

## 2 Corruption in Croatia: Perceptions Rise, Problems Remain

Jelena Budak\*

### Abstract

The main hypothesis of this paper is that there is a high perception of corruption in Croatia, which is an obstacle to socio-economic development. Fighting corruption is a necessary criterion for the Croatian membership in the European Union, and the lack of effective implementation of anti-corruption policy measures makes the existing anti-corruption policy still inefficient. The corruption prevalence in Croatia is analysed from three different viewpoints. The first one examines international ranking of Croatia as a relatively highly corrupt country. This is followed with the analysis of recent survey results investigating the corruption perceptions of citizens and thirdly, the corruption perceptions of entrepreneurs in Croatia. The results point out the sectors and forms of highest corruption prevalence. The importance of corruption as an obstacle to economic development is evaluated. The comparison of the adopted anti-corruption measures with the EU recommendations indicates that implementation requires further and continuing efforts. The anti-corruption policy recommendations emphasise the importance of political commitment in reducing corruption for the general benefit of Croatia, not only in the context of future membership in the European Union.

**Keywords:** corruption, Croatia, anti-corruption policy

**JEL classification:** D73, H11, K42

---

\* Jelena Budak, Senior Research Assistant, The Institute of Economics, Zagreb.

## 2. Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju

Jelena Budak\*

### Sažetak

Polazne teze u radu su da postoji visoka percepcija korupcije u Hrvatskoj koja je prepreka društveno-ekonomskom razvitku. Suzbijanje korupcije je nužan preduvjet pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji, a u borbi protiv korupcije nedostaje učinkovita implementacija mjera antikorupcijske politike. Prisutnost korupcije u Hrvatskoj analizira se s tri aspekta. Prvi je prema međunarodnom položaju relativno visoko korumpirane zemlje. Slijedi analiza recentnih rezultata ispitivanja percepcije prisutnosti korupcije prema mišljenju građana i, s trećeg aspekta, prema mišljenju gospodarstvenika Hrvatske. Analizom su identificirani sektori i oblici najveće prisutnosti korupcije, te ocjenjena važnost korupcije kao prepreke razvitku poduzetništva. Usporedba usvojenih mjera antikorupcijske politike s preporukama Europske unije upućuje da valja ustrajati na njihovoj implementaciji pri čemu je ključni čimbenik politička volja. Izvedene preporuke antikorupcijske politike naglašavaju važnost suzbijanja korupcije zbog općeg prosperiteta Hrvatske, a ne samo u kontekstu budućeg članstva u Europskoj uniji.

**Ključne riječi:** korupcija, Hrvatska, antikorupcijska politika

**JEL klasifikacija:** D73, H11, K42

---

\* Jelena Budak, viši asistent, Ekonomski institut, Zagreb.

# 1. Uvod

---

Korupcija je fenomen o kojemu se danas puno govori, a koji je donedavno bio na samom rubu ekonomskih istraživanja. Većoj pozornosti znanstvene i šire javnosti za probleme korupcije doprinijeli su općenito globalizacija i jačanje svijesti o negativnim učincima korupcije na društveno-ekonomski razvitak. U Hrvatskoj je suzbijanje korupcije ne samo zadani politički kriterij kojeg valja ispuniti za članstvo u Europskoj uniji, već i nužna pretpostavka ekonomskog blagostanja i društvenog napretka.

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. Danas, međutim, međunarodne organizacije izrađuju i javno objavljuju pokazatelje percepcije korupcije za veliki broj zemalja u svijetu što pruža mogućnost *benchmarkinga* položaja neke zemlje prema percipiranoj prisutnosti korupcije. Najčešće korišteni pokazatelji percepcije korupcije su Indeks kontrole korupcije Svjetske banke<sup>1</sup> i Indeks percepcije korupcije Transparency International-a<sup>2</sup>. Premda su pokazatelji percepcije korupcije subjektivne naravi, budući da se temelje na ispitivanju mišljenja o *percipiranoj* razini korupcije, zasada su jedine metodološki konzistentne baze podataka za analizu korupcije. Za zemlje uključene u međunarodne integracijske procese, poput Hrvatske, posebice je važno što pokazatelji percepcije korupcije odražavaju vanjsku sliku o tome kako nas vidi međunarodna zajednica, politički partneri, analitičari koji ocjenjuju kreditni rejting zemlje, strani ulagači.

Polazne teze u radu su da postoji visoka percepcija korupcije u Hrvatskoj koja je prepreka društveno-ekonomskom razvitku. Suzbijanje korupcije je nužan preduvjet

---

<sup>1</sup> *Indikator kontrola korupcije (engl. Control of Corruption) jedan je od šest indikatora kvalitete javnog upravljanja (engl. good governance) koje za sve zemlje u svijetu svake dvije godine objavljuje Svjetska banka. Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004* <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/index.html>

<sup>2</sup> *Indeks percepcije korupcije (engl. Corruption Perceptions Index, CPI) godišnje objavljuje udruga Transparency International za velik broj zemalja u svijetu (CPI za 2005. godinu objavljen je za 159 zemalja).* <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>

pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji, a u borbi protiv korupcije nedostaje učinkovita implementacija mjera antikorupcijske politike.

Stoga će se u radu prvo odgovoriti na pitanje što je zapravo korupcija i zašto je važno osvijestiti poimanje korupcije kao ozbiljne prepreke razvitku. Slijedi poglavlje koje obrađuje problematiku visoke percepcije korupcije u Hrvatskoj. Analizirat će se prisutnost korupcije u Hrvatskoj prema indikatorima percepcije korupcije i ocijeniti relativni položaj Hrvatske u odnosu na druge zemlje. Korupcija u Hrvatskoj ilustrirat će se i rezultatima empirijskih istraživanja percepcije korupcije među građanima i gospodarstvenicima.

U radu će se potom opisati zahtjevi Europske unije u procesu pridruživanja prema kojima je suzbijanje korupcije jedan od prioriteta zahtjeva pri ispunjavanju političkog kriterija pridruživanja Hrvatske EU. Komparativnom će se analizom usporediti usvojene mjere antikorupcijske politike i formalno pravno usklađivanje zakonskog okvira za sankcioniranje korupcijskih aktivnosti kao kaznenih djela sa zahtjevima Europske unije i međunarodnih organizacija, te ocijeniti problemi u provedbi. U zaključnom se dijelu rada sintetiziraju obilježja korupcije u Hrvatskoj i izvode preporuke antikorupcijske politike.

---

## **2. Zašto je korupcija problem?**

---

Korupcija postoji otkako postoji i državno organiziranje ljudske zajednice, a njezina prisutnost kroz povijest sve do današnjih dana potvrđuje da je korupcija svojstvena svim državnim uređenjima bez obzira na politički ustroj, regionalnu ili vjersku pripadnost. Korupciju je nemoguće u potpunosti iskorijeniti, ali je se može suzbiti političkom voljom, pravnim normama i promicanjem antikorupcijskog svjetonazora (Caiden, 1988). Korupcija je prikrivena pojava te se stoga prisutnost korupcije ne može precizno izmjeriti, niti postoji jedinstveno poimanje što su

korupcijska djela<sup>3</sup>. Dodatni problem predstavlja nejednaki tretman pojave korupcije i legalnosti njezinih pojedinih oblika u kaznenom pravu u svijetu<sup>4</sup>.

Korupcija u najširem smislu je svaka zlouporaba prava ili ovlasti nad sredstvima ili pravima drugih u cilju vlastitog dobitka ili stjecanja privatnih koristi (Burak et al., 1999), a može biti prisutna u javnom i u privatnom sektoru. Danas najviše korištena definicija korupcije je «zlouporaba javnih ovlasti u privatnu korist» (Svjetska banka, 1997) prema kojoj korupcija 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.

Osnovno je obilježje korupcije da ona proizlazi iz javne ovlasti i diskrecijske moći u donošenju odluka, te se najčešće govori o političkoj ili administrativnoj korupciji. Politička korupcija je prisutna među visokim državnim dužnosnicima i političarima koji imaju pravo donošenja političkih odluka, odnosno povjerene visoke ovlasti iz kojih proizlazi i velika odgovornost da će pri obnašanju dužnosti zastupati javne interese. To je korupcija na visokoj razini (*engl. grand corruption*), za razliku od administrativne ili birokratske korupcije (*engl. petty corruption*) koja se odnosi na djelatnike javne uprave zadužene za provedbu odluka, propisa i mjera politike (Amundsen, 1999).

## 2.1. Politička i administrativna korupcija idu «ruku pod ruku»

Oblici političke korupcije su pronevjera novca u političkom sustavu neke zemlje od strane političkih kandidata i političara na vlasti, netransparentnost novčanih tokova u politici, omogućavanje privatnom sektoru da kupi politički utjecaj, korupcija u izbornom postupku, utjecaj na pravni sustav države da neučinkovito procesuiru i time štiti kaznena djela korupcije, utjecaj na zakonodavnu vlast da legalizira povoljniji tretman za pojedine interesne skupine.

---

<sup>3</sup> *Uskladjivanje tretmana korupcije kao kaznenog djela u zakonodavstvu pojedinih zemalja, cilj je međunarodnih konvencija, čija je potpisnica i Hrvatska.*

<sup>4</sup> *Primjerice, lobiranje je legalna profesija u SAD-u.*

Politička korupcija obično započinje netransparentnim financiranjem političkih stranaka ili njihovih kampanja. Nedostatak javnih informacija o stvarnim izvorima financiranja omogućuje među ostalim i da se financiranjem iz privatnih fondova utječe na političke rezultate (Walecki, 2004).

Nisu svi oblici političke korupcije nelegalni u svim zemljama u svijetu, te je stoga važno na međunarodnoj razini uskladiti zakonodavni okvir u cilju suzbijanja političke korupcije. Transparency International je godišnji zbornik *Global Corruption Report 2004* posvetio problemu rastuće prisutnosti političke korupcije i njezinog sve jačeg utjecaja na formuliranje i obilježja mjera politike u svijetu. Politička je korupcija prijetnja demokraciji, jer se negativna alokacija resursa odvija kroz izigravanje institucija i pravnog sustava neke zemlje od strane onih čija je odgovornost upravo uspostava i očuvanje vladavine prava u društvu.

Prisutnost političke korupcije obično prati i rasprostranjena administrativna korupcija. Djelatnici javne uprave imaju daleko niže ovlasti od dužnosnika i političara, no njihovo im diskrecijsko pravo u provedbi mjera politike omogućuje da prihoduju privatnu rentu u vidu mita ili protuusluga dobivenih za usluge iz nadležnosti javne uprave. Time djelatnici javne uprave oduzimaju građanima zajamčeno im pravo na korištenje javnih usluga prema propisima koji vrijede za sve građane jednako (Situngkir, 2004). Najčešći oblici administrativne korupcije javljaju se kad djelatnik javne uprave za mito ili dobivenu protuuslugu nepropisno (izigravajući kriterije ili rokove) izda dozvole i potvrde, omogući povoljniji tretman u pružanju javnih usluga, ili omogući izbjegavanje kazne ili plaćanja poreza. Administrativna korupcija je manjeg opsega od političke i relativno se lakše suzbija povećanim nadzorom i primjerenim ustrojem javnih službi.

U hrvatskom jeziku sintagma «mito i korupcija» upućuje da pod korupcijom osim prepoznatljivog primanja i davanja mita podrazumijevamo i neke druge oblike korupcijskog ponašanja. No, budući da ih često ne možemo sa sigurnošću prepoznati, valja imati na umu da korupcija uz davanje i primanje mita (*engl. bribery*), poprima i brojne druge pojavne oblike. Najčešći su pronevjera javnih fondova (*engl. embezzlement*), otuđivanje javne imovine (*engl. theft*), prijevara i iznuda

(*engl. fraud and extortion*), nepotizam i kronizam (*engl. cronysm*), trgovina utjecajem (*engl. influence peddling*), pokroviteljstvo (*engl. patronage*) i lobiranje (*engl. lobbying*).

## 2.2. Negativni učinci korupcije

Suvremene teorije i empirijska istraživanja suglasne su o negativnim učincima korupcije<sup>5</sup>, argumentirajući ih činjenicom da korupcija djeluje kao arbitrarni porez koji povećava troškove te narušava učinkovitu raspodjelu resursa i pravednu raspodjelu dohotka. Korupcija povećava dohodovnu nejednakost i siromaštvo. Prihode od korupcije ubire manjina koja se nesrazmjerno bogati, dok su siromašni slojevi stanovništva slabijih platežnih mogućnosti da izdvoje dio dohotka za davanje mita (Hassan, 2004).

Korupcija najviše pogađa javni sektor, izravno smanjujući prihode države i dovodeći do brojnih neizravnih, ali iznimno štetnih posljedica. To su, prije svega, smanjene mogućnosti financiranja školstva, zdravstva i socijalne skrbi, te izgradnje i održavanja infrastrukture (Tanzi i Davoodi, 1997). Korupcija u javnom sektoru očituje se u višim izdacima potrebnim za državne investicije budući da poskupljuje javne nabavke i ugovore za izgradnju i održavanje infrastrukture, prvenstveno prometne. Budući da se korupcijske aktivnosti odvijaju u domeni visoke tajnosti, korupcijom se lako mijenjaju prioriteti javnih ulaganja s projekata unaprjeđenja obrazovanja i zdravstva ka projektima financiranja obrane ili infrastrukture koji su po svojoj prirodi manje izloženi nadzoru javnosti (Shleifer i Vishny, 1993). U uvjetima visoke korumpiranosti donositelja mjera ekonomske politike, odabir prioriteta razvojnih područja ovisi o njihovoj korupcijskoj renti, umjesto o kriterijima razvitka nacionalnog gospodarstva i napretka u cjelini. Ekonomska je politika manje učinkovita u uvjetima visoke razine korupcije (Jain, 2001).

U zemlji visoke prisutnosti korupcije, društveni su potencijali usmjereni ka crpljenju prihoda od korupcijske rente, umjesto ka povećanju proizvodnosti. Javna uprava postaje nemoćna u obavljanju svojih funkcija i država ubrzano gubi svoje

---

<sup>5</sup> *Neke teorije u prilog korupcije naglašavaju funkciju korupcije kao sredstva koje pomaže da se «stvari riješe» u uvjetima neučinkovite javne uprave (Leff, 1964). Međutim, te se koristi svakako manje od štetnih posljedica korupcijske aktivnosti u narušavanju tržišne alokacije resursa i dohotka u društvu.*

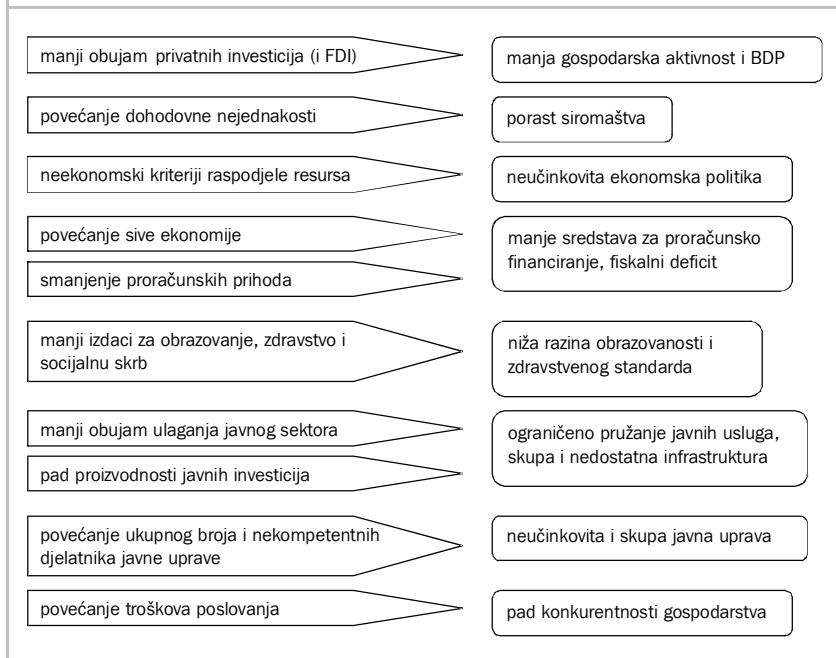
legitimno pravo da donosi ekonomsku regulativu i osigurava razvojni institucionalni okvir (Tanzi, 1998). Kada sve institucije pravne države derogiraju, pravosudni sustav više ne osigurava provedbu ugovora i zaštitu vlasničkih prava, a javna uprava usporava poslovne cikluse. Osim toga, broj djelatnika javne uprave se korupcijom sve više povećava zbog privlačne mogućnosti dodatne zarade od korupcijskih aktivnosti s jedne strane, a s druge strane glomazna i korumpirana javna uprava sve je manje učinkovita što zatvara začarani krug njezine veličine i slabog funkcioniranja (Kaufmann i Wei, 2000). Nepotizam u zapošljavanju dodatno smanjuje učinkovitost javne uprave budući da opada kompetentnost njezinih djelatnika.

Općenito, neučinkovitost institucija u korumpiranom društvu koči uvoz i primjenu novih tehnologija, ulaz kapitala, uspješnu privatizaciju, mobilnost i povećanje proizvodnosti radne snage i druge čimbenike ekonomske uspješnosti (North, 1990).

Budući da korupcija djeluje kao dodatni porez, ona povećava troškove ulaska na tržište i poslovanja, narušava konkurentnost i povećava neizvjesnost (poslovni rizik). Kao što korupcija više pogađa siromašnije dijelove stanovništva, tako mala i novoosnovana poduzeća teže podnose troškove korupcije, a istodobno su više izložena pritiscima rastuće birokracije (Kaufmann i Wei, 2000). Nasuprot tome, velike firme raspolažu internim financijskim i ljudskim resursima koji rješavaju administrativne probleme, a u poziciji su i same zaštititi svoje interese putem korupcije (Tanzi, 1998).

Prisutnost korupcije je povezana s nižim ulaganjima privatnog sektora (Mauro, 1995; Tanzi, 1998), a posebno negativno utječe na strana izravna ulaganja (Wei, 1999). Korupcija je prepreka razvitku poduzetništva i gospodarstva općenito. Svjetska banka (1997) proglasila je korupciju «najvećom preprekom ekonomskom i društvenom razvitku». Premda rasprava o štetnim posljedicama korupcije na ekonomsko-društveni razvitak ovime nije iscrpljena, zaključno su najvažniji negativni učinci korupcije navedeni na Slici 1.

Slika 1. **Negativni učinci korupcije na ekonomski rast i razvitak**



Izvor: Kompilacija autora i prema Lacko (2004).

Stoga ne čudi da zemlje nastoje suzbiti korupciju nizom mjera antikorupcijske politike. No prije no što bude riječi o samoj borbi protiv korupcije, razmotrit će se prisutnost korupcije u Hrvatskoj.

### 3. **Percepcija prisutnosti korupcije u Hrvatskoj**

Budući da se u analizi korupcije uvijek polazi od percepcije njezine prisutnosti, raširenost korupcije u Hrvatskoj razmotrit će se s tri različita, međusobno komplementarna aspekta. Prvi pokazuje «vanjsku» percepciju razine korupcije u našoj zemlji i obuhvaća analizu relativnog položaja Hrvatske u odnosu na druge zemlje.

Drugi aspekt je percepcija hrvatske javnosti, dakle građana Hrvatske o nama samima. Subjektivna percepcija građana uvelike je odraz antikorupcijske svijesti, te pri tumačenju rezultata analize valja uvijek imati na umu da što se više u medijima i javnosti ističe korupcija kao problem, to i percepcija stanovništva o raširenosti korupcije raste.

Treća, i možda najmanje subjektivna ocjena percepcije korupcije je percepcija gospodarstvenika koji su u svom svakodnevnom poslovanju izloženi ili sami pribjegavaju korupcijskim djelima.

### 3.1. *Benchmarking* Hrvatske

Za Hrvatsku postoji relativno visoka percepcija prisutnosti korupcije. Prema jednom od najviše korištenih pokazatelja, indeksu percepcije korupcije CPI Transparency Internationala, godišnji CPI za Hrvatsku i pripadajuće mjesto na svjetskoj rang listi jasno pokazuju negativna kretanja razine korupcije u Hrvatskoj (Tablica 1).

Tablica 1. <b>Indeks percepcije korupcije za Hrvatsku i položaj na svjetskoj listi 1999-2005.</b>							
	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Vrijednost CPI	2,7	3,7	3,9	3,8	3,7	3,5	3,4
Rang Hrvatske na svjetskoj listi	74.	51.	47.	51.	59.	67.	70.
Broj zemalja na svjetskoj rang listi	99	90	91	102	133	146	159

*Napomena: Indeks percepcije korupcije odražava percepciju rasprostranjenosti korupcije prema ispitivanju mišljenja poslovnih ljudi i analitičara. Više vrijednosti indeksa označavaju manju percipiranu razinu korupcije, pri čemu se ocjene kreću na ljestvici od 0 do 10.*

*Izvor: Transparency International, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)*

U razdoblju od 2001. do 2005. godine, vrijednost ionako niskog CPI za Hrvatsku se smanjila s 3,9 na 3,4, označavajući porast percipirane prisutnosti korupcije. Nominalni pad u položaju Hrvatske na rang listi ukupno ocijenjenih zemalja u svijetu sa 47. na 70. mjesto popratilo je i zaostajanje Hrvatske u odnosu na manje korumpirane zemlje. Dok je u 2001. godini, 52 posto ukupno promatranih zemalja lošije rangirano (manji CPI, odnosno veća percepcija korupcije), u 2005. godini je

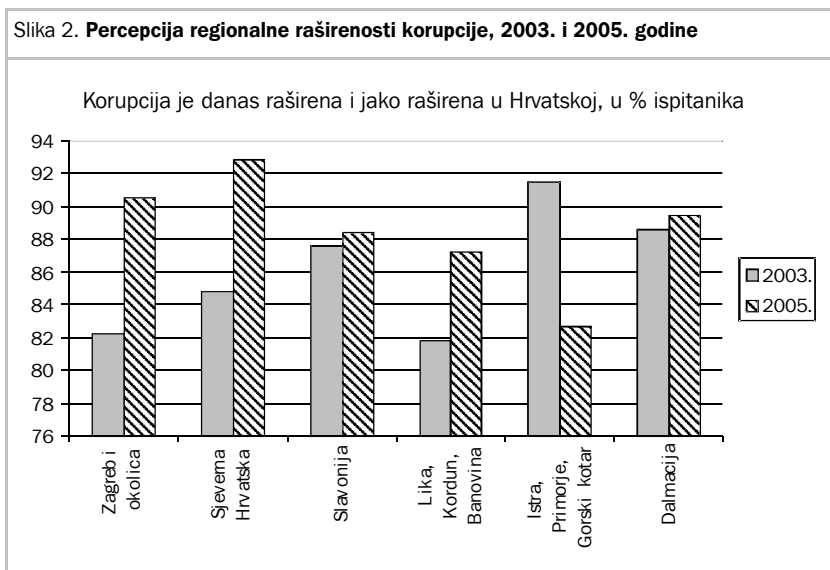
56 posto zemalja percipirano s većom prisutnosti korupcije nego u Hrvatskoj. Taj je pomak Hrvatske, međutim, rezultat proširenja liste na koju su svake godine ulazile nove zemlje s većom percepcijom prisutnosti korupcije. Negativna kretanja ocjene prisutnosti korupcije u pojedinoj zemlji, posebice iskazana u usporedbi s drugim zemljama utječu na kreditni rejting zemlje, na sliku koju investitori imaju o sigurnosti i troškovima ulaganja, o stabilnosti ekonomske politike, a ponajviše o vladavini prava i političkom sustavu neke zemlje. Objavljivanje međunarodnih pokazatelja omogućuje usporedbu s drugim zemljama i povratno djeluje na percepciju o promatranoj zemlji. Međutim, u tom slučaju ne ocjenjuje se više subjektivno prisutnost korupcije, već se indeksi korupcije uzimaju kao objektivan pokazatelj za ekonomske odluke. Stoga je posebice važno utvrditi obilježja prisutnosti korupcije u Hrvatskoj, sa stanovišta percepcije stanovništva i gospodarstvenika o njezinoj raširenosti i utjecajima na kvalitetu života i poslovanja u Hrvatskoj.

### **3.2. Hrvatska javnost o korupciji**

Zanimljivo je da i sami građani ocjenjuju razinu prisutnosti korupcije u Hrvatskoj visokom, što potvrđuje ispitivanje mišljenja putem ankete na 1000 ispitanika kojeg je udruga Transparency International Hrvatska provela u svibnju 2003. i 2005. godine. Percepcija prisutnosti korupcije je u porastu, pa tako čak petina ispitanika smatra da je korupcija u 2005. godini puno više prisutna nego prije dvije godine. Za takvo stanje građani najviše drže odgovornim nepostojanje oštrijeg sankcioniranja korupcije te nedostatak političke volje i nesposobnost vlasti da spriječi korupciju.

Općenito, prema istraživanju mišljenja građana o prisutnosti korupcije u Hrvatskoj, velik broj ispitanika smatra da je korupcija izrazito raširena pojava u našoj zemlji. Dok je u 2003. godini 85,9 posto ispitanika dijelilo to mišljenje, u 2005. godini više od 89 posto ispitanika smatra korupciju raširenom i jako raširenom pojavom. Veća percepcija korupcije zabilježena je kod obrazovanijeg stanovništva s višim prihodima kućanstva koje živi u većim naseljima. Regionalne percepcije korupcije ukazuju da je jedino u Istri, Primorju i Gorskom kotaru opažen pad percipirane razine korupcije u razdoblju od 2003. do 2005. godine,

dok su istodobno najvišu razinu percipirane korupcije dosegnule sjeverne regije i Zagreb (Slika 2).



*Napomena: Županije u sastavu regija su: Zagreb i okolica - Grad Zagreb, Zagrebačka županija; Sjeverna Hrvatska - Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Međimurska, Kopriivničko-križevačka, Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska županija; Slavonija - Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska županija; Lika, Kordun, Banovina - Sisačko-moslavačka, Karlovačka, Ličko-senjska županija; Istra, Hrvatsko primorje, Gorski kotar - Primorsko-goranska, Istarska županija; Dalmacija - Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Dubrovačko-neretvanska županija.*

*Izvor: Transparency International Hrvatska [www.transparency.hr](http://www.transparency.hr), Korupcija i javnost informacija, stavovi i iskustva GfK-Centar za istraživanje tržišta, anketa, svibanj 2003., svibanj 2005.*

Rangirano po institucijama javnog sektora, korupcija je najviše prisutna u sudstvu (80,7 posto ispitanika) i zdravstvu (79,7 posto), čime su ta dva sektora na rang listi najkorumpiranijih institucija u 2005. godini pretekla sektor lokalne vlasti koji je bio ocijenjen područjem najviše prisutnosti korupcije u 2003. godini (Tablica 2).

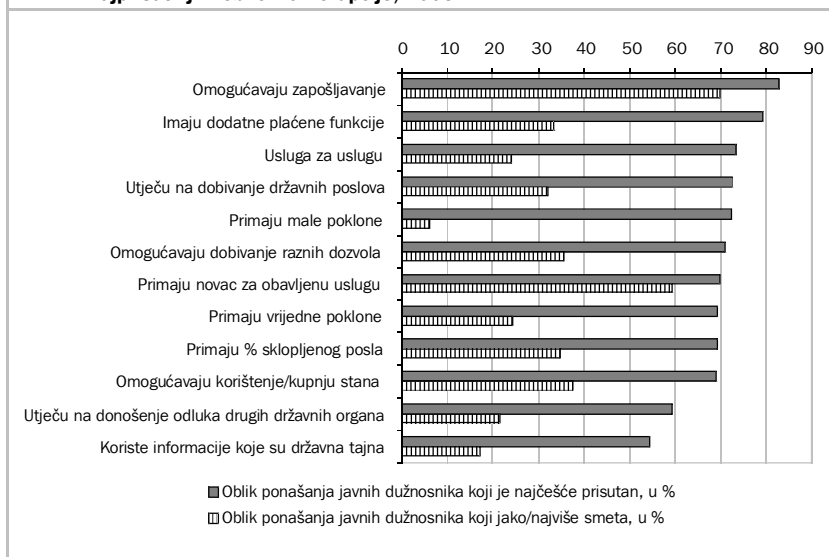
Prema mišljenju javnosti u Hrvatskoj prevladavaju «tradicionalni» oblici korupcije, nepotizam, primanje i davanje mita i protuusluga (Slika 3). Premda ocijenjeni jednako prisutnim oblikom, primanje vrijednih poklona znatno manje iritira javnost od primanja novca. Zabrinjava također visoko ocijenjena prisutnost korupcijskog ponašanja dužnosnika koji obavljaju i dodatne plaćene funkcije

poput članstva u odborima i slično, budući da se taj oblik korupcijskog ponašanja može relativno lako suzbiti pravnom regulativom.

Korupcija je raširena i jako raširena	2003.	2005.
Sudstvo	70,0	<b>80,7</b>
Zdravstvo	71,3	79,7
Lokalna vlast; županije, općine i gradovi	<b>72,8</b>	73,1
Policija	57,7	66,3
Hrvatski sabor	55,0	64,5
Fond za privatizaciju	57,6	63,9
Vlada	52,0	63,0
Fakulteti	54,2	56,6
Vojska	35,2	40,0
Osnovne i srednje škole	22,5	27,8
Crkva	18,5	18,2

Izvor: Transparency International Hrvatska [www.transparency.hr](http://www.transparency.hr), Korupcija i javnost informacija, stavovi i iskustva GfK-Centar za istraživanje tržišta, anketa, svibanj 2003., svibanj 2005.

Slika 3. **Oblici korupcijskog ponašanja dužnosnika, prema učestalosti i prema tome koliko smetaju javnost, rangirano prema najprisutnijim oblicima korupcije, 2005.**



Izvor: Transparency International Hrvatska [www.transparency.hr](http://www.transparency.hr), Korupcija i javnost informacija, stavovi i iskustva GfK-Centar za istraživanje tržišta, anketa, svibanj 2003., svibanj 2005.

### 3.3. Korupcija kao prepreka poslovanju hrvatskih poduzeća

Radi analize problema korupcije kojoj je izloženo gospodarstvo Hrvatske, ispitana je i percepcija korupcije među gospodarstvenicima stotinjak malih, srednjih i velikih poduzeća u Hrvatskoj<sup>6</sup>. Iz anketnog upitnika *Istraživanje mišljenja rukovoditelja* za godišnji *Izvještaj o globalnoj konkurentnosti* svjetskog gospodarskog foruma provedenog u 2002., 2003. i 2004. godini korišteni su izvorni rezultati-odgovori na pitanja vezana na korupciju<sup>7</sup>.

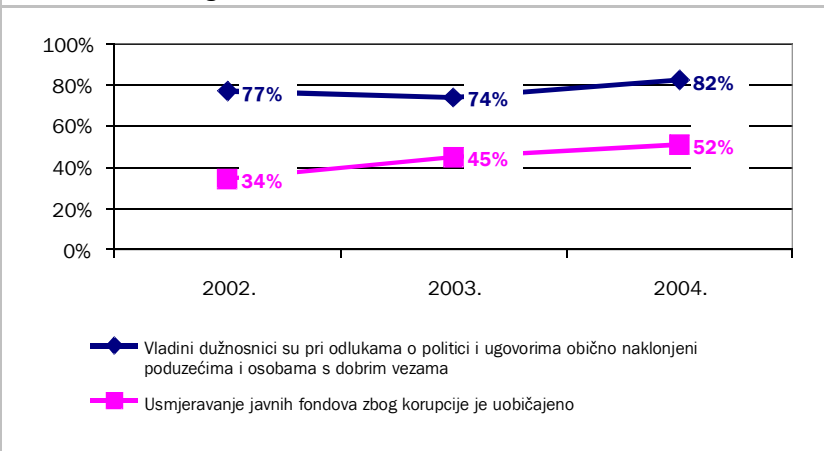
Kao i u prethodnoj analizi percepcije postojanosti i kretanja razmjera korupcije kod stanovništva, i gospodarstvenici smatraju da je prisutnost korupcije u porastu u odnosu na razdoblje prije tri godine. Percepcija prisutnosti korupcije, posebice političke, vrlo je visoka. Oko 80 posto gospodarstvenika ocjenjuje da se kriteriji pri donošenju odluka o mjerama politike i dodjeli državnih ugovora pojedinim poduzećima formiraju temeljem osobnih poznanstava s vladinim dužnosnicima. Pri tome su mala poduzeća najviše zabrinuta zbog korupcije kod ugovaranja javnih investicija i zbog utjecaja korupcijskih aktivnosti na zakone i mjere politike. Polovina ispitanika ocjenjuje uobičajenim raspodjelu sredstava javnih fondova poduzećima ili osobama putem korupcije (Slika 4). Gospodarstvenici su također u visokom postotku (60 posto ispitanika) ocijenili da postoji povezanost financiranja političkih stranaka kojima se mogu ishoditi povoljne mjere politike u korist donatora.

---

<sup>6</sup> Broj anketiranih poduzeća: ukupno 124 poduzeća u 2002. (23 malih poduzeća do 100 zaposlenih; 61 srednje veliko poduzeće do 500 zaposlenih; 40 velikih poduzeća), ukupno 109 poduzeća u 2003. (45 malih poduzeća; 42 srednje velika poduzeća; 22 velika poduzeća), ukupno 109 poduzeća u 2004. (63 mala poduzeća; 28 srednje velikih poduzeća; 18 velikih poduzeća).

<sup>7</sup> Nacionalno vijeće za konkurentnost ustupilo je autorici izvorne rezultate godišnjih anketa u dijelu odabranih pitanja iz standardiziranog upitnika koja se odnose na percepciju korupcije u hrvatskom gospodarstvu. Autorica se ovim putem zahvaljuje na ustupljenim podacima za potrebe istraživanja.

Slika 4. Percepcija političke korupcije prema mišljenju gospodarstvenika, 2002.-2004. godine



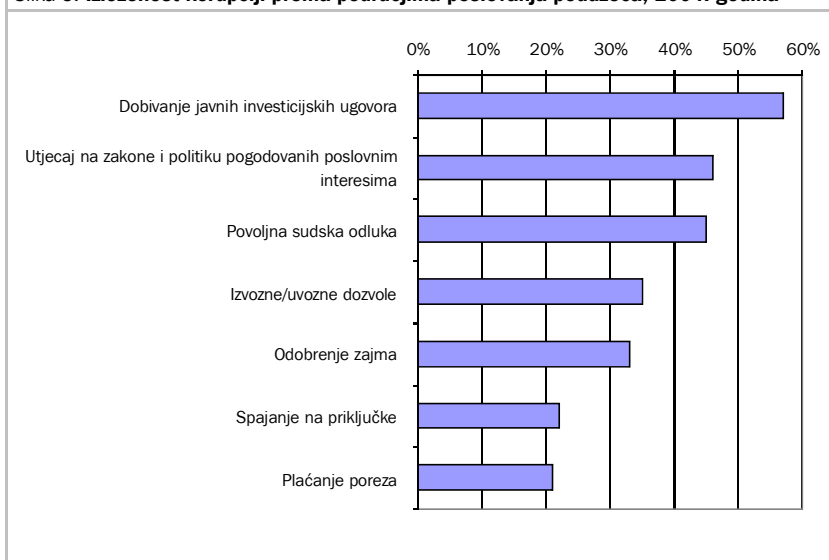
*Napomena: Izvorni odgovori na pitanje su ocjene pojedinog ispitanika na ponudenoj ljestvici od 1 do 7, pri čemu 1 označava najveću naklonjenost/uobičajenu praksu, a 7 najveću neutralnost vladinih dužnosnika/nikada se ne događa. Izračunati udio ispitanika predstavlja odgovore s ocjenama 1, 2 i 3. Ukupni udio izračunat je ponderiranjem udjela malih, srednjih i velikih poduzeća u ukupnom broju odgovora.*

*Izvor originalnih podataka: Istraživanje mišljenja rukovoditelja za Izvještaj o globalnoj konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma i Sveučilišta Harvard u Hrvatskoj, 2002., 2003. i 2004.*

U svom svakodnevnom poslovanju, poduzeća u Hrvatskoj su 2004. godine bila izložena ili su pribjegavala korupciji najviše radi dobivanja javnih investicijskih ugovora (57 posto ispitanika), radi utjecaja na zakone i politiku kako bi zaštitili svoje poslovne interese (46 posto), radi pribavljanja povoljne sudske odluke (45 posto), te dobivanja uvoznih i izvoznih dozvola (35 posto). Neslužbena plaćanja dakle hrvatski gospodarstvenici najčešće plaćaju dužnosnicima i javnoj upravi radi nelegalne zaštite svojih poslovnih interesa ili plaćaju mito povezano s izigravanjem normi pravne države (Slika 5).

Procijenjena visina korupcijskih plaćanja u gospodarstvu kreće se na razini do 3-postotnog ukupnog godišnjeg prihoda poduzeća (25 posto ispitanika), odnosno između 4-5 posto ukupnog prihoda (14 posto ispitanika). Visina provizije koja se percipira potrebnom za osiguranje javnog ugovora je između 3-10 posto vrijednosti ugovora, s time da 40 posto poduzeća smatra da nije potrebno plaćati proviziju kako bi se osiguralo dobivanje javnog ugovora (Tablica 3).

Slika 5. Izloženost korupciji prema područjima poslovanja poduzeća, 2004. godina



Napomena: Izvorni odgovori na pitanje su ocjene pojedinog ispitanika na ljestvici od 1 do 7, pri čemu 1 označava odgovor «stalno», a 7 odgovor «nikada». Izračunati udio ispitanika predstavlja odgovore s ocjenama 1, 2 i 3. Ukupni udio izračunat je ponderiranjem udjela malih, srednjih i velikih poduzeća u ukupnom broju odgovora. Izvor originalnih podataka: Istraživanje mišljenja rukovoditelja za Izvještaj o globalnoj konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma i Sveučilišta Harvard u Hrvatskoj, 2002., 2003. i 2004.

Tablica 3. Percepcija visine korupcijskih plaćanja poduzetnika djelatnicima javne uprave, u % ispitanika, 2004. godine

Plaćanja poduzetnika potrebna za osiguranje javnog ugovora, u % ugovora					
Poduzeće	0	do 3 %	4-5 %	6-10 %	više od 10 %
malo	20	4,7	13	11,8	7
srednje	13	13	0	1	0
veliko	8,2	2,4	4,7	0	0
<b>Ukupno</b>	<b>41,2</b>	<b>20,1</b>	<b>17,7</b>	<b>12,8</b>	<b>7</b>
Neslužbena davanja djelatnicima javnog sektora, u % ukupnog prihoda poduzetnika					
Poduzeće	0	do 3 %	4-5 %	6-10 %	više od 10 %
malo	33,3	14	9,7	1,1	0
srednje	16,1	6,5	3,2	0	0
veliko	10,8	4,3	1	0	0
<b>Ukupno</b>	<b>60,2</b>	<b>24,8</b>	<b>14</b>	<b>1,1</b>	<b>0</b>

Izvor originalnih podataka: Istraživanje mišljenja rukovoditelja za Izvještaj o globalnoj konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma i Sveučilišta Harvard u Hrvatskoj, 2002., 2003. i 2004.

Pri tome ne čudi da mala poduzeća (do 100 zaposlenih) smatraju kako je postotak tražene provizije veći i plaćanje učestalije u odnosu na velika poduzeća (više od 500 zaposlenih). Naime, velika poduzeća konkuriraju za velike investicijske projekte gdje mogući iznos neslužbenih davanja čini mali postotni udio vrijednosti ugovora, a s druge strane mali poduzetnici pri ugovaranju manjih projekata moraju ponuditi nesrazmjerno visok iznos za dobivanje posla. Osim toga, budući da manja poduzeća relativno manje ugovaraju javne ugovore, njihovi odgovori odražavaju subjektivnu percepciju o višoj proviziji koju nude druga, veća poduzeća.

Analiza korupcije kao prepreke poslovanju u Hrvatskoj pokazala je izraženu percepciju korupcije kao rastuće i vrlo problematične prepreke poslovanju hrvatskih gospodarstvenika. Korupcija je u 2002. godini zauzimala 11. mjesto na listi 14 problematičnih čimbenika poslovanju, da bi se u 2004. godini popela na visoko 4. mjesto. Skupina velikih poduzeća ocjenjuje korupciju drugom po značaju preprekom poslovanju u 2004. godini (Tablica 4)<sup>8</sup>.

Tablica 4. <b>Problematicni čimbenici za poslovanje u Hrvatskoj, rangirano prema najproblematicnijim čimbenicima u 2004. godini</b>			
Problematicni čimbenici	Rang najvećih prepreka poslovanju		
	2002.	2003.	2004.
Nestabilnost Vlade	1	1	1
Politička nestabilnost	2	2	2
Kriminal i krađa	5	3	3
<b>Korupcija</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>4</b>
Pristup financiranju	6	7	5
Porezni propisi	9	4	6
Neadekvatno obrazovani radnici	8	10	7
Loša etika radne snage	3	5	8
Propisi o stranoj valuti	10	11	9
Porezne stope	7	8	10
Restriktivni radni propisi	4	9	11
Neadekvatna infrastruktura	12	12	12
Inflacija	14	13	13
Neefikasna državna birokracija	13	14	14

*Izvor originalnih podataka: Istraživanje mišljenja rukovoditelja za Izvještaj o globalnoj konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma i Sveučilišta Harvard u Hrvatskoj, 2002., 2003. i 2004.*

<sup>8</sup> Na prvom mjestu problematičnih čimbenika poslovanja nalazi se «nestabilnost Vlade» kao jedan od ponuđenih odgovora. Pretpostavka autorice je da su gospodarstvenici pri tome ocjenjivali konzistentnost Vlade politike.

Zaključno, postoji visoka percepcija prisutnosti korupcije u Hrvatskoj, s tendencijom daljnjeg porasta. To mišljenje dijele i međunarodne organizacije, i građani i gospodarstvenici u Hrvatskoj. Detaljnija analiza koja prelazi opseg ovog rada, a uključuje demografske, socio-ekonomske i druge čimbenike povezane s percepcijom prisutnosti korupcije (Budak, 2005) ukazuje da s porastom slobode mišljenja i aktualiziranjem korupcije u svijetu, raste i svijest o tom problemu. Jačanje antikorupcijske svijesti izraženo je kod radno aktivnog, obrazovanijeg, mlađeg stanovništva, koje je po prirodi više zainteresirano za život i rad u okruženju bez korupcije (Lovrinčević et al., 2005). S time povezano, porast subjektivnih percepcija o prisutnosti korupcije može biti dijelom i posljedica jačanja antikorupcijske svijesti u prvim razdobljima aktivne antikorupcijske politike.

## 4. Korupcija i pridruživanje EU

---

Odredba Povelje Europske unije (1992) o prevenciji i suzbijanju korupcije osnova je za formuliranje antikorupcijske politike Europske unije. Osnovne odrednice te politike navedene su u Priopćenju Europske komisije (2003) gdje se kao prioritet ističe jačanje političke volje u borbi protiv korupcije, uvođenje standarda djelovanja javne uprave i javnih nabavki, unaprjeđenje suradnje u borbi protiv korupcije i usklađivanje zakona zemalja članica sukladno Građanskopravnoj konvenciji o korupciji i Kaznenopravnoj konvenciji o korupciji koje je Vijeće Europe usvojilo 1999. godine. Konkretno mjere koje su uslijedile se odnose na zabranu priznavanja davanja mita kao poreznih olakšica, osnivanje Grupe zemalja protiv korupcije<sup>9</sup>, osnivanje Europskog ureda protiv prijevara<sup>10</sup>, i drugo. Smjernice antikorupcijske politike Europske unije prema zemljama u procesu pridruživanja, zemljama kandidatima i trećim zemljama eksplicitno su navedene u prilogu Priopćenja, a to su:

---

<sup>9</sup> *Group of States Against Corruption (GRECO), osnovana u svibnju 1999. U prosincu 2004. godine, GRECO je imao 37 zemalja članica Grupe.*

<sup>10</sup> *European Anti-Fraud Office (OLAF), osnovan 1999.*

- Donošenje i primjena nacionalne antikorupcijske strategije i programa;
- Ratifikacija i primjena međunarodnih antikorupcijskih konvencija;
- Donošenje antikorupcijskih zakona i njihova ustrajna primjena;
- Transparentnost u radu javnih djelatnika; primjena meritornih kriterija pri zapošljavanju, otvorenost rada javnih službi, odgovarajući sustav plaća u javnom sektoru, rotacija djelatnika na osjetljivim radnim mjestima, prijava imovinskog stanja djelatnika javne uprave;
- Uspostavljanje načela odgovornosti javnog djelovanja i transparentnosti u radu svih javnih službi-pravosuđa, policije, carine, porezne uprave, zdravstva, javnih nabavki;
- Uspostavljanje kodeksa ponašanja u javnom sektoru i nadzor njegove primjene;
- Zakonska zaštita osoba koje prijave sumnju na korupcijsko ponašanje («zvizdanje»);
- Jačanje društvene svijesti o štetnosti korupcije kao kaznenom djelu;
- Transparentno financiranje političkih stranaka;
- Poticajne mjere u privatnom sektoru usmjerene ka prevenciji korupcije.

Provedba ovih mjera u zemljama u procesu pridruživanja Europskoj uniji i zemljama kandidatima poput Hrvatske prati se na dvije razine. Prvi mehanizam odnosi se na zemlje članice Grupe zemalja protiv korupcije (GRECO). GRECO je tijelo Europske unije zaduženo za evaluaciju i monitoring antikorupcijske politike u zemljama članicama, kandidatima i trećim zemljama čija je Hrvatska članica od 2000. godine. Svaka članica podnosi izvješća GRECO-u u obliku strukturiranog odgovora na upitnik o primjeni antikorupcijske politike te podliježe evaluacijskom postupku kojeg u pojedinoj zemlji provodi komisija GRECO-a. Cilj permanentnog monitoringa i ocjene kojeg provodi GRECO je da zemljama članicama Grupe time pruži pomoć u provedbi antikorupcijske politike.

#### **4.1. Antikorupcijska politika u Hrvatskoj**

Drugi oblik antikorupcijske politike Europske unije koji se izravno odnosi na Hrvatsku proizlazi iz zahtjeva Europske unije koje zemlje moraju ispuniti u

procesu pridruživanja. Taj je proces za Hrvatsku službeno započeo 2001. godine potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u kojemu se izričito navodi a) obveza suradnje na projektima borbe protiv korupcije (čl. 4. i čl. 80.) i b) obveza usvajanja pravne stečevine Europske unije što među ostalim obuhvaća i donošenje zakonske regulative i osnivanja institucija za borbu protiv korupcije, te donošenje nacionalne antikorupcijske strategije. U razdoblju koje je uslijedilo, Hrvatska je formalno ispunila taj dio političkih kriterija za članstvo u Europskoj uniji. Pravni okvir nacionalnog zakonodavstva za suzbijanje korupcije nalazi se u kaznenom zakonodavstvu koje je u potpunosti usklađeno s ratificiranom Kaznenopravnom i Građanskopravnom konvencijom o korupciji Vijeća Europe (NN 11/00, NN 06/03). Radi usklađivanja s europskim zakonodavstvom, u hrvatskom su nacionalnom zakonodavstvu uvedene slijedeće ključne izmjene<sup>11</sup>:

- Proširene su definicije kaznenih djela na primanje i davanje mita i u gospodarskom poslovanju, pri čemu je podmićivanje obuhvaća ne samo osobno davanje ili obećanje dara ili druge koristi kao protuusluge u sklapanju posla ili pružanja usluga, već i posredništvo u podmićivanju.
- Ključne dopune kaznenog zakona uvedene su i za «trgovinu» utjecajem gdje protuzakonito posredovanje čini osoba koja ponudi iskorištavanje svog položaja drugoj fizičkoj ili pravnoj osobi, ali i osoba koja zatraži takvu «uslugu» (pasivno protuzakonito posredovanje).
- Proširena je definicija pojma službene osobe i na službene osobe u stranom i/ili međunarodnom pravu.
- Osim kaznenog sankcioniranja korupcije, zakonski je regulirana i preventivna djelatnost sprječavanja korupcije (sprječavanje pranja novca, sprječavanje sukoba interesa).

Niz postojećih i novih zakonskih propisa pridonio je usklađivanju hrvatskog zakonskog okvira europskom antikorupcijskom zakonodavstvu<sup>12</sup>. U 2001. godini

---

<sup>11</sup> *Odgovori Vlade Republike Hrvatske na Upitnik Europske komisije, 9.10.2003., [www.mei.hr](http://www.mei.hr)*

<sup>12</sup> *Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske: «Hrvatska je do sada na normativnom planu donošenjem paketa antikoruptivnih zakona kao što su Zakon o USKOK-u, Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, Zakon o sprječavanju pranja novca, Zakon o zaštiti svjedoka, Zakon o zaštiti osobnih podataka, Zakon o pravu na pristup informacijama učinila znatan korak u usuglašavanju naših zakonskih rješenja sa rješenjima Međunarodne zajednice», prosinac, 2004. [www.pravosudje.hr](http://www.pravosudje.hr)*

osnovan je i Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK, NN 88/01, NN 12/02, NN 33/05) i Odjel gospodarskog kriminaliteta i korupcije u Ministarstvu unutarnjih poslova RH.

Drugi dio zahtjeva iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju odnosi se na donošenje i provedbu nacionalne antikorupcijske strategije. Nacionalni program za borbu protiv korupcije i akcijski plan za borbu protiv korupcije u Hrvatskoj usvojen je u ožujku 2002. godine (NN 34/02). U akcijskom je planu određeno osam jednako važnih područja prioriteta:

1. Vladavina prava i učinkovitost pravne države;
2. Osnivanje posebnog tijela za učinkovito suzbijanje korupcije;
3. Podizanje učinkovitosti kaznenog progona korupcije;
4. Organizacijske mjere u upravnom sustavu;
5. Decentralizacija;
6. Mjere financijske odgovornosti i druge ekonomske mjere;
7. Međunarodne aktivnosti;
8. Poticanje političke i građanske odgovornosti.

Mjere iz akcijskog plana koje se odnose na zakonodavnopравни okvir su ispunjene, osim osnivanja Povjerenstva Hrvatskog sabora za provedbu Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije. Postoje, međutim, veliki nedostaci u provedbi strategije, u operativnom djelovanju USKOK-a, manjkavim kaznenim statistikama i niskoj svijesti javnosti o štetnosti korupcije. Jedno od neriješenih pitanja je netransparentno financiranje političkih stranaka koje nije dovoljno precizno i jasno riješeno zakonom<sup>13</sup> te otvara priliku političkoj korupciji gdje se zauzvrat financijske podrške nudi politički utjecaj (Kregar et al., 2003).

Nedovoljna implementacija antikorupcijske politike navedena je i u dokumentima nadležnih tijela Europske unije vezanim za zadovoljavanje političkih kriterija za

---

<sup>13</sup> *Zakon o političkim strankama*, NN 76/93, NN 11/96, NN 164/98, NN 36/01; *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor (pročišćeni tekst)*, NN 69/03; *Zakon o izboru predsjednika RH*, NN 22/92, NN 71/97; *Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika RH*, NN 105/04.

članstvo Hrvatske u Europskoj uniji<sup>14</sup>. Na listi kratkoročnih prioriteta u zadovoljavanju političkih kriterija prilikom dodjele Hrvatskoj statusa zemlje kandidata za članstvo u Europskoj uniji u svibnju 2004. godine navodi se: «Poboljšati borbu protiv korupcije. Poduzeti korake kako bi se osiguralo da pravni okvir za borbu protiv korupcije bude proveden u djelo. Osobito treba ojačati administrativnu i operativnu sposobnost Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (USKOK). Dodatno razviti nacionalnu strategiju za sprječavanje i borbu protiv korupcije te osigurati potrebnu koordinaciju nadležnih vladinih ureda i tijela s obzirom na provedbu djelovanja. Uvesti kodekse ponašanja/etičke kodekse za službenike i izabrane predstavnike. Poduzeti konkretne akcije za podizanje svijesti o korupciji kao teškome kaznenom djelu.»<sup>15</sup>

Borba protiv korupcije jedno je od šest istaknutih pitanja koje valja rješavati u okviru pretpristupne strategije Hrvatske kao države kandidata u okviru budućih pregovora o članstvu u Europskoj uniji<sup>16</sup>. Napredak u ispunjavanju tog uvjeta važan je kriterij za članstvo u Europskoj uniji, što pokazuju i izvješća o zemljama kandidatima za koje je realno očekivati da će postati članovi Europske unije prije Hrvatske. U posljednjim izvješćima za Bugarsku i Rumunjsku vrednuju se dosada učinjeni napore u borbi protiv korupcije, ali se navodi i potreba za još učinkovitijom primjenom zakona. Važnost suzbijanja korupcije u procesu pridruživanja Europskoj uniji potvrđuje i analiza uzorka 25 tranzicijskih zemalja prema pokazatelju indeks percepcije korupcije (CPI, 2004). Prosječni indeks percepcije korupcije za tranzicijske zemlje iznosio je u 2004. godini 3,24 na ljestvici od 0 do 10, pri čemu veće vrijednosti indeksa označavaju nižu percepciju prisutnosti korupcije. Iz uzorka su formirane četiri skupine zemalja prema kriteriju njihovog statusa prema Europskoj uniji. Pridruženi prosječni indeks korupcije za svaku skupinu jasno ukazuje da su zemlje s nižom korupcijom uspješnije u priključivanju Europskoj uniji i obratno. Osam je zemalja s najnižom korupcijom nedavno postalo članicama Europske unije, dok se na dnu liste nalaze zemlje s

---

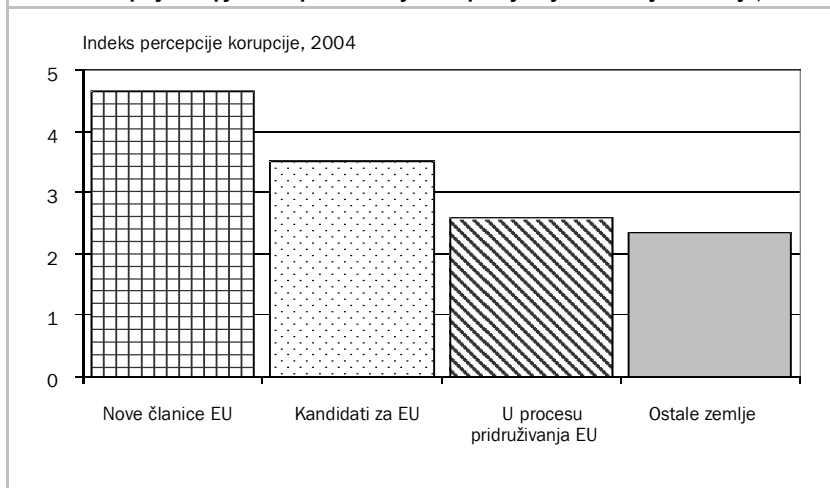
<sup>14</sup> *Mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji, Priopćenje Europske komisije, Bruxelles, 20.04.2004.*

<sup>15</sup> *Odluka Vijeća o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Europskome partnerstvu s Hrvatskom, Europska komisija, Bruxelles, 20.04.2004.*

<sup>16</sup> *Strateški dokument Europske komisije o napretku u procesu proširenja, Priopćenje Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, Bruxelles, 6.10.2004.*

najvećom korupcijom iz skupine «ostali», odnosno zemlje koje nisu uključene u proces pridruživanja (Slika 6).

Slika 6. **Korupcija i uspješnost pridruživanja Europskoj uniji - tranzicijske zemlje, 2004.**



*Napomena: Indeks percepcije korupcije odražava percepciju rasprostranjenosti korupcije prema ispitivanju mišljenja poslovnih ljudi i analitičara. Više vrijednosti indeksa označavaju manju percipiranu razinu korupcije, pri čemu se ocjene kreću na ljestvici od 0 do 10. Nove članice EU od svibnja 2004. godine (Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Poljska, Slovačka, Slovenija). Zemlje kandidati za članstvo u EU (Bugarska, Hrvatska, Rumunjska). Zemlje u formalnom procesu stabilizacije i pridruživanja EU (Albanija, Makedonija). Ostale zemlje koje nisu u procesu pridruživanja (bivše Sovjetske republike osim Baltičkih država).*

*Izvor: Transparency International, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)*

Nužnost suzbijanja korupcije u Hrvatskoj proizlazi iz preuzetih međunarodnih obveza i međunarodne politike Republike Hrvatske te iz jačanja društvene svijesti o štetnosti pojave korupcije. Međunarodne obveze definiraju smjernice i mjere antikorupcijske politike, ali i prate njezinu učinkovitost. Otkrivanje i procesuiranje korupcije jedan je od pokazatelja učinkovitosti antikorupcijske politike, o čemu će biti riječi u sljedećem poglavlju.

## 4.2. Otkrivanje i procesuiranje korupcije u Hrvatskoj

U Hrvatskoj postoji veliki nesrazmjer u otkrivanju i procesuiranju korupcije i visoke percepcije javnosti o prisutnosti korupcije u Hrvatskoj. Svijest javnosti o

prisutnosti i štetnim posljedicama korupcije, uz inkriminaciju korupcije djeluje preventivno u suzbijanju korupcije. Učinci antikorupcijske politike se, dakle, valoriziraju s jedne strane ocjenom prisutnosti percepcije korupcije, a s druge strane brojem otkrivenih i procesuiranih djela korupcije. Broj prijavljenih djela korupcije u svijetu i u Hrvatskoj neznatan je u odnosu na pretpostavljene stvarne razmjere korupcije (Kregar, 2003). Međutim, povećanje broja prijavljenih djela korupcije i strogo sankcioniranje jedno su od osnovnih obilježja učinkovite antikorupcijske politike.

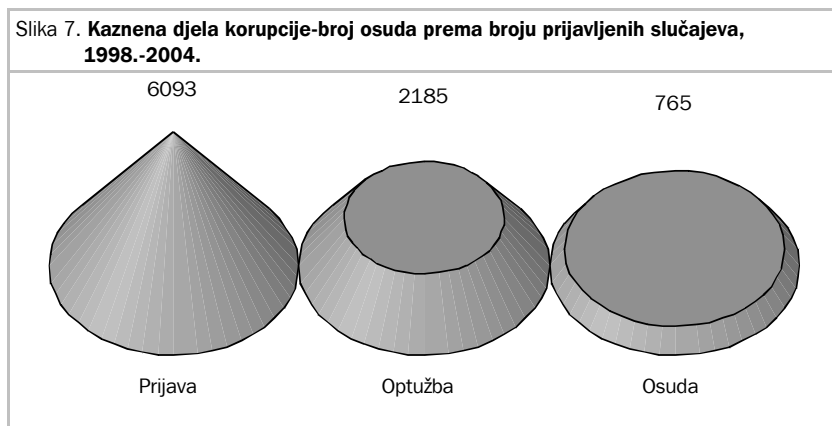
U hrvatskom zakonodavstvu, premda postoji kaznena inkriminacija djela povezanih s korupcijom, ne postoji jednoznačno određenje korupcije. Nacionalna strategija konvencionalno pod pojmom korupcije sukladno odredbama Kaznenog zakona (NN 110/97, NN 27/98, NN 129/00, NN 51/01, NN 105/04) smatra primanje mita (čl. 348) i davanje mita (čl. 347), protuzakonito posredovanje (čl. 343), zlouporabu obavljanja dužnosti državne vlasti (čl. 338), zlouporabu položaja i ovlasti (čl. 337), nelojalnu konkurenciju u vanjsko-trgovinskom poslovanju (čl. 289), zlouporabu u postupku stečaja (čl. 283), sklapanje štetnih ugovora (čl. 249), odavanje službene tajne (čl. 351), izdavanje i neovlašteno pribavljanje službene tajne (čl. 295).

USKOK kao tijelo nadležno za suzbijanje korupcije u svojoj zakonskoj ingerenciji ima primanje i davanje mita, protuzakonito posredovanje, zlouporabu obavljanja dužnosti državne vlasti, nelojalnu konkurenciju u vanjsko-trgovinskom poslovanju, zlouporabu u postupku stečaja. Prvotno uže definirana kaznena djela u nadležnosti USKOK-a objašnjavaju se činjenicom da svako kazneno djelo navedeno u Strategiji ne mora nužno biti korupcijsko (Bajić, 2003). Očekivanim izmjenama zakona u 2005. godini povećale su se i ovlasti USKOK-a. Kaznena djela evidentno povezana s korupcijom uvedena u Kazneni zakon u srpnju 2004. godine, a to su primanje mita u gospodarskom poslovanju (čl. 294a) i davanje mita u gospodarskom poslovanju (čl. 294b), sadržana su i u Zakonu o potvrđivanju konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (NN 02/05).

Osim što ne postoji jednoznačna definicija koja kaznena djela se smatraju korupcijom, dostupna statistika po člancima Kaznenog zakona nije dovoljno detaljna. Za razdoblje 1998. do 2003. od kaznenih djela koja su definirana u

Nacionalnom programu za borbu protiv korupcije, raspoloživi su samo podaci za davanje i primanje mita te zlouporabu položaja i ovlasti (Kazneni zakon čl. 347, 348 i 337). Detaljnije kaznene statistike objavljene su za 2004. godinu, te se može očekivati da će u narednim godinama statističko izvješćivanje popratiti izmjene Kaznenog zakona i u segmentu korupcijskih djela. Radi konzistentnosti analize kaznenih djela korupcije u razdoblju 1998. do 2004. promatraju se samo kaznena djela davanja i primanja mita, te zlouporabe položaja i ovlasti. U tom su razdoblju za navedena kaznena djela prijavljene 6093 punoljetne osobe, od kojih je za 2185 (36 posto) podignuta optužnica, a osuđeno je 660 osoba (Tablica 5).

U odnosu na ukupan broj kaznenih djela u tom razdoblju u Hrvatskoj, kaznena djela povezana s korupcijom čine svega 1,5 posto prijava, 1,1 posto podignutih optužnica i 0,6 posto osuda. Ukoliko se iz analize izuzmu kaznena djela zlouporabe položaja i ovlasti koja predstavljaju korupciju u širem smislu definicije, sam udio primanja i davanja mita u ukupnim kaznenim djelima je vrlo nizak. Osim što ti podaci ukazuju probleme u otkrivanju korupcije, još više zabrinjava činjenica da vrlo mali broj prijava završava sankcijama (Aralica i Budak, 2004). Dok jedna trećina ukupno prijavljenih kaznenih djela završava osudom, za djela korupcije udio osuđenih čini ispod 13 posto prijavljenih slučajeva (Slika 7).



Izvor: DZS, *Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude.*

Tablica 5. Kaznena djela korupcije-prijave, optužbe i osude, 1998.-2004.

Godina	Kazneno djelo korupcije	čl.KZ	Prijava	Optuženi	% optuženih od prijavljenih	Osuđeni	% osuđenih od optuženih	Zatvor	Novčano
2004.	Davanje mita	347	64	25	39	24	96	23	1
	Primanje mita	348	52	22	42	13	100	13	0
	Zlouporaba položaja i ovlasti	337	1.139	289	25	81	96	78	3
	<b>Ukupno 2004.</b>		<b>1255</b>	<b>336</b>	<b>27</b>	<b>118</b>	<b>97</b>	<b>114</b>	<b>4</b>
2003.	Davanje mita	347	44	27	61	40	148	36	2
	Primanje mita	348	62	23	37	15	65	15	1
	Zlouporaba položaja i ovlasti	337	1.070	308	29	74	24	69	5
	<b>Ukupno 2003.</b>		<b>1176</b>	<b>358</b>	<b>30</b>	<b>129</b>	<b>36</b>	<b>120</b>	<b>8</b>
2002.	Davanje mita	347	51	46	90	36	78	26	10
	Primanje mita	348	51	31	61	10	32	10	0
	Zlouporaba položaja i ovlasti	337	759	218	29	65	30	62	3
	<b>Ukupno 2002.</b>		<b>861</b>	<b>295</b>	<b>34</b>	<b>111</b>	<b>38</b>	<b>98</b>	<b>13</b>
2001.	Davanje mita	347	49	52	106	75	144	72	3
	Primanje mita	348	30	27	90	11	41	11	0
	Zlouporaba položaja i ovlasti	337	769	221	29	35	16	23	6
	<b>Ukupno 2001.</b>		<b>848</b>	<b>300</b>	<b>35</b>	<b>121</b>	<b>40</b>	<b>106</b>	<b>9</b>
2000.	Davanje mita	347	71	48	68	32	67	31	1
	Primanje mita	348	31	22	71	12	55	10	2
	Zlouporaba položaja i ovlasti	337	622	219	35	71	32	21	9
	<b>Ukupno 2000.</b>		<b>724</b>	<b>289</b>	<b>40</b>	<b>115</b>	<b>40</b>	<b>62</b>	<b>12</b>
1999.	Davanje mita	347	31	59	190	35	59	28	7
	Primanje mita	348	28	48	171	20	42	19	0
	Zlouporaba položaja i ovlasti	337	558	207	37	58	28	56	2
	<b>Ukupno 1999.</b>		<b>617</b>	<b>314</b>	<b>51</b>	<b>113</b>	<b>36</b>	<b>103</b>	<b>9</b>
1998.	Davanje mita	347	64	54	84	24	44	23	1
	Primanje mita	348	48	26	54	6	23	6	0
	Zlouporaba položaja i ovlasti	337	500	213	43	28	13	28	0
	<b>Ukupno 1998.</b>		<b>612</b>	<b>293</b>	<b>48</b>	<b>58</b>	<b>20</b>	<b>57</b>	<b>1</b>
1998. – 2004.	Davanje mita	347	374	311	83	266	86	239	25
	Primanje mita	348	302	199	66	87	44	84	3
	Zlouporaba položaja i ovlasti	337	5417	1675	31	412	24	337	28
	<b>SVEUKUPNO 1998.-2003.</b>		<b>6093</b>	<b>2185</b>	<b>36</b>	<b>765</b>	<b>35</b>	<b>660</b>	<b>56</b>

Napomena: U pojedinim godinama, broj optuženih i osuđenih počinitelja kaznenih djela u istoj godini veći je od broja prijava zbog višegodišnjeg trajanja sudskih procesa.  
Izvor: DZS, Punoletni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude.

Službeni podaci Državnog zavoda za statistiku nisu razrađeni na sve članke Kaznenog zakona koji se odnose na korupciju, dok se povremena detaljna izvješća USKOK-a, Ministarstva pravosuđa i Ministarstva unutarnjih poslova razlikuju po većem broju prijavljenih kaznenih djela korupcije (Tablica 6).

Kazneno djelo	čl. KZ	2001.	2002.	2003.
Davanje mita	348	58	49	34
Primanje mita	347	50	89	65
Zloupotreba obavljanja dužnosti državne vlasti	338	1	4	5
Protuzakonito posredovanje	343	5	2	4
Ukupno		114	144	115

*Izvor: za 2001. godinu: Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom, NN 34/02; za 2002. godinu: Bajić, M. «Koruptivna kaznena djela», u Kregar, J., D. Palijaš (ur.): Nacionalni program za suzbijanje korupcije, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave i Transparency International Hrvatska, Zagreb, 2003.; za 2003 godinu: Podaci USKOK-a iz Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o USKOK-u, Hrvatski sabor, 2004.*

U službenim statističkim podacima iz Tablice 5, veći je ukupan broj djela davanja mita od primanja mita, što je moguće objasniti da jedna osoba prima mito od više davatelja<sup>17</sup>. Međutim, od osnivanja USKOK-a, prema internim evidencijama, raste broj prijava primanja mita u odnosu na davanje mita, što je mogući pozitivni pomak jačanja svijesti građana i proaktivne antikorupcijske kampanje (otvaranje besplatnih telefona za prijavu korupcije, djelatnost nevladinih udruga poput Transparency International Hrvatska i slično). Najavljenim preustrojem i povećanjem nadležnosti USKOK-a moguće je u narednom razdoblju očekivati veći broj prijava, a reforma pravosuđa bi doprinijela učinkovitijem procesuiranju prijava. Budući da pravni aspekt borbe protiv korupcije nije predmet ovog istraživanja, valja samo napomenuti da su empirijska istraživanja za SAD utvrdila pozitivnu vezu između broja osuda za djela korupcije i izdataka za funkcioniranje institucija zaduženih za provedbu zakona te viših plaća djelatnika javne uprave (Goel i Nelson, 1998). Također, strože sankcije za korupcijska kaznena djela dale su odlične rezultate u suzbijanju korupcije u nekim zemljama, primjerice u Hong-Kongu (Kregar, 1999).

<sup>17</sup> Ovo tumačenje zasigurno ne iscrpljuje sve razloge opisanog odstupanja. Podrobnija tumačenja uvidom u sadržaj prijave i sudske spise prelaze opseg ovog rada.

---

## 5. **Preporuke mjera suzbijanja korupcije u Hrvatskoj**

---

Korupcija u Hrvatskoj je sustavna pojava koja ima svoje uporište u svim strukturama društva. Podmićivanje djelatnika javnih službi, nepotizam u zapošljavanju i dodjeli položaja kojima su imenovane osobe u sukobu interesa, svakodnevna su pojava u javnom životu Hrvatske. Sloboda mišljenja i izražavanja omogućila je otvorenije iznošenje informacija o prisutnosti korupcije putem medija, no čini se da je endemsko obilježje korupcije demoraliziralo civilno društvo u tolikoj mjeri da je antikorupcijska svijest na vrlo niskoj razini. Posljedica toga je pomirljivost javnosti i uvriježeni svjetonazor da je korupciju u Hrvatskoj gotovo nemoguće smanjiti. Odgovor na pitanje kojim mjerama antikorupcijske politike dotaknuti srž problema stoga nije jednostavan.

Normativne mjere suzbijanja korupcije nisu dale očekivane rezultate. S jedne strane, nedostaci stvorenog normativnog okvira i njegove neusklađenosti omogućavaju izigravanje propisa i otvaraju prilike za korupciju. S tim u vezi, važnu je inicijativu za izradu novog zakona o financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja u 2005. godini pokrenula Transparency International Hrvatska. Međutim, normativni okvir za suzbijanje korupcije ipak postoji, te se neučinkovitost antikorupcijske politike ne može pripisati manjkavosti zakona, već činjenici da se mjere suzbijanja korupcije ne provode. Za implementaciju antikorupcijske politike nužna je prvenstveno politička volja i odlučnost u provedbi mjera koje su već sadržane u zakonskim propisima. Istodobno valja normativni pravni i institucionalni okvir usavršavati, što uz političku volju predstavlja daleko jednostavniji zadatak.

Politička je volja preduvjet suzbijanja korupcije i izgradnje povjerenja u vladajuće strukture i javnu upravu. Politička volja međutim proizlazi iz omjera, ekonomskim rječnikom rečeno, troškova i koristi, odnosno očekivanih političkih gubitaka i dobiti vlasti od provedbe primjerenih mjera politike, pa tako i mjera suzbijanja korupcije. Nedostatak političke volje najizrazitije se očituje u izostanku konkretnih odlučnih akcija kaznenog progona počinitelja korupcijskih djela čime je moguće u relativno kratkom roku potaknuti promjenu pozitivne svijesti javnosti o štetnosti korupcije i vratiti povjerenje u institucije.

Sustav otkrivanja, procesuiranja i kažnjavanja korupcijskih djela bit će učinkovit tek u uvjetima potpune vladavine prava i učinkovite pravne države. Reforma pravosuđa sastavni je dio uspostave vladavine prava, koji podrazumijeva usvajanje etičkih kodeksa u sudstvu i odvjetništvu, obrazovanje djelatnika i tehnološku opremljenost pravosudnog sustava. Sustavi interne kontrole, zaštita «zviždača» koji prijave korupciju, osposobljavanje i motiviranost policije, drugi je niz mjera usmjeren ka većoj učinkovitosti kaznenog progona korupcije. Nadalje, valja unaprijediti statističko izvješćivanje o otkrivanju i procesuiranju kaznenih djela korupcije.

Skup mjera koji se odnosi na poticanje građanske odgovornosti je uvođenje i strogo pridržavanje zabrane sukoba interesa, poticanje rada organizacija civilnog društva i slobode medija, promicanje antikorupcijske svijesti kroz obrazovanje, vjerski odgoj i druge institucije civilnog društva. Posebno je važna mjera suzbijanja korupcije onemogućavanje sukoba interesa. Premda izričito postoji zakonska zabrana sukoba interesa u Hrvatskoj, ona se tretira kao uzgredna obveza dužnosnika. Formalnim odstupanjem s neke funkcije sukob interesa često ne prestaje, jer neformalne veze ostaju vrlo čvrste, ili se napuštene funkcije samo delegiraju drugim bliskim osobama. Nepotizam je sveprisutni obrazac izigravanja normi civilnog društva u Hrvatskoj.

Prijedlog novog *Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008*.<sup>18</sup> u tom smislu navodi niz konkretnih mjera suzbijanja korupcije s akcijskim planom kao i njihove nositelje. U području politike i javne uprave, mjere se odnose na reguliranje financiranja političkih stranaka, sprječavanje sukoba interesa, objektiviziranje mjerila pri zapošljavanju, omogućavanje pristupa informacijama i demokratsku primopredaju vlasti. Temeljite reforme sustava zdravstva i pravosuđa smatraju se učinkovitim načinom uklanjanja izvora korupcije u tim sektorima, premda tek u duljem roku. Nadzor rada lokalne vlasti i neposredni izbori za tijela lokalne samouprave ocijenjeni su, uz opće povećanje transparentnosti rada lokalne samouprave i proces decentralizacije, ključnim mjerama prevencije korupcije na lokalnoj razini. Novina u odnosu na Nacionalni program za borbu protiv

---

<sup>18</sup> U trenutku dovršenja ovog rada, javnosti je predstavljen prijedlog nove strategije suzbijanja korupcije 28. listopada 2005., prije no što će biti upućen na saborsku raspravu. [www.pravosudje.hr](http://www.pravosudje.hr).

korupcije iz 2002. godine je i eksplicitno navođenje mjera za suzbijanje korupcije u gospodarstvu. Mjere se odnose na poticanje slobode tržišnog natjecanja i ubranu privatizaciju kako bi se onemogućio arbitrarni utjecaj države na gospodarske subjekte i tržišnu utakmicu. U prijedlogu Nacionalnog programa je također naveden poseban niz mjera nadzora i povećane transparentnosti u postupcima javne nabave.

Osim opisanih preventivnih mjera suzbijanja korupcije, prijedlog Nacionalnog programa se zalaže za reorganizaciju i operativnu podršku tijelima zaduženima za otkrivanje korupcije, te za represivno djelovanje u kaznenom progonu korupcije. Kontinuirane mjere suradnje s međunarodnim institucijama za suzbijanje korupcije i kampanja podizanja svijesti javnosti o štetnim posljedicama korupcije posebna su poglavlja prijedloga Nacionalnog programa za suzbijanje korupcije.

U Hrvatskoj neupitno postoji građanska i politička svijest o problemu korupcije. Preostaje međutim, ocijeniti koliko će ustrajnost u provedbi i politička volja za suzbijanje korupcije dati rezultate u narednom razdoblju.

## Literatura

---

Amundsen, Inge, 1999, "Political Corruption: An Introduction to the Issues", Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, *Working Paper*, br. 7.

Aralica, Zoran i Jelena Budak, 2004, "Institutional Development and Good Governance Assesments in Croaita: An Extended Focus on Corruption", Zagreb *International Review of Economics and Business, Special Conference Issue*, prosinac, str. 17-34.

Bajić, Mladen, 2003, "Koruptivna kaznena djela", u Josip Kregar i Dubravko Palijaš, ured., *Nacionalni program za suzbijanje korupcije*, str. 61-66, Zagreb: Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave i Transparency International Hrvatska.

Budak, Jelena, 2005, "Korupcija: prisutnost, uzroci nastajanja i utjecaj na poduzetništvo u Hrvatskoj", doktorska disertacija, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku, prosinac.

Burak, Emil et al., 1999, "Faces of corruption in Slovakia, Transparency International Slovakia", rujan.

Caiden, Gerald E., 1998, "Towards a General Theory of Official Corruption", *Asian Journal of Public Administration*, 10(3), str. 3-26.

European Commission, 2003, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Europe Economic and Social Committee on the comprehensive EU policy against corruption, Bruxelles, 28.05.2003.

Goel, Rajeev K. i Michael A. Nelson, 1998, "Corruption and Government Size: A Disaggregated Analysis", *Public Choice*, 97, str. 107 - 120.

Hassan, Shaukat, 2004, "Corruption and the Development", *Journal of Development Policy and Practice*, str. 25-41.

Jain, Arvind K, 2001, "Corruption: A Review", *Journal of Economic Surveys*, 15(1), str. 71-121.

Kaufmann, Daniel i Shang-Jin Wei, 2000, "Does "grease money" speed up the wheels of commerce?", *IMF Working paper* br. 64.

Kregar, Josip, 1999, *Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija*, Zagreb: Rifin.

Kregar, Josip, 2003, "Corruption in Croatia: Risks and Actions", [www.transparency.hr](http://www.transparency.hr).

Kregar, Josip, Đorđe Gardašević i Zdravko Petak, 2003, *Novac u politici*, Zagreb: Transparency International Hrvatska.

Lacko, Maria, 2004, "Tax Rates and Corruption: Labour-market and Fiscal Effects", *WIIW research reports*, No. 309, September 2004, The Vienna Institute for International Economic Studies.

Leff, Nathaniel H., 1964, "Economic Development Through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist*, 8(3), str. 8-14.

Lovrinčević, Željko, Davor Mikulić i Jelena Budak, 2005, "Regional Development and Corruption in Croatia", u Zlatan Reić, ured., *6th International Conference on Enterprise in Transition Proceedings*, Split: Ekonomski fakultet, Split, str. 250-252.

Mauro, Paulo, 1995 "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110, str. 681-712.

North, Douglas, 1990, Institutions, *Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Shleifer Andrei i Robert W. Vishny, 1993, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 108, str. 599-617.

Situngkir, Hokky, 2004, "The Structural Dynamics of Corruption: Artificial Society Approach", Computational Economics 0405002, *Economics Working Paper Archive at WUSTL*.

Tanzi, Vito, 1998, "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", *IMF Staff Papers*, 45, str. 559-594.

Tanzi, Vito i Hamid Davoodi, 1997, "Corruption, Public Investment, and Growth", *IMF Working paper*, WP/97/139, listopad.

Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2005*.  
<http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi>

Transparency International Hrvatska, Korupcija i javnost informacija, stavovi i iskustva, GfK-Centar za istraživanje tržišta, anketa, svibanj 2003., svibanj 2005.  
[www.transparency.hr](http://www.transparency.hr)

Walecki, Marcin, 2004, "Political money and corruption", u Robin Hodess, Tania Inowlocki, Diana Rodriguez i Toby Wolf, ured., *Transparency International Global Corruption Report*, str. 19-31, London, UK: Pluto Press.

Wei, Shang-Jin, 1999, "Does Corruption Relieve Foreign Investors of the Burden of Taxes and Capital Control?", *Policy Research Working Paper*, World Bank, Washington, No. 2209.

World Bank, 1997, "Mainstreaming anti-corruption activities in World Bank assistance: a review of progress since 1997", Operations Evaluation Department, World Bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)