

Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006. – 2008. – okrugli stol

HAZU, Zagreb, 10. ožujka 2006.

U Velikoj dvorani Palače Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti održan je 10. ožujka 2006. okrugli stol na temu nacionalnog programa suzbijanja korupcije. U publici su bili akademici, istaknuti sveučilišni profesori, suci i drugi predstavnici pravosudnih tijela, dužnosnici, visoki upravni službenici i drugi sudionici. Uvodna izlaganja održali su predsjednik Vlade RH dr. sc. Ivo Sanader, ministrica pravosuđa Ana Lovrin i član Znanstvenog vijeća Razreda za društvene znanosti HAZU za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava prof. dr. sc. Josip Kregar. Stručnjak Programa Vijeća Europe za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala jugoistočne Europe (PACO) dr. sc. Goran Klemenčić, koji je bio predviđen kao četvrti uvodničar, nije bio nazočan skupu.

Prvi je izlagao premijer *Sanader* s temeljnom porukom o odlučnosti Vlade u suzbijanju korupcije. Pritom je istaknuo da program suzbijanja korupcije nije izrađen zbog Europske unije, već zbog ostvarenja vladavine prava i hrvatskih građana koji se ne smiju osjećati bespomoćni u odnosu prema sustavu vlasti. Potom je naveo niz mjera i brojne izmjene zakona koje su Vlada i Sabor od 2004. učinili zbog usklađivanja hrvatskog pravnog sustava s pravnom stečevinom EU i ostvarenja vladavine prava čime su djelovali na suzbijanju korupcije. Na koncu se osvrnuo na pojedinačne ciljeve Nacionalnog programa: izdvajanje i sankcioniranje korumpiranih pojedinaca, jačanje profesionalne etike, osiguranje nesmetanog razvoja državnoj upravi i lokalnoj samoupravi te malom i srednjem poduzetništvu i gospodarstvu, jačanje odgovornosti javne uprave i vraćanje povjerenja građana prema upravi.

Ministrica pravosuđa Ana *Lovrin* spomenula je istraživanje javnog mnijenja koje je pokazalo koja područja društvenog života građani Hrvatske smatraju najkorumpiranijim. To su pravosuđe, zdravstvo, lokalna samouprava te političke stranke. Potom je detaljno nabrojila planirane mjere preventivnog suzbijanja korupcije u tim područjima, kao i u državnoj upravi i javnim službama, gospodarstvu i znanosti. Istaknula je da se mjere trebaju provoditi kao stalna djelatnost, a ne kampanjski, jer je samo stalnim djelovanjem moguće postupno i sustavno suzbijati korupciju. Također je upozorila na važnost otkrivanja korumpiranih pojedinaca i njihovo kažnjavanje, što se može provesti samo uz podršku dobro organiziranih i efikasnih tijela koja su nadležna za otkrivanje, procesuiranje i kažnjavanje korupcije.

Posljednji uvodničar profesor Josip *Kregar* naglasio je da je borba protiv korupcije politička obveza, ali da sama formulacija programa još uvijek ne znači i njegovo ostvarenje. Ujedno je izrazio i određeno nezadovoljstvo zbog nekih izmjena do kojih je došlo u prijedlogu programa o suzbijanju korupcije. Osvnuo se na jedno znanstveno istraživanje koje je pokazalo da građani ne vjeruju u mjere kojima se suzbija korupcija i upozorio na *moralnu paniku* koja vlada u društvu u odnosu na fenomen korupcije. Primijetio je da nije dovoljno promijeniti zakonske propise, već da su nužne i smjene određenih ljudi. Činjenica da je RH ratificirala konvenciju UN-a o sprječavanju korupcije ne znači mnogo, jer se u svijetu pokazalo da se puno antikorupcijskih programa nije provelo. Naglasio je važnost snaženja USKOK-a i provođenja političkih reformi, kao i djelovanja nevladinih udruga koje imaju dobre ideje i pružaju poticaj mjerama protiv korupcije, ali nemaju moć za njihovu provedbu. Na koncu je zaključio da program pripada onome koji ga provede.

Premijer *Sanader* replicirao je profesoru Kregaru pokazujući vidno neslaganje s nekim dijelovima njegova izlaganja. Među ostalim je izrekao svoje stajalište o kontroverznom pitanju mogu li ministri biti članovi nadzornih odbora u poduzećima. Po njemu je Vlada odgovorna i za dobrobit gospodarstva, iz čega proizlazi da u nadzornim odborima mora imati svoje predstavnike koji će voditi brigu o dobrom poslovanju. Nije se složio s prijedlogom da menadžeri sudjeluju u radu odbora, postavljajući pitanje čije će oni interese braniti i tko će nadzirati njihov rad. Istaknuo je da će prihvatiti ideju da ministri ne budu u nadzornim odborima ako netko ima bolje rješenje.

Nakon samouvjerenog izlaganja premijera nitko u dvorani nije predložio niti jedno »bolje rješenje«, iako su nekima od sudionika takva rješenja zasigurno poznata kako iz teorije tako i iz prakse koja se primjenjuje u mnogim zemljama. Moderator okruglog stola akademik Jakša Barbić iznio je svoj stručni stav o tom pitanju na koncu rasprave, po završetku svih izlaganja, pozivajući se na svoje osobno dugogodišnje iskustvo sudjelovanja u nadzornim odborima s velikim međunarodnim ulagačima. Rekao je da sudjelovanje državnih dužnosnika nema toliko veze s korupcijom koliko s percepcijom korupcije. Dužnosnici u nadzornom odboru mogu biti ili statisti ili politički moćnici. Praktično gledano oni nemaju vremena za permanentan rad koji je potreban u odboru niti je to predmet njihova interesa. Na taj se način šalje kriva poruka javnosti. U nadzornim odborima trebaju biti ljudi iz znanosti, umirovljeni ili aktivni stručnjaci, svi koji mogu i znaju. Menadžment treba oblikovati po logici profesije, a kontrola nad njime provodi se uobičajenim pravnim tehnikama i sustavom nadzora.

Nakon petminutne stanke dvorana se donekle ispraznila jer je premijer napustio skup. U kasnijoj raspravi sudjelovali su akademik Eugen Pusić, prof. emeritus Željko Horvatić, predsjednik Vrhovnog suda Branko Hrvatin, prof. dr. sc. Branko Smerdel, sudac Upravnog suda Božo Gagro, prof. dr. sc. Vjekoslav Miličić, zamjenik glavnog državnog odvjetnika Dragan Novosel, akademik Zvonimir Baletić, glavni državni odvjetnik Mladen Bajić i predsjednik suda u Karlovcu Ivan Perković, dok je završnu riječ održao prof. dr. sc. Josip Kregar.

Akademik Eugen Pusić kritički je sagledao stanje i upozorio na krucijalne probleme hrvatskog društva. Na životnim je situacijama pokazao da opće siromaštvo građana i niske plaće službenika pogoduju korupciji te predložio da se korupcija u društvu tretira kao socijalni problem. Po njemu je pozitivna činjenica što je Vlada pripremila program. Smatra da Vlada mora financirati projekte za njegovu provedbu znanstvenim institucijama. Također je dao neke prijedloge i upozorio na nužnost odvajanja politike od uprave. Osvrnuo se na privatizaciju trgovačkih društava i njihove obveze postupanja u javnom interesu, namještaljke u sportu, međunarodnu suradnju organiziranog kriminala i druga područja u kojima se pojavljuje korupcija. Na koncu je predložio da se postave skromniji ciljevi, jer nije realno smanjiti korupciju u roku od dvije godine.

Popriličnu konsternaciju dijela sudionika izazvala je konstatacija akademika Pusića da je 1990-ih izvršena personalna promjena u sudstvu

prema etničkim i političkim kriterijima pa da i pitanje političke podobnosti sudaca treba postaviti u korelaciju s fenomenom korupcije. Pojedini su predstavnici pravosuđa shvatili takvu ocjenu kao neku vrstu osobne prozivke, kao da je time izrečen stav o generalnoj korumpiranosti sudaca i sudbene vlasti. Međutim, ni akademik Pusić ni kasniji izlagači nisu izrekli da je sudstvo generalno korumpirano.

Predsjednik Vrhovnog suda Branko *Hrvatín* tijekom svojeg izlaganja više je puta spominjao kako nije dobro generalno sumnjati u suce. Hvalio je rad Vrhovnog suda i sudstva općenito, što je u nekim trenucima zvučalo više kao fraza nego kao realna ocjena stanja.

Profesor Branko *Smerdel* složio se sa stajalištem akademika Pusića da je korupcija socijalni fenomen te da antikoruptivne mjere treba predlagati na temelju znanstvenih istraživanja. Daljnje je izlaganje usmjerio na nezavisne regulatorne agencije te napomenuo da američka i europska praksa upozorava na mogućnosti lakog korumpiranja takvih agencija.

Profesor *Željko Horvatić* smatra da u Hrvatskoj ima manje korupcije no što je raširena fama o njoj te da je potrebno uravnotežiti pravo na informiranje i pravo države da na optužbe odgovori svojim argumentima. Korupciju smatra povijesnom, političkom, psihološkom i pravnom kategorijom, a uz nju veže i percepciju, paranoju, paralogizam i patogenost. Nije se složio s konstatacijom akademika Pusića o politički i etnički motiviranoj smjeni sudaca 1990-ih. Prema njegovu je mišljenju važnije da je izražena politička volja da se donese antikorupcijski program, a ne toliko njegov konkretni sadržaj.

Sudac Upravnog suda Božo *Gagro* odlučno je upozorio da ne bismo imali problem s korupcijom kad bi se svi ponašali sukladno načelu vladavine prava. Mnogi su programi doneseni, ali se nikada nisu realizirali, ponajprije zbog nespremnosti onih koji bi ih trebali provoditi. Tamo gdje postoje dokazi, mora se ići u borbu protiv korupcije. Postavio je pitanje zašto je odabir kadrova prema objektivnoj sposobnosti i stručnosti propisan u Programu samo za državne i javne službenike (točka IV., 4.3. Programa), a ne i za suce (točka IV., 1. Programa). Hoćemo li onda suce birati prema političkoj podobnosti, zapitao se.

Profesor Vjekoslav *Miličić* minuciozno je raspravljao o filozofskim i etičkim pitanjima profesije te moralnoj odgovornosti. Upozorio je i na manjkavosti u zakonodavstvu i djelovanju pojedinih društvenih i političkih aktera. Po njegovu mišljenju, najviše je korupcije u politici.

Glavni je problem u provedbi, a ne u koncepcijama borbe protiv korupcije.

Zamjenik glavnog državnog odvjetnika Dragan *Novosel* smatra da ne postoji jasno razlikovanje između pojmova korupcije i kaznenog djela. Korupcija je širi pojam od kaznenog djela i u tom smjeru treba educirati javnost. Istaknuo je da ima mnogo prijava protiv sudaca i odvjetnika, ali je većina njih neutemeljena. Stoga treba podržati pravosude. Ni Ivan *Perković*, predsjednik suda u Karlovcu, ne misli da su suci korumpirani. Prema njegovu mišljenju korupcija proizvod stanja duha i oslabljene savjesti. Zato bi trebalo educirati javnost i snižavati prag snošljivosti prema korupciji.

Glavni državni odvjetnik Mladen *Bajić* uglavnom je akcentuirao prevenciju, a ne represiju. Upozorio je na nepouzdanost podataka. Prema statistici kaznenih djela, korupcije je malo, a prema podacima Transparency International korupcija se širi. Javnost ima percepciju da je korupcije sve više. Uz to, kaznena osuda ne nailazi na društvenu osudu. Korumpirane ljude ipak bi trebalo tretirati kao kriminalce. Potrebno je mijenjati percepciju javnosti i inzistirati na transparentnosti svih državnih i pravosudnih tijela.

Akademik Zvonimir *Baletić* drži da je korupciju nemoguće definirati te da se kao pojava može mjeriti jedino preko percepcije. S obzirom na to postavio je intrigantno pitanje – stoje li interesi iza stvaranja određene percepcije i koja je uloga medija u tome? Usmjeravajući se na ekonomske efekte korupcije, podsjetio je da velike banke, korporacije i lobiji imaju službe za korupciju. Upozorio je i na problem legitimacije zakona. Kao primjer naveo je problematičan Zakon o pretvorbi po kojem se država proglasila vlasnikom i rasprodala prijašnju društvenu imovinu. Naveo je primjere stabilizacijskih programa koji favoriziraju strane, a ne domaće interese. Stalno prozivanje i društveno osuđivanje sudaca, liječnika i još nekih profesionalnih skupina, a potpuno zanemarivanje drugih društvenih i političkih aktera pogoduje nečijim interesima. Tako se u kontekstu korupcije uopće ne spominje privatni sektor. Smatra da je pogrešno pretpostaviti da će brža privatizacija dovesti do smanjenja korupcije. Posebno je istaknuo pitanje odgovornosti Hrvatske narodne banke koja raspolaže cjelokupnom nacionalnom akumulacijom, gotovo bez ikakve stvarne odgovornosti.

Raspravu je završio profesor *Kregar* kratkim osvrtom na sramotno ponašanje medija pri nedavnim neutemeljenim optužbama na račun fa-

kulteta, upozorio je na pitanje povjerenja i potrebu da se odgovori na pad ugleda i dojma.

Koji je zaključak okruglog stola o programu suzbijanja korupcije? Pomalo nalik onome iz svakidašnjeg života. Premijer i ministrica pravosuđa odigrali su svoju političku ulogu, dok su znanstvenici i stručnjaci raspravljali o temi svaki iz svojeg kuta. Opći je dojam da je rasprava bila suviše ograničena na pravosuđe, dok su druga područja zapostavljena, s iznimkom pojedinih izlagača koji su fenomen korupcije pokušali postaviti u širi društveni kontekst. Nije se pridalo dovoljno pažnje korupciji u politici i gospodarstvu, a posebno onoj koja nastaje u sprezi politike i kapitala. Prema procjenama domaćih i inozemnih stručnjaka, taj je oblik korupcije u ekonomskom smislu mnogo pogubniji za gospodarstvo neke zemlje nego tzv. administrativna korupcija.

Uobičajena doza različitosti, ako ne i nepovjerenja, između političara i stručnjaka, teoretičara i praktičara, osoba s različitim političkim i etičkim stajalištima, i na ovom je skupu usmjerivala tijek rasprave na različite perspektive, fokuse i teme. To je na neki način i dobro, jer nas je podsjetilo da se moramo spustiti s idealne razine zacrtanih ciljeva na realnu razinu gdje će se ti ciljevi pokušavati doseći. A realnost obiluje problemima i suprotstavljenim interesima. U tim je okolnostima posebno važno ne zanemariti značenje i razornost korupcije. Jer, ona je daleko više od podmićivanja službenika i zapošljavanja preko veze. Kao sociološki fenomen i globalni problem ona narušava temeljni vrijednosni sustav društva.

*Gordana Marčetić**

*Mr. sc. Gordana Marčetić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu