge i vlasti?

7. Kako biste opisali opći stav vlasti prema organizacijama civilnog društva?

8. Kako objašnjavate činjenicu da je, usprkos ostvarenju mjera iz Strategije, Indeks percepcije korupcije Transparency Internationala za Hrvatsku niži za 4 boda u 2019. godini u odnosu na 2015. godinu?

9. Koje preporuke imate za sljedeću antikorupcijsku Strategiju u odnosu na civilno društvo, građane ili medije?

Uloga civilnog društva u suzbijanju korupcije u Hrvatskoj

Sažetak

Trenutni rad bavi se proučavanjem uloge civilnog društva u suzbijanju korupcije u Hrvatskoj. Pomoću dostupne literature te rezultata postojećih istraživanja, prve dvije cjeline ovog rada pokrivaju fenomenologiju korupcije i njenu povezanost s civilnim društvom, građanstvom i medijima. Zadnja cjelina predstavlja istraživači dio rada, koji za cilj ima ispitati i komentirati dosadašnju uspješnost provedbe mjera zamišljenih *Strategijom suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* koje se odnose na jačanje uloge civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korpcije. Dio podataka dobiven je sekundarnim istraživanjem, odnosno analizom objavljenih podataka o stupnju provedenosti mjera zamišljenih Strategijom, dok je preostali dio podataka biti dobiven polustrukturiranim intervjuima s predstavnicima dviju relevantnih civilnih udruga koji su imali ulogu ključnih informanata u istraživanju. Na temelju prikupljenih podataka teorijskog i istraživačkog dijela rada iznesene su manjkavosti institucionalnog okvira borbe protiv korupcije u Hrvatskoj te su ponuđeni konkretni komentari i prijedlozi za poboljšanje budućih napora u okviru djelovanja protiv korupcije.

Ključne riječi: korupcija, civilno društvo, građani, mediji, Hrvatska

The Role of Civil Society in Suppression of Corruption in Croatia

Summary

Current paper examines the role of civil society in suppressing the corruption in Croatia. Using the available literature and the results of existing scientific research, the first two sections of the paper cover the phenomenology of corruption and its connection with civil society, citizens and the media. The last part presents the research section of the paper, which aims to examine and comment on the success of the implementation of measures proposed by the *Anti-Corruption Strategy for the period from 2015 to 2020* related to strengthening the role of civil society, citizens and media in suppressing corruption. Part of the data was obtained by secondary research, i.e. analysis of published data on the degree of implementation of measures envisaged by the Strategy, while the remaining part of data was obtained by semi-structured interviews with representatives of two relevant civil society organizations, who played key-informant role in the research. Based on the collected data from the theoretical and research part of the paper, the shortcomings of the institutional framework of the fight against corruption in Croatia are presented and concrete comments and suggestions for improving future efforts towards corruption suppression are offered.

Key words: corruption, civil society, citizens, media, Croatia