



# IZVJEŠĆE O PROCJENI KORUPCIJE U 2016. GODINI

# IZVJEŠĆE O PROCJENI KORUPCIJE U 2016. GODINI

---

Ova publikacija objavljena je u sklopu projekta Civil Society for Good Governance and Anti-Corruption in Southeast Europe: Capacity Building for Monitoring, Advocacy and Awareness Raising koordiniranog od strane organizacije Center for the Study of Democracy (Bugarska) i financiranog od strane programa European IPA Civil Society Facility. Udruga Partnerstvo za društveni razvoj je nacionalni koordinator za Hrvatsku.

## **METODOLOGIJA:**

Center for the Study of Democracy (Bugarska)

## **SUPERVIZIJA:**

Munir Podumljak

## **UREDILA:**

Ana Hećimović

## **IZDAVAČ:**

Partnerstvo za društveni razvoj, 2016.

## **DIZAJN:**

ACT Printlab d.o.o. Čakovec



Europska unija



Vlada Republike Hrvatske  
Ured za udruge

Ovaj dokument nastao je uz financijsku pomoć Europske unije i Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske. Za sadržaj publikacije odgovara isključivo Partnerstvo za društveni razvoj, a njegov sadržaj ni na koji način ne odražava mišljenje Europske unije ni Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

## SADRŽAJ

---

<b>Uvod</b>	<b>4</b>
<b>Indeksi korupcije</b>	<b>5</b>
<b>Rasprostranjenost i dinamika korupcije u zemljama jugoistočne Europe u periodu od 2001. do 2016. godine</b>	<b>7</b>
<b>Rasprostranjenost i dinamika korupcije u Hrvatskoj u 2016. godini</b>	<b>11</b>
<b>Zaključak</b>	<b>16</b>

## UVOD

Izvešće o procjeni korupcije objavljeno je u sklopu projekta Civil Society for Good Governance and Anti-Corruption in Southeast Europe: Capacity Building for Monitoring, Advocacy and Awareness Raising (dalje u tekstu: SELDI). Projekt je koordiniran od strane organizacije Center for the Study of Democracy iz Bugarske i financiran od strane programa European IPA Civil Society Facility. Udruga Partnerstvo za društveni razvoj je nacionalni koordinator za Hrvatsku.

Izvešće predstavlja važan doprinos regionalnom pristupu za borbu protiv korupcije i daje pregled stanja, odnosno procjene korupcije u devet zemalja jugoistočne Europe u 2016. godini. Konkretno, izvješćem su obuhvaćene sljedeće zemlje: Hrvatska, Bugarska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Makedonija, Albanija, Kosovo i Turska.

Izvešće je podijeljeno u tri osnovne cjeline. U prvoj se izlaže metodologija istraživanja procjene, odnosno praćenja korupcije, s posebnim naglaskom na indekse korupcije mjerene SELDI sustavom za praćenje korupcije, te njihovom tumačenju. Drugi dio započinje regionalnim pregledom rezultata mjerenja u 2016. godini, stanja korupcije i trendova u odnosu na prethodne godine mjerenja. Na kraju drugog dijela predstavljeni su detaljni rezultati mjerenja i trendovi koji se odnose isključivo na Hrvatsku. Konačno, u trećem dijelu izvještaja navodi se zaključak.

## INDEKSI KORUPCIJE

Indeksi korupcije, mjereni SELDI sustavom za praćenje korupcije, predstavljaju odgovor na uočena ograničenja u mjerenjima korupcije zasnovanih na javnoj percepciji. SELDI sustav za praćenje korupcije opisuje korupciju kao društveni fenomen pomoću tri skupine podpojмова: iskustvo, stavovi i percepcija. Svi indeksi temelje se na anketnom ispitivanju stanovništva, koje je provedeno u svih devet zemalja na reprezentativnim uzorcima građana (1000 ispitanika starijih od 18 godina). Metodologija anketnog ispitivanja identična je u svim zemljama, stoga je i moguće raditi međudržavnu usporedbu.



Indeksi korupcije na temelju iskustva mjereni su putem pitanja koja se odnose na viktimizaciju, a koja zapravo reflektiraju konkretna iskustva ispitanika o situacijama ako, odnosno kada su traženi mito (korupcijski pritisak) i/ili su dali mito (sudjelovanje u koruptivnim praksama). Korupcijski pritisak glavni je pokazatelj ne samo razine administrativne korupcije u zemlji, već i općenito, koruptivnog okruženja u zemlji. U visokoj je korelaciji sa stvarnim transakcijama, odnosno sa sudjelovanjem u koruptivnim praksama.

Izravno sudjelovanje u koruptivnim praksama usko je povezano sa stavovima prema korupciji i koruptivnom ponašanju, ali i s percepcijom rasprostranjenosti korupcije u društvu. U idealnim uvjetima, niska razina sudjelovanja u koruptivnim praksama bit će uparena s negativnim stavovima prema koruptivnom ponašanju i percepcijom da je korupcija iznimka, a ne pravilo. Ovo, dakako, ne znači da će percepcija i stav izravno odrediti (ne)koruptivno ponašanje građanki i građana, već da u određenoj mjeri može utjecati na ponašanje. Također, stavovima i percepcijom građana i građanki prema korupciji i koruptivnom ponašanju, izražava se i opća društvena i politička atmosfera spram ovog pitanja u određenoj zemlji.

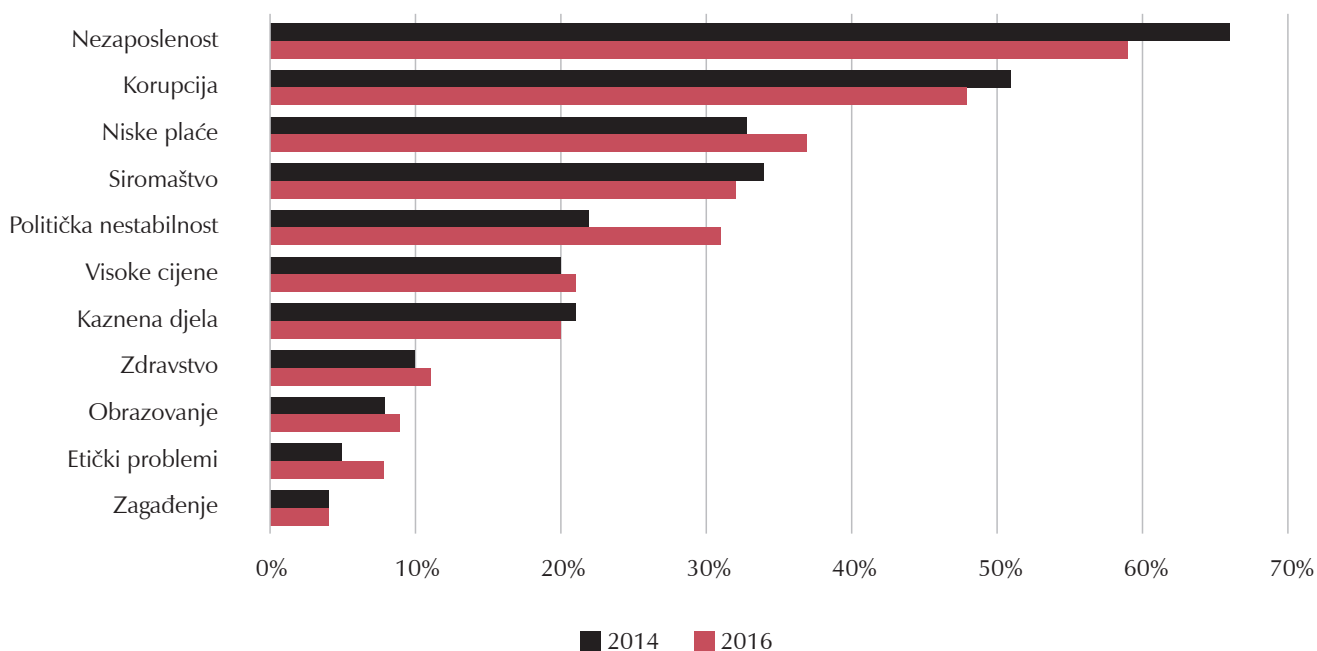
Indeksi pomoću kojih SELDI sustav za praćenje korupcije pokušava mjeriti različite aspekte stavova prema korupciji i percepcije korupcije uključuju prije svega *svijest o korupciji*, koja se odnosi na stupanj razumijevanja građanki i građana o tome što predstavlja koruptivno ponašanje. Nadalje, indeksom *prihvatljivosti korupcije* mjeri se tolerancija (ili nedostatak tolerancije) prema korupciji. Konačno, indeks *osjetljivosti* na korupciju odražava tendenciju postupanja ispitanika u dvije hipotetske situacije: prva, bi li primili ponuđeno im mito kada bi se našli u ulozi potplaćenih državnih službenika; te druga: bi li ponudili mito državnim službenicima kako bi riješili svoj problem.

Iskustvo građana i građanki s korupcijom i njihovi stavovi prema korupciji, u kombinaciji s općom atmosferom u zemlji i povjerenjem u državne institucije, u velikoj mjeri određuju javnu procjenu koruptivnosti društva u kojem žive. Ove percepcije sumirane su SELDI sustavom za praćenje korupcije sljedećim indeksima. *Vjerojatnost korupcijskog pritiska* mjeri očekivanja građana i građanki kolika je vjerojatnost da se u interakciji s državnim službenicima suoče s korupcijskim pritiskom. *Koruptivnost državnih službenika*, s druge strane, reflektira javnu percepciju razine njihova integriteta. Pomoću njega se, posredno, identificiraju i sektori osjetljivi na korupciju, odnosno sektori koje je korupcija najviše zahvatila i kojima građani i građanke najmanje vjeruju.

## RASPROSTRANJENOST I DINAMIKA KORUPCIJE U ZEMLJAMA JUGOISTOČNE EUROPE U PERIODU OD 2001. DO 2016. GODINE

Oko 50 posto ispitanika u zemljama obuhvaćenim istraživanjem korupciju je doživjelo kao drugi najveći problem u društvu u kojem žive. Glavni problem, prema percepciji 60-ak posto ispitanika, je nezaposlenost. Poslije ova dva slijede potencijalno srodni problemi siromaštva i niskih plaća. Ovakva percepcija ukazuje na to da su problemi povezani s korupcijom, usprkos naporima učinjenim u posljednjem desetljeću, daleko od riješenih i još uvijek postoji potreba za fokusiranjem aktivnosti na ovo područje.

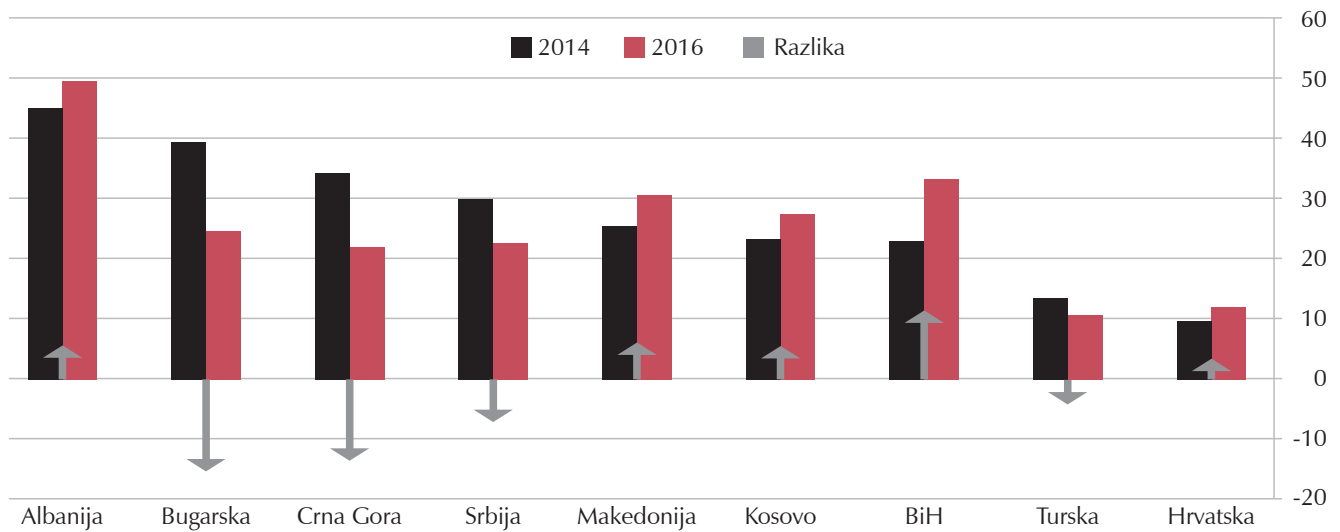
**Prikaz 1.** Glavni problemi u JI Europi, 2016. godina



Izvor: SELDI sustav za praćenje korupcije

Ni u jednoj od zemalja u regiji nije došlo do jasnog i dugotrajnog napretka antikorupcijskih politika, iako su se napori da se osiguraju tehnička rješenja i unaprijedi funkcioniranje institucija za provedbu zakona, uglavnom uz podršku Europske unije, nastavili, pa čak i intenzivirali u nekim slučajevima. To je dodatno usporilo smanjenje razine administrativne korupcije, što je rezultiralo slabljenjem podrške javnosti reformskim procesima i padom povjerenja u nacionalne i europske institucije.

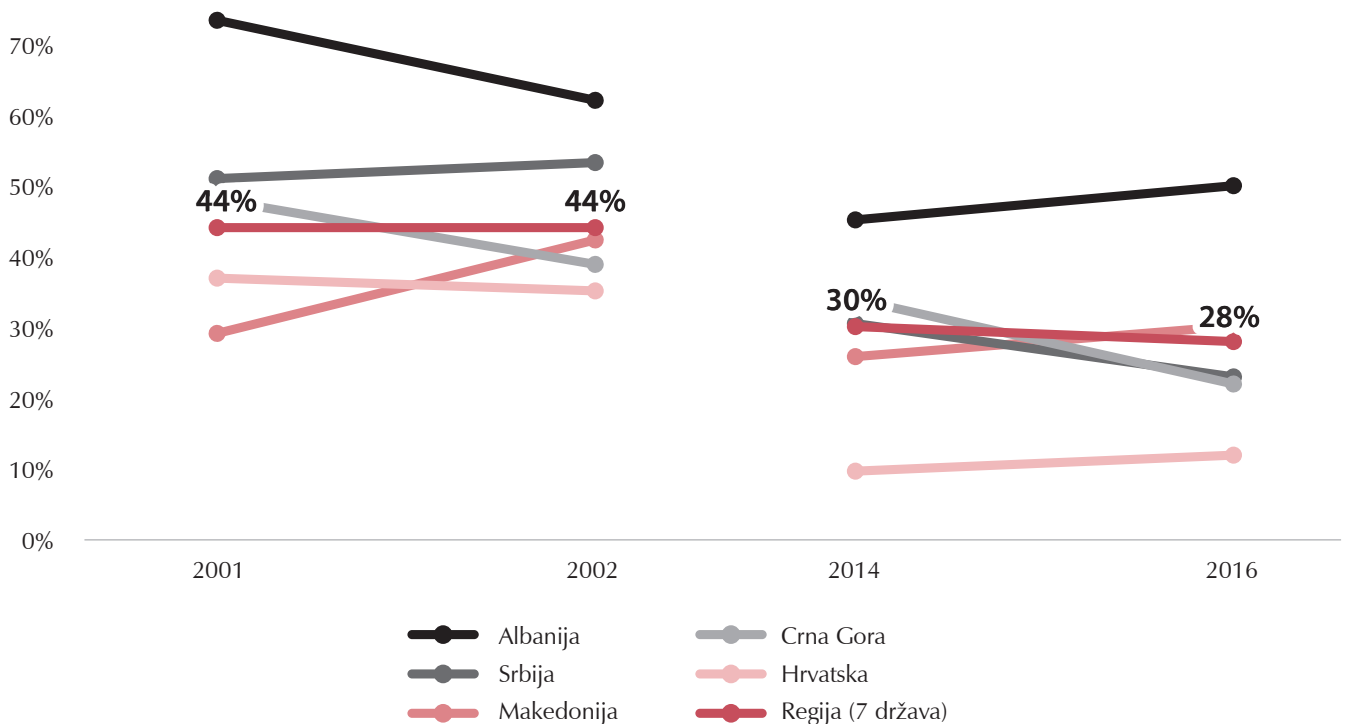
**Prikaz 2.** Promjene korupcijskog pritiska po zemljama, 2014. – 2016. godina<sup>1</sup>



Izvor: SELDI sustav za praćenje korupcije

Ako pogledamo širu sliku i stanje u odnosu na ranije godine mjerenja, uočiti ćemo da nakon smanjenja korupcijskog pritiska u jednoj godini tipično slijedi povećanje istog u idućem mjerenju, dok prosječne razine korupcijskog pritiska ostaju kontinuirano visoke.

**Prikaz 3.** Korupcijski pritisak, 2001., 2002., 2014. i 2016. godina



Izvor: SELDI sustav za praćenje korupcije

<sup>1</sup> Udio građana 18+ od kojih je traženo mito i koji su dali mito (novac, usluga, poklon) u prethodnoj godini



SELDI sustav za praćenje korupcije identificirao je tri trenda u dinamici i rasprostranjenosti korupcije u zemljama jugoistočne Europe:

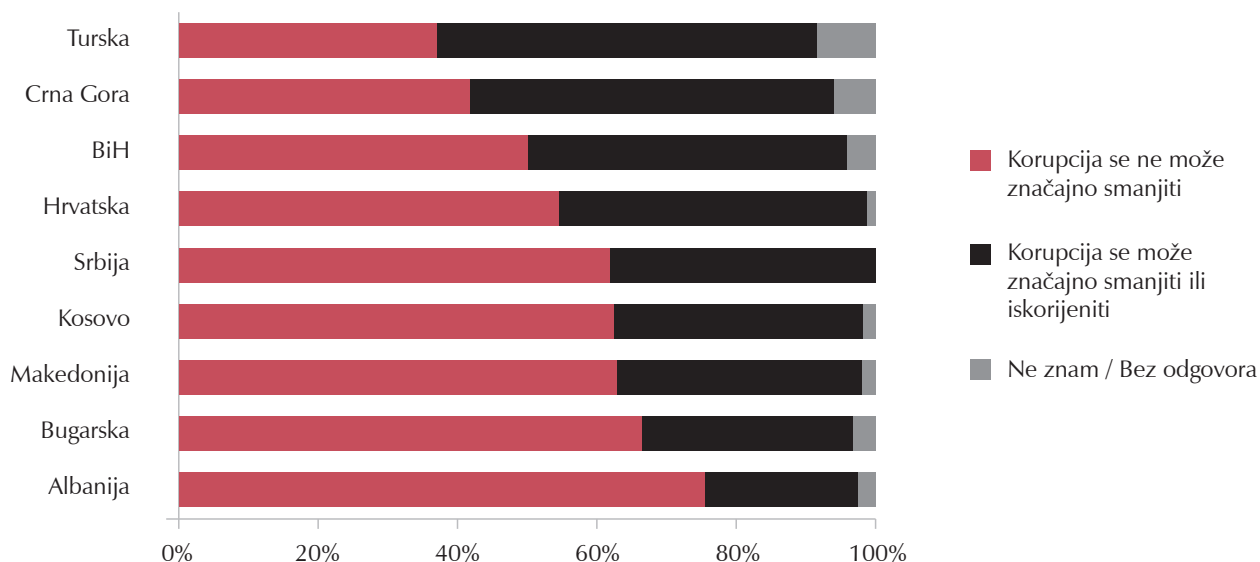
1) Od početka 2000-ih, kada je SELDI započeo s praćenjem, ukupne razine korupcije u zemljama JI Europe bile su u opadanju, dok je javnost sve više inzistirala na dobrom upravljanju.

2) Ipak, napredak je bio spor i nestalan, a korupcija i dalje predstavlja jedan od najvećih problema koje javnost vidi u društvu u kojem živi, te je česta pojava među državnim službenicima i u vladi. Naime, u periodu od 2014. do 2016. korupcijski pritisak - primarni kvantitativni indikator razine korupcije u zemlji - u nekim je zemljama oslabio, ali je ukupan napredak u regiji gotovo zanemariv.

3) Kombinacija vrtoglavo visokih stopa mita koje traže korumpirani službenici i sve većih očekivanja u pogledu dobrog upravljanja, vezanih uglavnom uz nastojanja zemalja JI Europe da se pridruže Europskoj uniji, oblikovala je negativna očekivanja javnosti u pogledu vjerojatnosti korupcijskog pritiska. Više od polovice ispitanog stanovništva u zemljama obuhvaćenim SELDI istraživanjem, smatra da će vjerojatno morati dati mito državnom službeniku, kako bi završili neki posao i/ili riješili svoj problem. To pokazuje da je puno teže vratiti povjerenje javnosti u institucije nego smanjiti razinu administrativne korupcije.

Kao rezultat toga, povjerenje javnosti u izvedivost mjera protiv korupcije, koje je ključni saveznik za uspješne antikorupcijske reforme, a koje odražava udio stanovništva koji vjeruje u antikorupcijske napore svojih vlada, ostalo je ispod praga od 50% u 2016. godini u svim zemljama jugoistočne Europe, osim u Crnoj Gori i Turskoj. Time se dodatno naglašava problem nedostatka političke volje za učinkovitu antikorupcijsku politiku, ali potreba za sveobuhvatnijim pristupom u cilju održavanja fokusa upravo na borbu protiv korupcije.

**Prikaz 4.** Procjene izvedivosti antikorupcijskih politika, 2016. godina



Izvor: SELDI sustav za praćenje korupcije

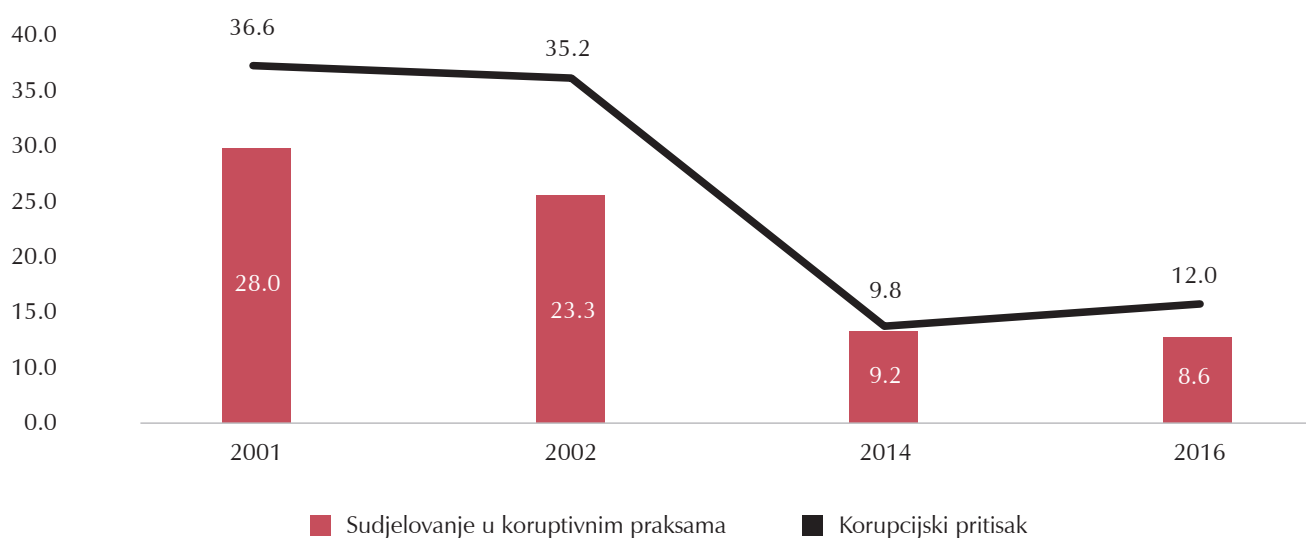
Opći zaključak SELDI praćenja korupcije za 2016. godinu je da politike usmjerene na koruptivna ponašanja na administrativnoj razini i one koje nastoje unaprijediti razinu povjerenja javnosti u vladu, treba provoditi paralelno. Ukoliko ne budu upotpunjene snažnijim zahtjevom javnosti za integritetom vlasti, politike usmjerene na koruptivna ponašanja u kontekstu strože provedbe kaznenih mjera, neće imati održivi i očekivani učinak. Na provedbu zakona vjerojatno će se gledati kao na nepotrebnu represiju, ukoliko ista bude usmjerena samo na niže razine vlasti, ili kao na politički lov na vještice, ukoliko će samo povremeno biti usmjerena i na one više razine vlasti. S druge strane, intenziviranje mjera osvještavanja i podizanja javne svijesti proizvest će suprotne učinke, povećati cinizam i rezigniranost javnosti prema pitanju borbe protiv korupcije, ukoliko ove mjere ne budu popraćene vidljivim naporima usmjerenim na „rušenje“ službenika (na visokim razinama) koji sudjeluju (ili su sudjelovali) u koruptivnim praksama.

## RASPROSTRANJENOST I DINAMIKA KORUPCIJE U HRVATSKOJ U 2016. GODINI

Prema rezultatima mjerenja, u 2016. godini u Hrvatskoj se smanjio udio ispitanika koji su u prethodnoj godini sudjelovali u koruptivnim praksama, odnosno onih koji su dali mito u obliku novca, usluga i/ili poklona. No, istovremeno, iskustvo ispitanika u odnosu na korupcijski pritisak u Hrvatskoj je poraslo u odnosu na 2014. godini: 12 posto ispitanika je priznalo da su se našli u situacijama kada je od njih traženo mito.

### Prikaz 5. Korupcijski pritisak i sudjelovanje u koruptivnim praksama, Hrvatska

(% stanovništva 18+ od kojih je traženo mito i koji su dali mito (novac, usluga, poklon) u prethodnoj godini)

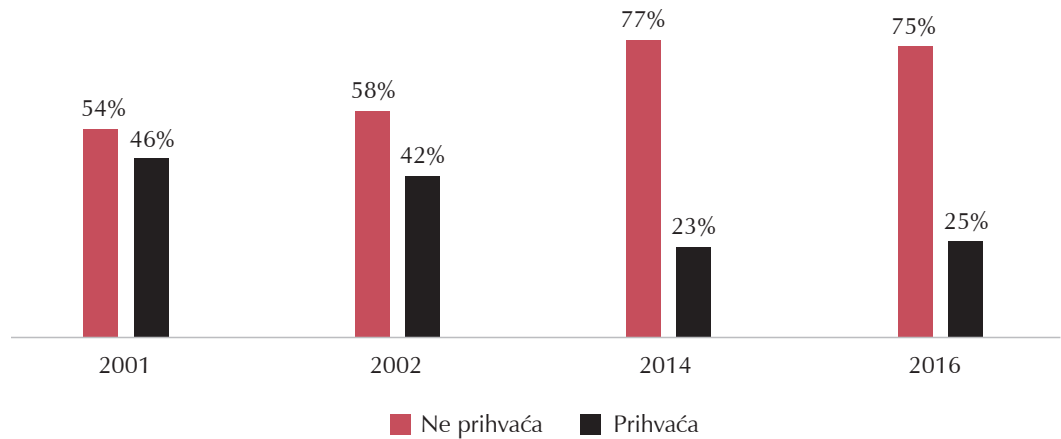


Izvor: SELDI sustav za praćenje korupcije

Ovaj podatak je zanimljiv jer ukazuje na to da građanke i građani Republike Hrvatske ne pristaju uvijek dati mito, kada se ono od njih traži. Tome u prilog govore i rezultati mjerenja u odnosu na prihvatljivost koruptivnog ponašanja, prema kojima u Hrvatskoj 75 posto ispitanika ne prihvaća ni jedan oblik koruptivnog ponašanja.

### Prikaz 6. Načelna prihvatljivost korupcije, Hrvatska

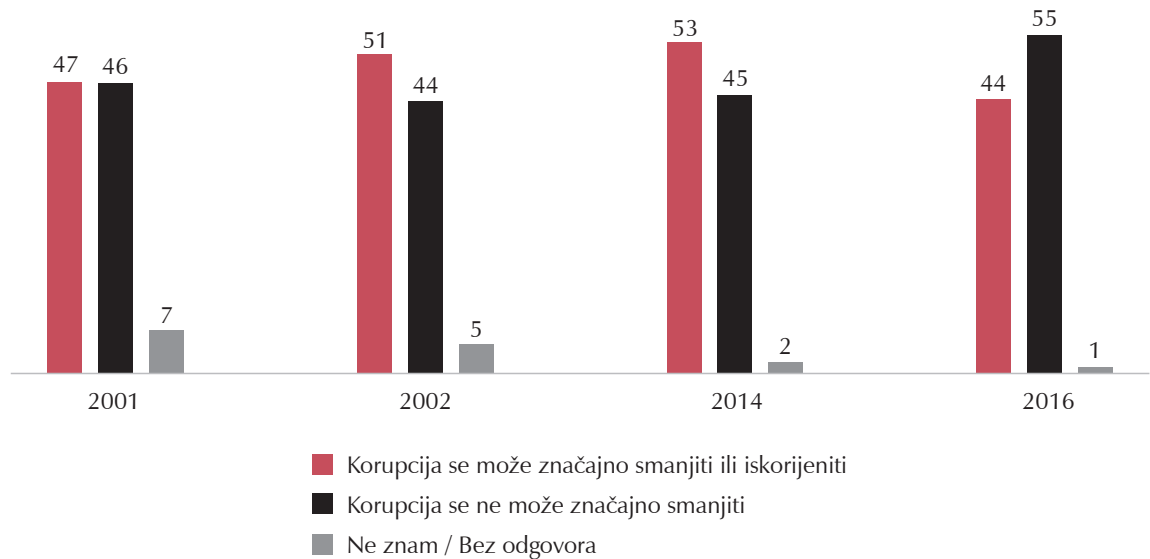
(% stanovništva 18+, koje prihvaća i ne prihvaća različite oblike koruptivnog ponašanja)



Izvor: SELDI sustav za praćenje korupcije

U 2016. godini, 55 posto ispitanika u Hrvatskoj je smatralo da se korupcija može značajno smanjiti, odnosno iskorijeniti. Ovo predstavlja značajan napredak u odnosu na 2014. godinu, kada je taj postotak iznosio 45 posto.

### Prikaz 7. Procjene izvedivosti antikorupcijskih politika u Hrvatskoj (%)

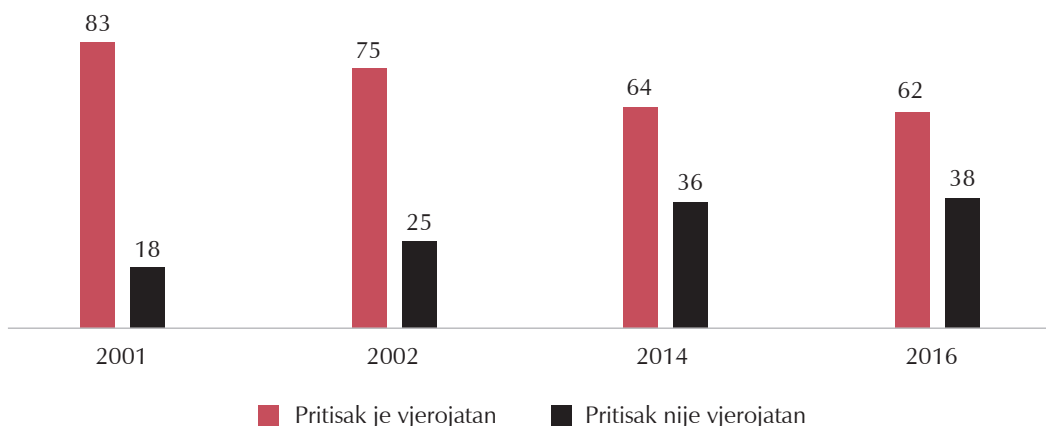


Izvor: SELDI sustav za praćenje korupcije

No, i u Hrvatskoj, kao i u cijeloj regiji, visok postotak ispitanika, čak 62 posto, očekuje da će se naći u situaciji korupcijskog pritiska, odnosno da će biti traženi mito u zamjenu za učinkovitijim i bržim rješavanjem svojih problema ili obavljanja posla. Ovo, dakako, ukazuje i na vrlo nisku razinu povjerenja koje građani u Hrvatskoj imaju prema javnim institucijama i prema spremnosti države da se na odlučan način uhvati u koštac s koruptivnim praksama u svojim redovima.

### Prikaz 8. Procjena vjerojatnosti korupcijskog pritiska u Hrvatskoj, 2016. godina

(% stanovništva 18+ koji smatraju da je korupcijski pritisak "vrlo vjerojatan" i "vjerojatan" v/s "ne toliko vjerojatan" i "uopće nije vjerojatan")



Izvor: SELDI sustav za praćenje korupcije

Tablica u nastavku predstavlja udio ispitanika u Hrvatskoj koji smatraju da su većina ili svi predstavnici u pitanju uključeni u koruptivne prakse. Lokalni politički čelnici ili kako ih se kolokvijalno naziva „lokalni šerifi“, najkorumpiraniji su prema mišljenju ispitanika. Odmah iza njih nalaze se zastupnici u Hrvatskom saboru i političke stranke. Zanimljivo, više od trećine ispitanika u Hrvatskoj, ali i u regiji, smatra da je većina predstavnika nevladinih organizacija i novinara – korumpirana. Izloženost ova dva sektora koruptivnim praksama posebice je zabrinjavajuća i ukazuje na opasnost zarobljavanja svih segmenata društva koji bi mogli ili bi trebali proizvesti reformske inicijative ili društvenu promjenu.

### Tablica 1. Stupanj rasprostranjenosti korupcije po sektorima, Hrvatska i prosjek u regiji, 2016. godina

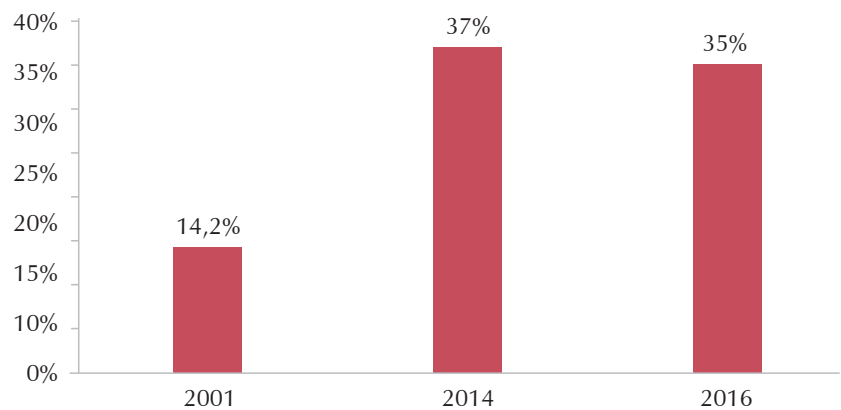
Kategorija/godina	Hrvatska	Prosjek JI Europa
Lokalni politički čelnici	72%	66%
Parlamentarni zastupnici	70%	67%
Političke stranke	69%	68%
Ministri	66%	67%
Suci	63%	61%
Odvjetnici	63%	56%
Zastupnici u općinskom vijeću	59%	57%
Državni odvjetnik i zamjenici	58%	58%
Porezni službenici	56%	57%
Poslovni ljudi	56%	51%

Carinici	55%	64%
Službenici u ministarstvima	55%	59%
Službenici u općini	52%	56%
Bankari	50%	36%
Policajci	49%	56%
Doktori	49%	52%
Administrativni službenici u sudstvu	42%	53%
Istražitelji	41%	53%
Sveučilišni profesori	39%	42%
Predstavnici nevladinih organizacija	35%	34%
Novinari	32%	34%

Izvor: SELDI sustav za praćenje korupcije

Ovaj podatak još više zabrinjava kada pogledamo trendove iz prethodnih godina, konkretno u slučaju procjene koruptivnosti predstavnika nevladinog sektora. Gotovo četvrtina ispitanika u Hrvatskoj smatra da je većina nevladinog, odnosno neprofitnog sektora korumpirana, i ovaj trend traje već godinama, konkretno od 2014. godine, kada je napravljeno prvo mjerenje nakon dužeg perioda stanke. Za usporedbu, udio hrvatskih građana koji su smatrali isto 2001. godine bio je upola manji.

#### Prikaz 9. Procjene koruptivnosti predstavnika nevladinog sektora u Hrvatskoj, 2001-2016



Izvor: SELDI sustav za praćenje korupcije

U nastavku je predstavljen udio ispitanika u Hrvatskoj koji su dali iznadprosječne procjene o tome „koliki je stupanj rasprostranjenosti korupcije u sljedećim javnim institucijama“. Ispitanici su procjenjivali rasprostranjenosti korupcije na skali od 1 do 5, gdje 1 znači „nije rasprostranjeno uopće“, a 5 znači „rasprostranjeno je do najvišeg stupnja“. Tablica u nastavku prikazuje udio ispitanika u Hrvatskoj koji su odgovorili s 4 ili 5 za navedene organizacije.

U Hrvatskoj se lokalnu i nacionalnu vlast, Sabor i sudove doživljava kao najkorumpiranije. Odmah iza njih slijede tužiteljstvo (ured državnog odvjetnika) te porezne vlasti. S druge strane, vojsku i predsjednika države doživljava se kao najmanje korumpirane. Ovaj nalaz ukazuje na to da hrvatski građani korupciju doživljavaju kao model odozgo prema dolje te usko povezanu s vlašću i diskrecijom u odlučivanju.

**Tablica 2.** Stupanj rasprostranjenosti korupcije u javnim institucijama

Kategorija/godina	Hrvatska	Prosjek JI Europe
Vlada	57%	61%
Lokalne vlasti	54%	56%
Sabor	52%	57%
Sudovi	52%	56%
Ured državnog odvjetnika	43%	52%
Porezne vlasti	42%	51%
Carinski uredi	40%	59%
Policija	40%	51%
Služba državne revizije	39%	40%
Istražne vlasti	35%	41%
Predsjednik države	27%	37%
Vojska	17%	19%

## ZAKLJUČAK

Indeksi korupcije, mjereni SELDI sustavom za praćenje korupcije, temelje se na anketnom ispitivanju stanovništva, koje je provedeno u devet zemalja na reprezentativnim uzorcima građana. Zemlje obuhvaćene mjerenjem su Hrvatska, Bugarska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Makedonija, Albanija, Kosovo i Turska. Metodologija anketnog ispitivanja identična je u svim zemljama.

Ključni doprinos SELDI sustava u mjerenju korupcije je u tome što pruža iskorak od klasičnih mjerenja percepcije građana o stanju korupcije u zemlji u kojoj žive. Iskorak je u tome što se polazi od iskustva građana u odnosu na koruptivne prakse. Anketna pitanja se uvelike odnose na viktimizaciju, i ona zapravo reflektiraju konkretna iskustva ispitanika o situacijama kada su traženi mito (korupcijski pritisak) ili su dali mito (sudjelovanje u koruptivnim praksama).

Korupcija je i dalje drugi najveći problem u svim zemljama obuhvaćenim ovim mjerenjem, tako smatra oko 50 posto ispitanika. Navedeno zasigurno proizlazi i iz činjenice da ni u jednoj zemlji nije došlo do jasnog i dugotrajnog napretka antikorupcijskih politika, a povjerenje javnosti antikorupcijske napore svojih vlada, ostalo je ispod praga od 50 posto u 2016. godini u svim zemljama jugoistočne Europe, osim u Crnoj Gori i Turskoj.

U Hrvatskoj, udio građana koji su sudjelovali u koruptivnim praksama je nešto niži nego 2014. godine, dok se korupcijski pritisak povećao. To znači da hrvatski građani, iako pod korupcijskim pritiskom, nisu uvijek spremni odgovoriti na ovaj zahtjev i dati mito. Navedno je izravno povezano s visokim udjelom ispitanika u Hrvatskoj koji ne prihvaćaju ni jedan oblik koruptivnog ponašanja, ali i s visokom procjenom da će se vrlo vjerojatno u budućnosti naći pod korupcijskim pritiskom. U Hrvatskoj se i dalje lokalnu i nacionalnu vlast, Sabor i sudove doživljava kao najkorumpiranije, no ono što zabrinjava je trend relativno visoke percepcije korumpiranosti predstavnika nevladinog sektora i novinara. Više od trećine ispitanika u Hrvatskoj, ali i u regiji, smatra da su svi ili većina predstavnika nevladinih organizacija i novinara – korumpirani.