

# Korupcija u zdravstvenom sustavu u RH

---

**Kovačević, Nikolina**

**Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni**

**2022**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:324604>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-14**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Pravni fakultet  
Studijski centar za javnu upravu i javne financije  
Specijalistički diplomski studij javne uprave

Nikolina Kovačević

Završni rad

Korupcija u zdravstvenom sustavu u RH

Zagreb, studeni 2022

Sveučilište u Zagrebu  
Pravni fakultet  
Studijski centar za javnu upravu i javne financije  
Specijalistički diplomski studij javne uprave

Nikolina Kovačević

Završni rad

# Korupcija u zdravstvenom sustavu u RH

Mentor: izv.prof.dr.sc. Ksenija Grubišić

Studentica: Nikolina Kovačević

Zagreb, studeni 2022

### **Izjava o izvornosti**

**Ja, Nikolina Kovačević pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.**

**Nikolina Kovačević, v.r.**

**(potpis studenta)**

## SADRŽAJ

1. UVOD.....	5
2. O KORUPCIJI.....	7
2.1. MJERENJE KORUPCIJE.....	9
2.2. VRSTE KORUPCIJE.....	12
2.2.1. POLITIČKA KORUPCIJA.....	15
2.2.2. ADMINISTRATIVNA KORUPCIJA.....	18
2.2.3. SISTEMSKA KORUPCIJA.....	20
2.3. OBLICI KORUPCIJE.....	22
2.3.1. MITO.....	23
2.3.2. NEPOTIZAM, KRONIZAM I FAVORITIZAM.....	24
2.3.3. IZNUDA.....	25
2.3.4. POKROVITELJSTVO I KLIJENTELIZAM.....	26
3. HRVATSKA I KORUPCIJA.....	28
3.1. PRAVNI OKVIR.....	31
3.2. ANTIKORUPCIJSKE MJERE.....	32
4. KORUPCIJA NA PRIMJERU ZDRAVSTVENOG SUSTAVA.....	33
4.1. MJERENJE KORUPCIJE U ZDRAVSTVU.....	36
4.2. OBLICI KORUPCIJE U ZDRAVSTVU.....	38
4.3. KORUPCIJSKO PONAŠANJE PACIJENATA.....	41
4.3. KORUPCIJA ZDRAVSTVENOG SUSTAVA U RH.....	43
4.4. SUZBIJANJE KORUPCIJE U ZDRAVSTVU.....	52
5. ZAKLJUČAK.....	54
6. LITERATURA.....	59

## 1. UVOD

Predmet ovog završnog rada je korupcija u zdravstvenom sustavu Republike Hrvatske. Fenomen korupcije stariji je od dvije tisuće godina, a korupcija kakvu danas poznajemo prisutna je još od prvih civilizacija točnije od vremena kada se „poklon“ za neku uslugu nije smatrao kao nešto loše, već kao temelj za daljnji odnos.

Na početku ovog rada bit će riječi o samoj korupciji kao i njezinom mjerenju. Teško je u potpunosti izmjeriti korupciju jer se ona u većini slučajeva odvija u tajnosti, daleko od očiju javnosti. Glavno pitanje koje se postavlja jest da li je korupciju uopće moguće izmjeriti s obzirom da ju ne možemo odrediti putem uobičajenih prognostičkih pokazatelja. Da se korupcija može mjeriti vjerojatno bi bila eliminirana, ali pitanje je što bi se uopće mjerilo.

Neke od vrsta korupcije koje ću spomenuti u nastavku ovog rada su politička, administrativna i sistemska. Političku korupciju obilježava to da je uvijek uključen političar ili javni službenik, odnosno nositelj moći koji ostvaruje korist neovisno o tome da li u džep stavlja nešto malo ili veliko. Administrativna korupcija za razliku od političke podrazumijeva kršenje normi prve kategorije, zakona i pravila koji su rezultat političkog odlučivanja. Sistemska korupcija odnosi se na situacije u kojima je korupcija duboko ukorijenjena i prožeta kroz naše društvo.

Korupcija se može pojaviti u raznim oblicima, a u ovom radu ću spomenuti mito, nepotizam, kronizam i favoritizam, iznudu, pokroviteljstvo i klijentelizam. Mito je najčešći oblik korupcije, a pojaviti se može u obliku novca ili poklona. Nepotizam najblaže rečeno možemo definirati kao zapošljavanje članova vlastite obitelji ili pružanje prednosti pri zapošljavanju. Favoritizam podrazumijeva privatizaciju i neobjektivnu raspodjelu državnih resursa, neovisno o tome kako su ti resursi prvotno raspoređeni. Iznuda je oblik korupcije koji podrazumijeva svjesno i protuzakonito ostvarivanje materijalne ili nematerijalne koristi od pojedinca temeljem nezakonitog pritiska. Pokroviteljstvo predstavlja poseban oblik političke korupcije gdje pokrovitelj podupire svoje „korisnike“ te im ovisno o njihovoj privrženosti stranci ili njenom vodstvu, a neovisno o njihovim vještinama, daje pojedini položaj u društvu. Klijentelizam je vrsta odnosa pokrovitelj-klijent gdje pokrovitelji svojim klijentima pružaju usluge, položaje i javnu potporu u zamjenu za neku vrstu podrške.

U nastavku rada bit će riječi o korupciji u Republici Hrvatskoj, pravnom okviru kao i antikorupcijskim mjerama koje se primjenjuju. Objasniti ću korupciju na primjeru

zdravstvenog sustava pri čemu će biti riječi o mjerenju korupcije u zdravstvu, oblicima u kojima je ona prisutna u zdravstvu, kao i korupcijskom ponašanju pacijenata. Najviše riječi bit će o korupciji zdravstvenog sustava Republike Hrvatske sa primjerima.

Zadnji dio rada odnosit će se suzbijanje korupcije u zdravstvu i na mjere koje se u tu svrhu mogu poduzeti u zdravstvenom sustavu.

## 2. O KORUPCIJI

„Korupcija je bolest, rak koji izjeda kulturno, političko i ekonomsko tkivo društva, te uništava funkcioniranje vitalnih organa.“<sup>1</sup>

Fenomen korupcije nije novijeg datuma, još je prije dvije tisuće godina premijer indijskog kraljevstva spomenuo korupciju u knjizi *Arthashastra*. Dante je prije sedam stoljeća u najdublje slojeve pakla stavio podmićivače, ostvarujući tako antičko gnušanje naspram korumpiranog ponašanja. Naznačenu ulogu u nekima od svojih drama korupciji je dao Shakespeare. Potkupljivanje i prevaru Ustav SAD-a izričito navodi kao zločine koji bi bili opravdanje za opoziv američkog predsjednika. No, nema sumnje da je količina pozornosti koja je korupciji dana u posljednjih nekoliko godina bez ikakvog presedana. Zbog toga se s pravom postavlja pitanje zašto se sada tolika pažnja pridaje korupciji. Zato što se veća pažnja posvećuje pojmu koji se ranije većinom ignorirao ili sada postoji veća korupcija nego u prošlosti? Kao neke od argumenata Tanzi navodi kraj Hladnog rata koji je stopirao političko licemjerje, manjak informacija, povećanje broja zemalja sa demokratskom vladom i utjecaj slobodnih medija koji su stvorili ozračje zbog kojeg diskusija o korupciji više nije tabu, globalizaciju, nevladine organizacije poput Transparency Internationala i dr.<sup>2</sup>

Korupcija kao riječ koju često čujemo u svakodnevnom životu prisutna je još od prvih civilizacija, točnije od vremena kada se „poklon“ za neku uslugu nije smatrao kao nešto loše, već kao temelj za daljnji odnos. Još je Petronije Arbiter u svom *Satirikonu* prvi put zapisao poslovicu „ruka ruku mije“. Određivanje korupcije kao zla napredovalo je od razdoblja prvih civilizacija do rimske države, ali ni tada nije bio jasno određen princip po kojem javnim službenicima opći interesi zajednice moraju biti ispred svojih privatnih interesa.<sup>3</sup>

Djelatnost korupcije stara je kao i ljudski rod, točnije, kao ekonomska i politička organizacija društva. U primitivnim plemenima korupcija se manifestira u jedinstvenim uslugama koje pripadnik nekog plemena radi za plemenske vođe, a oni mu zauzvrat daju veći položaj u hijerarhiji koji za sobom donosi financijski ili neki drugi probitak. Kupovanje javnih položaja, biranje službenika prema porijeklu, tretiranje građana kao predmeta vladanja

---

<sup>1</sup> Amundsen, I. *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 1999, str. 1

<sup>2</sup> Tanzi, V., *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures // IMF Staff Papers*, Vol.45, No.4, 1998., str. 559 - 561

<sup>3</sup> Carlo Alberto Briosci, *Kratka povijest korupcije*, MATE, Zagreb, 2007., str. 5



smatralo se opravdano u pred modernoj državi. Korupcija i nepotizam u 19. stoljeću nazivani su prirodnim, ali otpor i osuda prema korupciji protekom vremena postajali su sve veći.<sup>4</sup>

Budući da je korupcija kompleksan pojam teško je odrediti jedinstvenu i općenitu definiciju. Sama riječ korupcija potječe od latinske riječi *rum pere* koja se jednostavno može prevesti kao razbijanje, lomljenje, kidanje, a *cum rum pere* kaže kako je za „korupcijsko razbijanje“ potrebno dvoje zato što je korupcija sporazumno djelovanje.<sup>5</sup>

„Korupcija je, najopćenitije rečeno, korištenje javne funkcije za osobni dobitak.“ Brojni znanstvenici njezinu prisutnost tumače kao anomaliju sustava, ishod pojedinog modela upravljanja, modela društva i njegovih karakteristika, a ne kao neku izdvojenu etiologiju ili nuspojavu pokvarenosti. Nedostatak normi i vrijednosti koje su potrebne za normalno djelovanje države i tržišta kao i njihovo nepoštivanje obilježje su korupcije. Kao društveni paradoks korupcija snažno nepovoljno utječe na vladavinu prava, gospodarstvo, dobrobit građana i povjerenje u institucije. Prisutni su različiti pojavni oblici korupcije zbog čega se ona ne može promatrati samo kao problem kojim se bave isključivo pravosudna tijela.<sup>6</sup>

Kaznenopravni rječnik korupciju definira kao izvršenje nedozvoljenih oblika utjecaja prilikom obnašanja državnih, gospodarskih, javnih i drugih dužnosti i poslova u svrhu ostvarivanja materijalnih koristi ili probitaka.<sup>7</sup>

Korupcija je u Republici Hrvatskoj određena strateškim dokumentima koji su donijeti u svrhu suzbijanja i sprječavanja korupcije. Tako Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine korupciju definira kao „društveno neprihvatljivu pojavu koja izravno ugrožava ljudska prava, razara moral te ugrožava stabilnost i gospodarski napredak države.“<sup>8</sup>

Transparency International kao nevladina organizacija koja globalno mjeri korupciju definira korupciju kao „zloupotrebu dodijeljene moći radi vlastitog interesa.“<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Slađana Aras, Korupcija, Pravnik, Zagreb, 2007., str. 25, 26

<sup>5</sup> Davor Derenčinović, Mit o korupciji, NOCCI, Zagreb, 2001., str. 35

<sup>6</sup> Ksenija Grubišić, Gordana Marčetić, Siniša Zrinščak, Romea Manojlović Toman, Etika i javna uprava, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 75, 76

<sup>7</sup> Željko Horvatić, Rječnik kaznenog prava, Masmedia, Zagreb, 2002., str.199

<sup>8</sup> [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_03\\_26\\_545.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html)

<sup>9</sup> <https://transparency.hr/hr/antikorupcija-detalji/sto-je-korupcija-390>

## 2.1. MJERENJE KORUPCIJE

Korupciju je kao pojavu teško konkretno izmjeriti budući da se ona najčešće odvija u tajnosti, u područjima u kojima nije vidljiva. Mjerenje korupcije je kompleksno jer se ona razlikuje od mnogih aspekata koji su uobičajeni za zdravu i bogatu ekonomiju, a koje možemo izmjeriti pomoću realnih prognostičkih pokazatelja.<sup>10</sup> Glavno pitanje koje se postavlja jest da li je korupciju uopće moguće izmjeriti. Različiti su načini mjerenja, pri čemu neki stručnjaci koriste faktorsku analizu, a drugi empirijske metode. Nemoguće je u potpunosti izmjeriti korupciju jer se ona ne ispoljava isključivo putem novčane koristi, već i na druge načine kao što su pokloni, usluge, pogodnosti i dr. Isto tako teško je utvrditi koliko novca godišnje odlazi na koruptivne djelatnosti i pojedince.<sup>11</sup>

U pravnim, političkim i ekonomskim znanostima istraživanja korupcije su od sredine 1990-ih postala neizostavan dio znanosti i oblikovanja politika. *Good governance* kao okosnica ustroja državne i javne uprave bila je glavni poticaj istraživanju korupcije. Određene metode razvijene su istraživanjima OECD-a, Svjetske banke i IMF-a, a nastale su i nove istraživačke institucije kao što su WBI, PUMA/SIGMA, TIRI koje nisu bile strukturirane samo kao središta prikupljanja podataka već i utvrđivanja ekonomskih posljedica korupcije. Istraživanja *Kaufmann*, *Tanzi*, *Rose-Ackerman*, *Klietgaard* upotpunjavana su pravnim istraživanjima, političkim analizama ili stvaranjem novih modela upravnih znanosti. Korupcija se analizirala kao posljedica određenog skupa razloga, sistemski učinak odnosa oblika upravljanja i ekonomskog, političkog ili društvenog ozračja. Unatoč složenosti fenomena korupcije postignuti su značajni pomaci u studijama etiologije korupcije i to ne izričito u vezi specifičnih rizičnih čimbenika i uzroka već i u detekciji sektora koji su pogodni za antikorupcijske planove. Takva su istraživanja prije desetak godina bila rijetka pojava dok sada postoji bezbroj istraživanja i podataka, zbog čega je danas korupcija legitimni i prioritetni oblik znanstvenog istraživanja.

Unatoč postojanju ranijih istraživanja i iskustava ipak postoji određena averzija prema načinima na koje se korupcija može mjeriti, zbog čega je prisutno stajalište da se samo može mjeriti percepcija. Naposljetku su razvijene brojne studije koje brojnim metodama mjere

---

<sup>10</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_fight-against-corruption\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_hr.pdf) (pristupano 15. kolovoza 2022.)

<sup>11</sup> <https://mpu.gov.hr/mjerenje-korupcije/21516> (pristupano 15. kolovoza 2022.)

korupciju ili iskazuju njene rizike. Danas su prisutna brojna normirana istraživanja korupcije koja nisu usmjerena samo na ispitivanje javnog mišljenja.<sup>12</sup>

*TI Corruption Perception Index (CPI)* najpoznatije je istraživanje kojim se stvara ljestvica zemalja na temelju ocjene o rasprostranjenosti korupcije u njima. Ovim istraživanjem se zemlje na godišnjoj razini vrednuju prema svojoj percepciji korupcije u javnom sektoru, na temelju znanstvenih procjena i istraživanjima javnog mišljenja. Indeksom se rangira 180 zemalja na ljestvici od 100 – bez korupcije do 0 – visoka korumpiranost. Indeks čine dvije skupine podataka: percepcija i prosudba stručnjaka za pojedine zemlje i istraživanje stajališta poslovnih ljudi putem ankete. Korištenje metode indeksa percepcije pri mjerenju korupcije tijekom dužeg vremena dovelo je do identificiranja korupcije kao velikog društvenog problema čime se na nju usmjerila pažnja svjetskih institucija i domaćih sudionika, prvenstveno medija te nevladinih organizacija.<sup>13</sup> Ova metoda, kao i svaka druga, ima svoje nedostatke. Prije svega indeks ne spominje trenutno stanje korupcije u zemlji već se svodi na prethodno dvogodišnje razdoblje. Dobiveni parametri tumače se kao trend pa se govori o napretku ili zaostajanju neke zemlje u svojoj borbi protiv korupcije.<sup>14</sup>

Transparency International je u svrhu korekcije nedostataka prethodne metode razvio *Global Corruption Barometer* kao kriterij prosudbe raširenosti, visine i područja koja su pod rizikom od korupcije. GCB nastoji razlučiti percepciju korupcije među društvenim skupinama, te razlikovati područja rizika korupcije. Prvo istraživanje provedeno 2003. pokazalo je da na percepciju javnosti najviše utječe povjerenje u institucije i njihova učinkovitost.

*Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)* istraživanje je koje provode Europska banka za obnovu i razvoj i Svjetska banka. Takva istraživanja odlikuje vrhunska kvaliteta i obuhvatnost, kao i statistička profinjenost. Lokalni dužnosnici, bankari, pravnici, stručnjaci za procjenu stanja čine uzorak istraživanja.

*World Bank Institute, Nations in transit, Galup International, Bertelsmann Transformation Indeks (BTI), Business Environment Risk Intelligence (BERI)* samo su još neka od istraživanja korupcije.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Marijan Benko et al., *Korupcija – pojavni oblici i mjere za suzbijanje*, Inženjerski biro, Zagreb, 2008., str. 11, 12

<sup>13</sup> <https://transparency.hr/hr/antikorupcija-detaji/indeks-percepcije-korupcije-ipk-420> (pristupano 15. kolovoza 2022.)

<sup>14</sup> Ivan Grdešić, *Indeks percepcije korupcije*, Zagreb, 2010., str. 20

<sup>15</sup> Ibid.

Da se korupcija može mjeriti vjerojatno bi bila eliminirana, ali pitanje je što bi se uopće mjerilo. Samo jednostavnim mjerenjem danog mita došlo bi do zanemarivanja mnogih drugih koruptivnih djela koja nisu praćena davanjem mita. <sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Tanzi, V., op. cit., str. 576

## 2.2. VRSTE KORUPCIJE

Uobičajena podjela korupcije jest ona prema značajnosti, veličini i učestalosti koruptivnih djela. Ova podjela spominje dvije vrste korupcije: korupciju na visokoj i niskoj razini.<sup>17</sup> Korupcija na višoj razini uključuje predsjednike, ministre, članove vlade, guvernere i druge visoke dužnosnike, dok se korupcija na nižoj razini najvećim dijelom odnosi na državne službenike. Može se reći kako je razlika između više i niže razine u njihovim različitim političkim ulogama ili funkcijama javnih službenika i normi koje reguliraju njihovo postupanje. Morris spominje i korupciju na temelju određenih karakteristika transakcije, pri čemu se povlači razlika između iznude i podmićivanja. A razlikuju se i termini „grand vs petty“ odnosno velika naspram sitne korupcije.<sup>18</sup>

Amundsen spominje privatnu i kolektivnu korupciju. Privatna se odvija između pojedinaca, dok kolektivna uključuje veći broj aktera. Govori i o redistributivnoj i ekstraktivnoj korupciji. Redistributivna korupcija dovodi do efekta političke impotencije i onesposobljavanja države. Dok teorija ekstraktivne korupcije kaže kako najviše koristi od korupcije imaju oni koji su korumpirani dok je koruptor više ili manje pasivan igrač. Najčešće spominjane vrste korupcije koje između ostalog spominje i Amundsen jesu politička i birokratska korupcija o kojima će više riječi biti u nastavku rada.<sup>19</sup>

Beare identificira četiri vrste korupcije, mito/proviziju koji se traže ili daju kao zamjena za izvršavanje zakonitog posla, korupciju u izbornoj kampanji koja je koncipirana za osiguranje stalnog utjecaja, zaštitnu korupciju koja obuhvaća plaćanja za sudjelovanje u nelegalnim poslovima i sistemsku top-down korupciju gdje vladajuće elite kontinuirano izvlače bogatstvo nacije.<sup>20</sup>

Jedna od podjela je ona koja razlikuje korupciju u svakodnevnom životu, poslovanju i visokoj vlasti. Korupcija u svakodnevnom životu nastaje kao rezultat interakcije službenika i običnih građana, a uključuje raznovrsne poklone za dužnosnika i članove njegove obitelji od strane građana. Jedan oblik poslovnog konflikta u kojem stranke mogu pribjeći traženju pomoći od sudaca da odluči u njihovu korist predstavlja korupciju u poslovanju. Korupcija u koju je uključeno političko vodstvo i vrhovni sudovi u demokratskom sustavu tako da skupina ljudi

---

<sup>17</sup> Priručnik o korupciji, IRMO, 2018, str. 8

<sup>18</sup> Morris Stephen, D., Forms of corruption, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/167031/1/ifo-dice-report-v09-y2011-i2-p10-14.pdf> (pristupano 16. kolovoza 2022 )

<sup>19</sup> Amundsen, I., Political Corruption – an introduction to the issues, Bergen: Chr. Michelsen Institute, Working Paper, 1997., str. 3, <https://www.cmi.no/publications/1040-political-corruption> (pristupano 16. kolovoza 2022 )

<sup>20</sup> Margaret Beare, Corruption and Organized Crime: Lessons from History, 1997., [https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/scholarly\\_works/1229/](https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/scholarly_works/1229/) (pristupano 16. kolovoza 2022 )

koji su se nastanili na vlasti ostvaruje svoje interese i šteti interesima biračkog tijela jest korupcija u visokoj vlasti.<sup>21</sup>

Neke od podjela kao vrstu korupcije spominju klijentelističku korupciju gdje osoba koja je sudionik koruptivnih aktivnosti, primjerice u davanju mita, postiže veću dobrobit od osobe koja taj mito prima, za razliku od patrimonijalne korupcije u kojoj osoba koja prima mito ostvaruje veću korist od osobe koja taj mito daje. Ovisno o iznosu mita i incidenciji isplate možemo razlikovati značajnu i beznačajnu korupciju. Značajna obuhvaća veće jednokratno plaćanje javnim službenicima koji se nalaze na „višim“ pozicijama, dok beznačajna korupcija uključuje stalna plaćanja manjih svota javnim službenicima koji su na „nižim“ pozicijama.<sup>22</sup>

Neki autori vođeni pozitivnim kaznenim pravom koje u velikom broju država razlikuje dva tipa kaznenih djela korupcije – pasivno i aktivno podmićivanje, korupciju dijele na aktivnu i pasivnu. Aktivna uključuje osobe koje potiču izvršenje kaznenih djela time što daju neko dobro, a u pasivnoj je riječ o osobama koje izvršavaju neko kazneno djelo koje je povezano s vršenjem njihove funkcije a zauzvrat primaju neko dobro.

Mikro, mezo i makro također su jedne od vrsta u kojima se korupcija pojavljuje. Administrativna iznuda, neovlašteni darovi u području zdravstva i administracije, škole i policije čine mikro korupciju. Makro korupcija uključuje brojne djelatnosti vlade, državne ponude, gradnju prometnica, željeznica, zračnih luka, bolnica i dr. Mezo korupcija objedinjuje srednju razinu menadžmenta financijske policije, carine, policiju u lokalnim sredinama.<sup>23</sup>

Derenčinović korupciju dijeli na individualnu, sistemsku, posrednu i natjecateljsku. Individualnu korupciju opisuje kao korupciju najobičnijih građana koji nemaju nikakvog doticaja sa politikom, sportom i cjelokupnom javnom scenom tako da se priča o njihovoj korupciji ne bi mogla naći na naslovnim stranicama dnevnih tiskovina, već jedino tamo negdje u onom dijelu novina koji se najčešće preskače jer nije zanimljiv. Upravo je taj manjak publiciteta koji obilježava individualnu korupciju razlog njezine dugotrajnosti i rezistentnosti. O sistemske korupciji, o kojoj će u nastavku ovog rada biti više riječi, govori kao o „...proizvodu osobitosti određenog sistema koji u cilju svog održanja ili drugih egzistencijalnih razloga ne bira metode i sredstva autonomnog funkcioniranja.“ Osobni

---

<sup>21</sup> <https://cyberleninka.ru/article/n/types-forms-of-corruption-causes-and-consequences/viewer> (pristupano 16. kolovoza 2022)

<sup>22</sup> Paula Letunić, Korupcija i društveno-ekonomski razvoj, Politička misao god. 48, br. 2, Zagreb, 2011., str. 189

<sup>23</sup> Eldar Šaljić, Metodika otkrivanja i prevencije korupcije, Pravne teme god. 3, br. 5, str. 141

probitak obilježje je posredne korupcije, točnije, o kakvoj se vrsti osobnog probitka radi. Problem je posredne korupcije što je gotovo nemoguće odrediti njezin motiv zbog posebnosti funkcije politike u kojoj je „usluga za uslugu“ dio uobičajene prakse. Natjecateljska korupcija najčešća je u svijetu sporta u kojem nebitne i neuspješne osobe brzo odlaze u zaborav, dok se pobjednici pamte i proslavljaju. Treba spomenuti kako je natjecateljska korupcija u određenim područjima gotovo svakodnevno prisutna kao što je to primjerice u polju javne nabave.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Davor Derenčinović, Mit o korupciji, NOCCI, Zagreb, 2001., str. 7-28

### 2.2.1. POLITIČKA KORUPCIJA

Prema uvriježenoj definiciji većine politologa korupcijom se smatra svaka transakcija između subjekata privatnog i javnog sektora pri čemu se kolektivna dobra protuzakonito pretvaraju u privatne isplate. Budući da se zbiva na visokim razinama političkog sustava, politička korupcija uvijek podrazumijeva donositelje političkih odluka. Dakle, kada donositelji političkih odluka koriste političku moć koju imaju kako bi poboljšali svoj status, moć i bogatstvo. Politička korupcija odvija se na najvišem državnom nivou i ima svoje političke posljedice. Ne samo da utječe na način odlučivanja, već dovodi i do pogrešne raspodjele resursa. Sukladno tome, politička korupcija je nešto „više“ od pukog kršenja formalnih i pisanih normi, profesionalnih kodeksa i etike. Politička korupcija je kada su zakoni i propisi manje ili više sustavno kršeni od strane vladajućih, zanemarivani, izostavljeni ili čak oblikovani kako bi odgovarali njihovim interesima.

Za razliku od administrativne korupcije kod koje korumpiran može biti primjerice učitelj ili medicinska sestra, korupcija ministra, vladajuće stranke ili predsjednika veći je problem budući da ona ima svrhu izvan osobnog bogaćenja i pohlepe, a to je održanje sistema na vrhu. Možemo zaključiti kako je glavno obilježje političke korupcije to da je uvijek uključen javni službenik ili političar, to jest nositelji moći koji ostvaruju korist neovisno o tome da li u džep stavljaju nešto malo ili veliko.<sup>25</sup>

Nejavni sudionik nalazi se na drugoj strani koruptivnog djela, primjerice građanin kao porezni obveznik, privatno poduzeće, organizacija civilnog društva kao i bilo koji drugi nejavni subjekt. Njih nazivamo korupcionašima koji traže nešto zauzvat od korupcije javnog dužnosnika. Time se potvrđuje jedna od definicija korupcije koju smo ranije spomenuli kako je korupcija sporazumno djelovanje od kojeg su obje strane na dobitku. Tko će na kraju dana dobiti više, korupcionaš ili korumpirani fundamentalno je pitanje. Teško je odrediti pobjednika, ali kao indikator možemo uzeti informaciju o tome tko je prvi dao inicijativu za koruptivnu pogodbu.

Amundsen kaže kako bi se politička korupcija trebala podijeliti na dva temeljna i povezana procesa. Prvi je ekstraktivna politička korupcija kada politički vođe svoju moć koriste kako bi na nemoralan i nezakonit način mogli uzimati iz javnih i privatnih izvora za svoje ili bogaćenje grupe. Najčešći oblici koruptivnog izvlačenja su: mito, iznuda, prijevara i pronevjera.

---

<sup>25</sup> Amundsen, I., op. cit., str. 3, 4.



Drugi proces naziva se političkom korupcijom za očuvanje moći što se odnosi na situacije kada vlastodršci koriste sredstva koja su stekla na koruptivan način kako bi na isti takav način održali i ojačali svoju poziciju. Favorizam i kooptiranje kao i manipulacija institucijama oblik su ovog procesa političke korupcije.<sup>26</sup>

Politička kao i ostale vrste korupcije pojavljuje se u određenim oblicima koji mogu biti: kupovanje političkog utjecaja od strane privatnog sektora, novčane malverzacije od strane političkih kandidata i vladajuće strukture, politički netransparentni novčani tokovi, učinak na pravni sustav i zakonodavnu vlast.

Na pitanje kako politička korupcija počinje, kao odgovor se može utvrditi da je to financiranjem političkih stranaka i njihovih kampanja budući da nema dostatnih informacija dostupnih javnosti o stvarnim izvorima financiranja čime se omogućuje utjecaj na političke rezultate financiranjem putem privatnih kanala.<sup>27</sup>

Fenomen političke korupcije u Republici Hrvatskoj prepoznat je tek nakon 2000. godine iako je već ranije tj. 1994. provedeno istraživanje o korupciji, dok su se prve komparativne analize pojavile između 1999. – 2001. 1999. godine započelo je mjerenje indeksa korupcije u RH prema kriterijima Transparency Internationala na kojemu je Hrvatska zauzela 74. mjesto na ljestvici od 105 zemalja, pri čemu je na prvom mjestu najmanje korumpirana, a na zadnjem najkorumpiranija zemlja. Nema sumnje da je takva pozicija značila da je Hrvatska zemlja u kojoj postoji velika korupcija, što je nedvojbeno dovelo do loše percepcije po pitanju demokratske kontrole i uspješnosti borbe protiv korupcije. Od tada je Hrvatska oscilirala na ljestvici tako da je vrhunac dosegnut 2003. godine sa 51 mjestom, da bi 2009. opet zadobila visoko 66 mjesto. U Hrvatskoj je, za razliku od ostalih tranzicijskih zemalja situacija bila drugačija jer je politički i društveni razvoj onečišćen ratnim posljedicama i djelovanjem autoritarnog postkomunističkog, nacionalističkog režima nakon sloma jugoslavenskog socijalizma. Autor navodi 6 glavnih uzroka neobuzdane korupcije u Hrvatskoj: nasljeđe starog sustava, korupciju je potaknuo rat, netransparentna privatizacija državnih poduzeća, nacionalistička revolucija, masivna birokracija, hipernormativizam.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Amundsen, I., Political Corruption in Africa – Extraction and power preservation, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishers Ltd, 2019., str. 5 – 19 str., <https://www.cmi.no/publications/6929-political-corruption-in-africa-extraction-and-power-preservation#author-details> (pristupano 17. kolovoza 2022.)

<sup>27</sup> Jelena Budak, Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju <https://hrcak.srce.hr/clanak/28744> (pristupano 17. Kolovoza 2022.)

<sup>28</sup> Damir Grubiša, Politička misao, Vol. 47, No. 5, 2010, str. 75-78

*„U Republici Hrvatskoj 66% ljudi smatra kako se vlada vodi u korist nekoliko velikih privatnih interesa.“<sup>29</sup>*

---

<sup>29</sup> Globalni barometar korupcije – EU 2021 <https://transparency.hr/hr/novost/globalni-barometar-korupcije-eu-2021-908> (Pristupano 18. kolovoza 2022.)

## 2.2 2. ADMINISTRATIVNA KORUPCIJA

Raširenu administrativnu korupciju u većini slučajeva prati nazočnost političke korupcije. Stoga, kada je riječ o administrativnoj ili birokratskoj korupciji, većina autora kaže kako je riječ o dva pojma koje je teško odvojiti, to jest idu „ruku pod ruku“. <sup>30</sup> Zbog ovlasti koje imaju unutar sistema, birokratska i politička korupcija krše različite norme. Dok se politička korupcija odnosi na kršenje normi drugog reda, administrativna podrazumijeva kršenje normi prve kategorije, zakona i pravila koji su rezultat političkog odlučivanja. Primjerice Bardhan razliku između administrativne i političke korupcije barem kad je u pitanju SAD vidi u tome da država podnosi velike razine političke korupcije, ali ne i administrativne, zbog čega to dvoje ne ide zajedno. Neki administrativnu korupciju nazivaju „svakodnevnom, sitnom, rutinskom, uličnom“, ali to i nije najtočnije budući da ona u ekonomskom i društvenom smislu može biti golemo raširena. <sup>31</sup>

U mnogobrojnim zemljama, posebice onima u razvoju, država svoju ulogu najčešće ostvaruje pomoću brojnih pravila i normi. Za obavljanje mnogih aktivnosti u takvim je državama potrebno imati dozvolu, kao što je primjerice vožnja automobila, otvaranje trgovine, gradnja kuće, putovanje, posuđivanje novca i sl. Da bi se takva dozvola dobila nerijetko je potrebno obići i nekoliko javnih institucija, pri čemu službenici tih tijela mogu odbiti izdavanje potrebnog dokumenta ili jednostavno pričekati par mjeseci sa odlukom. Službenici zbog ovlasti koje imaju posjeduju svojevrсни monopol pri čemu mogu zatražiti mito od osoba kojima je potrebna neka dozvola ili dokument. „Licence raj“ izraz je koji se u Indiji koristio za osobu koja je prodavala različite vrste dozvola. Spoznaja da u nekim slučajevima propisi nisu javno raspoloživi ili dostupni, kao i to da se dozvola može pribaviti samo na točno određenom mjestu, rezultira time da u tom području nema konkurencije čime se birokratima pruža ogromna količina moći ali i prilika za izvlačenje mita. Zbog velikog broja propisa koji povećavaju potrebu za stalnim kontaktima građana i službenika povećava se i količina vremena koju korisnici troše na pribavljanje potrebnih dokumenata. Istraživanje provedeno u nekim zemljama prije svega tranzicijskim, pokazuje da menadžeri nekih poduzeća, posebno malih, velik dio vremena provode upravo baveći se birokracijom. <sup>32</sup>

Budući da je administrativna korupcija u najvećem broju slučajeva zasnovana na nekoj vrsti ugovora, razumijevanja između dva pojedinca ili kao sporazum koji se temelji na osobnom

---

<sup>30</sup> Jelena Budak, op. cit.

<sup>31</sup> Morris Stephen, D., op. cit.

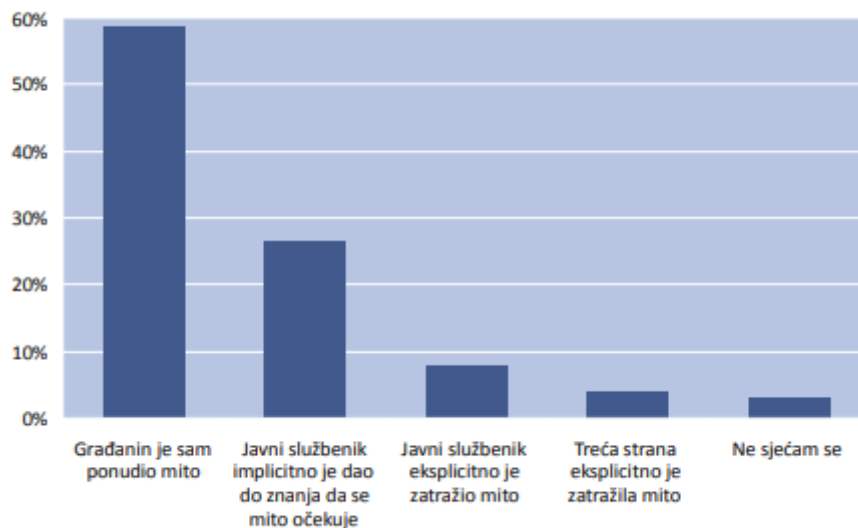
<sup>32</sup> Tanzi, V., op. cit., str. 566-567

poznanstvu na obiteljskoj ili nekoj drugoj osnovi, jedan od institucionalnih pokušaja koji se može razviti kako bi se smanjila pojava korupcije jest impersonalizacija odnosa javnih službenika i građana. Pri čemu se mogu primijeniti principi Weberove idealne birokracije poput zapošljavanja, specijalizacije, hijerarhije, regrutiranja, napredovanja, plaćanja prema stažu i zaslugama. Weber je bio svjestan činjenice da niti jedna birokracija nije idealna. Zbog čega su neke administracije efikasnije i manje podložne korupciji od drugih može se objasniti činjenicom tradicije i učinka koji oni imaju na ponos onih koji rade za državu. Kada je riječ o institucionalnim i internim potezima za smanjenje korupcije dolazi do dvojbe budući da su javni službenici obično oni koji imaju najviše koristi od korupcije.<sup>33</sup>

Istraživanje provedeno od strane Ureda UN-a za droge i kriminal pod nazivom Korupcija u RH: Stvarna korupcijska iskustva građana pokazalo je da građani u najmanje 58% slučajeva mito nude sami, a na zahtjev službenika mito je dano u skoro 40% slučajeva. U 28% slučajeva javni službenik prešutno daje do znanja građaninu da treba dati mito, a samo u 8% slučajeva mito je izričito zatražen od strane javnog službenika.

Izvor: Korupcija u Hrvatskoj: Stvarna korupcijska iskustva građana

#### Inicijativa primanja i davanja mita, u Hrvatskoj (2010.)



*Napomena: Podaci se odnose na zadnje mito koje je davatelj mita dao u posljednjih 12 mjeseci.*

<sup>33</sup> Amundsen, I. op. cit., str. 30

### 2.2.3. SISTEMSKA KORUPCIJA

Kao što smo već ranije spomenuli, sistemska je korupcija rezultat specifičnosti nekog sustava koji ne bira oruđe i načine u svrhu egzistencijalnih razloga ili svog opstanka. Može se reći kako se sistemska korupcija odnosi na situacije gdje je korupcija duboko ukorijenjena i prožeta kroz naše društvo. Za sistemsku korupciju postoji jedna jednačba koja glasi:  $K=M+D-O$ , što u prijevodu znači korupcija = monopol + diskrecija – odgovornost. Korupcija je veća što je veći monopol, diskrecija te politički interes.<sup>34</sup>

Korupcija je u pojedinim zemljama sustavna to jest sistemska budući da zahvaća gotovo sve resore i teško ju je izbjeći. Jednom kada korupcija postane sistemska stvoreni su temelji za njezin daljnji rast dok se šansa za otkrivanje i kažnjavanje smanjuje. Teško je ozbiljno kazniti jednu osobu kada je velika vjerojatnost da je mnogo drugih jednako odgovorno. U zemljama u kojima je izražena sistemska korupcija, kriteriji i pravila ponašanja kao i institucije već su prilagođeni korumpiranom načinu djelovanja, a onda u takvim društvima i sami građani postaju korumpirani kako bi mogli opstati.<sup>35</sup>

Sistemska korupcija utječe na mikro i makroekonomsku situaciju pojedine zemlje. Na makroekonomskom planu ona dovodi do gubitka državnog novca kroz nepromišljeno zaduživanje budućih generacija i preveliku potrošnju. Dok na mikroekonomskoj razini poduzetnike odvodi u gospodarski kriminal, to jest podzemlje. Ovakva situacija odbija strane investitore i bankare zbog čega oni bježe od zemalja u kojima je korupcija stil života i poslovanja. Strani poduzetnici znaju da će ih u korumpiranim zemljama svako ulaganje stajati 20% više nego što treba, a nekad i više od toga. Stoga takve zemlje uspijevaju privući samo „prljavi“ novac.<sup>36</sup>

Jedan od poznatijih primjera sistemske korupcije jest afera Watergate vezana uz predsjednika SAD-a Richarda Nixona. Riječ je o najvećem političkom skandalu u povijesti SAD-a, a sama afera rezultirala je ostavkom predsjednika nakon što je otkrivena njegova upletenost u pokušaj zataškavanja skandala. Pokrenute su brojne istrage koje su vodili specijalni istražitelji, Velika porota i posebna senatska komisija a sve je rezultiralo dokazima o

---

<sup>34</sup> Davor Derenčinović, op. cit., str. 15

<sup>35</sup> Grey, C. W.; Kaufmann, D. (1998) Corruption and Development // Finance & Development, Vol.35, No.1, str. 8-9 [Corruption and Development - Finance & Development - March 1998 - Cheryl W. Gray and Daniel Kaufmann \(imf.org\)](#) (Pristupano 22. Kolovoza 2022)

<sup>36</sup> Neven Šimac, Protiv korupcije: Stara pošast, nove opasnosti, Mala škola demokracije, Zagreb-Split, 2004., str. 10

zloupotrebi dužnosti i ovlasti predsjednika i njegove administracije što nesumnjivo govori o tome da je riječ o sistenskoj korupciji.<sup>37</sup>

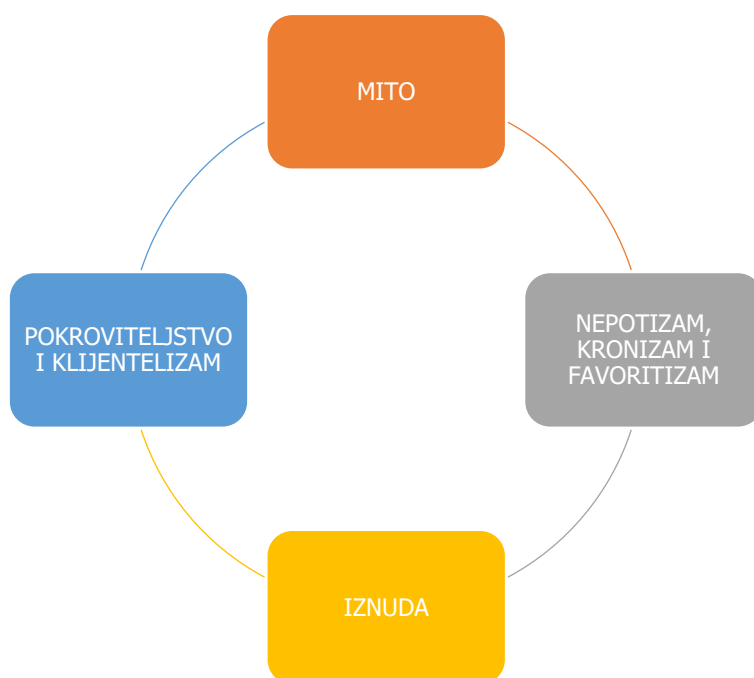
---

<sup>37</sup> Ibid

### 2.3. OBLICI KORUPCIJE

Korupciju možemo podijeliti i po oblicima koji detaljnije govore od čega se korupcija sastoji, to jest, koji korupcijski elementi su prisutni u pojedinim ponašanjima i djelovanjima. Najpoznatija podjela korupcijskih oblika jest ona Heidenheimerova na crnu, sivu i bijelu korupciju. Crna korupcija je ona s propisanim restrikcijama, a koju kritiziraju društvo i javni službenici. Bijela korupcija je obično prihvaćena od javnosti i službenika, dok sivu korupciju osuđuju i društvo i javni službenici.<sup>38</sup>

U hrvatskom jeziku uzrečica „mito i korupcija“ ukazuje da korupcija osim uobičajenog prepoznatljivog primanja i davanja mita zadobiva i brojne druge pojavne oblike. Neki od najčešćih oblika korupcije o kojima će više riječi biti u nastavku rada su: mito, nepotizam i kronizam, iznuda, favoritizam, pokroviteljstvo i klijentelizam.



<sup>38</sup> Priručnik o korupciji, op. cit., str. 9

### 2.3.1. MITO

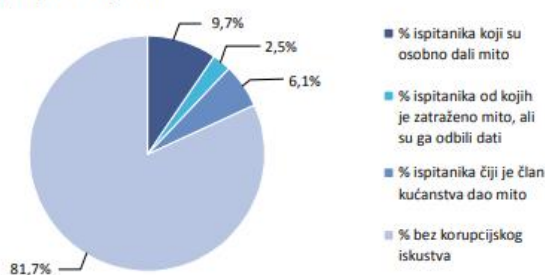
Najčešći oblik u kojem se korupcija pojavljuje jest mito, odnosno davanje i primanje mita. Mito može biti u vidu novca ili poklona. Treba razlikovati mito od poklona jer u mnogim slučajevima mito može biti „zamaskiran“ u obliku dara, ali dar za razliku od mita ne podrazumijeva reciprocitet. Ipak, iako razlika postoji, ponekad je teško razlučiti kada poklon postaje mito. Mito podrazumijeva plaćanje fiksnog iznosa ili usluge u naturi političkom moćniku, članu njegove obitelji, vladajućoj stranci ili organizaciji. Glavno obilježje mita jest da davatelju pruža mogućnost da ostvari određenu korist koju legalnim putem ne bi mogao ostvariti.<sup>39</sup>

Postoje mnogi izrazi koji su jednaki mitu kao što su: bakšiš, sladilo, novac za podmazivanje i isplate a predstavljaju iznose koji su potrebni ili obavezni kako bi se izbjegla neka neugodnost ili da stvari prođu brže, lakše i jednostavnije kroz birokraciju.<sup>40</sup>

Mito se na najjednostavniji način može objasniti sljedećim primjerom: podmićivač želi nešto od javnog službenika i spreman je platiti mito za to, dok službenik za prodaju ima svoju moć i želi određenu vrstu naknade za rizik koji preuzima. U pozadini svega je država koja svojom politikom i postupcima stvara okruženje koje djeluje poticajno na one koji primaju ili daju mito. Prema Weberovoj idealnoj birokraciji javni službenik poslušni je provoditelj uputa i naloga koje dobiva od države.<sup>41</sup>

Izvor: Korupcija u Hrvatskoj: Stvarna korupcijska iskustva građana

**Posredno i neposredno iskustvo odraslih građana Hrvatske s podmićivanjem u posljednjih 12 mjeseci**



Podaci prikazani na gornjoj slici prikazuju da je podmićivanje i dalje izrazito prisutno u životima hrvatskih građana. Na svaka četiri građana koja daju mito javnom službeniku, dolazi jedan koji to neće učiniti.

<sup>39</sup> Marijan Benko et al., op. cit., str. 157

<sup>40</sup> Amundsen, I., op. cit., str. 11

<sup>41</sup> Tanzi, V., op. cit., str. 587



### 2.3.2 NEPOTIZAM, KRONIZAM I FAVORITIZAM

Nepotizam možemo definirati kao zapošljavanje članova vlastite obitelji na radna mjesta ili pružanje prednosti pri zapošljavanju svojim poznanicima pri čemu kriterij stručnosti ne predstavlja bitan faktor. „Riječ nepotizam dolazi od latinske riječi *nepos* što u prijevodu znači nećak.“ Pojam nepotizam prvi put se koristio u slučaju nećaka pape Hadrijana I. kojeg je papa postavio na poziciju glavnog papinskog zapisničara, a kasnije je brojne položaje dodijelio i drugim rođacima.<sup>42</sup> Brojni predsjednici sa neograničenim mandatom nastojali su zajamčiti svoje nesigurne pozicije tako što su nominirali pripadnike svoje obitelji na ključan pozicije u državnom aparatu. Kada je uspješan, duboko nepotistički sustav približava se „mafiji“ zbog jednakih obiteljskih vrijednosti i lojalnosti.

Favoritizam je princip zloupotrebe moći koji uključuje privatizaciju i neobjektivnu raspodjelu državnih resursa, bez obzira na to kako su ti resursi prvotno raspoređeni. Povezan je sa korupcijom samim tim što znači zluporabu moći. Možemo ga odrediti i kao normalnu ljudsku podložnost za favoriziranje obitelji ili prijatelja. Postoje još neki oblici favoritizma poput subvencioniranih kredita, povoljna kupnja privatizirane javne imovine, imenovanje za zastupanje korporativnih interesa u javna vijeća ili odbore, brojne druge ekonomske politike. Koji će oblik favoritizma biti primijenjen ovisi o političkim i strateškim potrebama dana, kao i socijalnim i kulturnim obrascima.<sup>43</sup>

Kronizam se za razliku od nepotizma odnosi na nezakonito favoriziranje prijatelja od strane javnih službenika. Kronizam i nepotizam rasprostranjeni su korupcijski oblici koji imaju značajne posljedice za djelovanje javnog sektora. Prvenstveno utječu na umanjenje nivoa kvalificiranosti i efikasnosti javne uprave s obzirom da se povlastice dijele bez realnih i razvidnih kriterija. Oba ova oblika korupcije pridonose endemičnom jačanju korupcije u društvu.<sup>44</sup> Izvor: <https://images.app.goo.gl/XqeTYPKja2FAYj3m8>



<sup>42</sup> Slađana Aras, Korupcija, op. cit., str. 33

<sup>43</sup> Amundsen, I., op. cit., str. 14

<sup>44</sup> Marijan Benko et al., op. cit., str. 159

### 2.3.3. IZNUDA

Iznuda je još jedan od oblika korupcije a obuhvaća svjesno i protuzakonito ostvarivanje materijalne ili nematerijalne koristi od pojedinca ili druge osobe putem nezakonitog pritiska u smislu prijetnje ili ucjenjivanja u svrhu prisile radi ostvarivanja određenih benefita. Ovakva prisila čak može uključivati i fizički napad ili nasilje.<sup>45</sup>

Amundsen iznudu definira kao izvlačenje novca primjenom prisile ili nasilja. Iznudu povezuje sa mafijom, spominjući novac za „zaštitu ili sigurnost“ koji je izvučen na klasični mafijaški način. Stvara se svojevrsna atmosfera nesigurnosti u kojoj su pojedinci, privatni poslodavci ili javni službenici maltretirani i terorizirani od strane „mafije“ koja ucjenom izvlači njihov novac da bi im omogućila mir. Samo su oni koji plaćaju takav novac zaštićeni od daljnjeg uznemiravanja. I iznuda je, kao i mito, u svojoj osnovi koruptivna radnja samo što je novac izvučen na nasilniji način. Iznuda kao oblik korupcije može biti *top-down* ili *bottom-up*. Primjerice, kada prave mafije poput ruskih ili talijanskih svoj utjecaj nametnu nekim državnim dužnosnicima ili institucijama putem zastrašivanja, nekada čak i atentatima, a zauzvrat dobivaju oslobođenje od poreza, pravnu zaštitu itd. *Top-down* vrsta iznude je najblaže rečeno kada je sama država najveća mafija od svih pa putem svojih sigurnosnih ili sličnih službi traži novac od pojedinaca ili grupa kako bi ih zaštitila od uznemiravanja.<sup>46</sup>

Za razliku od podmićivanja, iznuda uključuje korištenje i zloupotrebu državne vlasti od strane javnih službenika kako bi zahtijevali protuzakonita plaćanja u zamjenu za zakonitu ili nezakonitu uslugu. Smjer učinka se kod iznude kreće od države prema društvu dok se u podmićivanju smjer mijenja. Velika je razlika kada trgovci drogom na svojoj platnoj listi imaju pola policije kada daju svoje ponude od situacije u kojoj policija pretresa male lopove ili traži mito od građana za stvarne ili izmišljene prekršaje.<sup>47</sup>

Sa iznudom se povezuje i prijevara kao oblik korupcije u kojem javni službenici nizom kriminalnih aktivnosti varaju, obmanjuju ili krađu korištenjem javnih ovlasti koje su im dodijeljene. To su slučajevi financijskog inženjeringa, umiješanosti državnog vrha u trgovinu opasnim otpadom, krijumčarenja a često su praćeni pranjem novca i bezbrižno se odvijaju pod zaštitom i za osobnu korist samog državnog vrha.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Damir Grubiša, op. cit., str. 85

<sup>46</sup> Amundsen, I., op. cit., str. 13

<sup>47</sup> Morris Stephen, D., op. cit., str. 11

<sup>48</sup> Marijan Benko et al., op. cit., str. 158

#### 2.3.4. POKROVITELJSTVO I KLJENTELIZAM

Pokroviteljstvo predstavlja poseban oblik političke korupcije gdje pokrovitelj podupire svoje „korisnike“ te im ovisno o njihovoj privrženosti stranci ili njenom vodstvu, a neovisno o njihovim vještinama, daje pojedini položaj u društvu. Položaji se često dodjeljuju unatoč nekompetenciji klijenata. Na takav način stvaraju se pristaše i sljedbenici određenog režima, nebitno da li je riječ o pojedinačnim ili slučajevima u kojima je podrška pružena svim segmentima društva.<sup>49</sup>

Lomnitz govori o pokroviteljstvu kao o mehanizmu neformalne razmjene između formalnih društvenih sektora poput velikih poslovnih kompanija, sindikata i državnog aparata. Pokrovitelj pruža sigurnost zaposlenja, političku protekciju i pouzdanost u zamjenu za odanost koja se izražava kroz osobnu posvećenost pokrovitelju, političkoj podršci i privrženosti u ideološkom smislu. „*Kada je rođak ili prijatelj postavljen na visoku političku poziciju, on ili ona mogu očekivati da će im se obratiti za patronažu, uključujući dodjelu podređenih radnih mjesta.*“

Odnosi pokrovitelja i klijenta zastupljeni su i u administrativnoj strukturi. Eisenstadt i Roninger govore kako klijentelizam može biti rašireniji u socijalističkim nego u industrijskim društvima, a osobito među političkom elitom. Simis kaže kako politički dužnosnici primaju redovitu naknadu u obliku provizije time što na visoke položaje postavljaju svoje poznanike i rođake.<sup>50</sup>

Amundsen govori o klijentelizmu kao o temeljnom obilježju neopatrimonijalnog sustava. Riječ je o profinjenoj hijerarhijskoj mreži odnosa pokrovitelj-klijent gdje pokrovitelji svojim klijentima pružaju usluge, položaje i javnu potporu u zamjenu za neku vrstu podrške. Ovakve klijentelističke mreže uzajamnosti pokrovitelji koriste kako bi osigurali potporu kroz izvlačenje i raspodjelu bogatstva i prestiža. Primjerice, ljudi na selu postupaju kao klijenti prema zemljoposjednicima, trgovcima i lokalnim administratorima koji imaju ulogu pokrovitelja. Ovi klijenti „niže klase“ nude svoju podršku na izborima, vjersku potporu, rad, financijske koristi svome pokrovitelju da bi u zauzvrat dobili pokroviteljevu zaštitu i vodstvo.

<sup>51</sup>

Naposljetku možemo zaključiti kako je klijentelizam metodologija izvlačenja i pranja novca, neovisno o tome da li se radi o teritorijalnim jedinicama, gospodarskim resorima i

---

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Lomnitz, L., Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model // American Anthropologist, NS Vol.90(1), 1988., str. 10. <https://www.jstor.org/stable/678453> (pristupano 24. kolovoza 2022)

<sup>51</sup> Amundsen, I., op. cit., str. 9

jedinstvenim regionalnim interesima u kojima se financijski interesantne djelatnosti i monopoli privatiziraju ili je riječ o davanju poticaja, olakšica i privilegija na tržištu. Protekom određenog vremena formirane su organizirane skupine koje se javljaju kao kolektivni klijentelistički entiteti u svrhu promicanja kolektivnih klijentelističkih zahtjeva, osnivanja društvenih slojeva i njihovih zastupnika.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Kristijan Kotarski, Goran Radman, Hrvatska u raljama klijentelizma, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2020., str. 239-241

### 3. HRVATSKA I KORUPCIJA

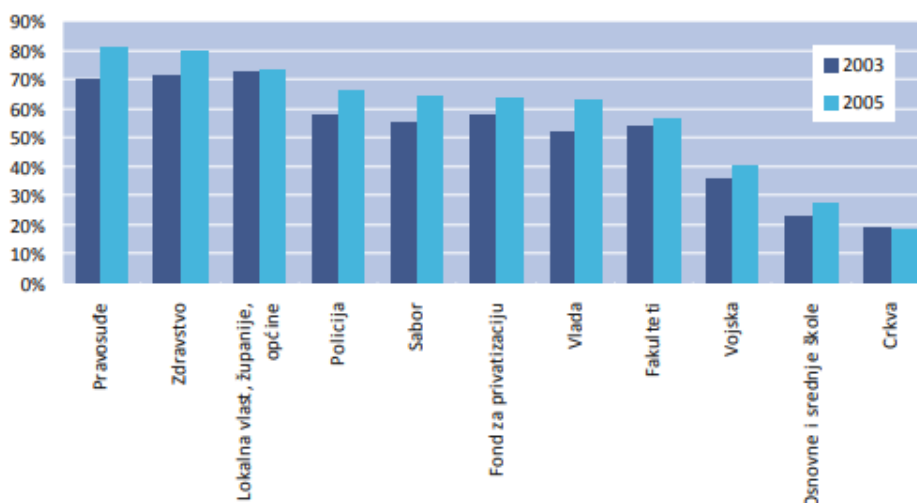
Prvi zaključci izvučeni iz službene kaznenopravne statistike o broju evidentiranih korupcijskih djela i osoba osuđenih za ta djela pokazuju kako u Hrvatskoj nema razloga za brigu jer nema puno korupcije. Ali detaljniji uvid u sve segmente takve statistike pokazuje da nema temelja za takav optimizam.<sup>53</sup>

U usporedbi sa drugim zapadnim državama, u Hrvatskoj su se etičko ponašanje i službena etika pojavili puno kasnije, a kad su se pojavili nisu zaživjeli u punom smislu. Nije teško zaključiti da je mjesto na kojem nema moralnosti i etičnosti plodno tlo za razvoj korupcije. Neki autori kažu kako je upravo korupcija najveća nedaća hrvatskog društva. Postoje brojne tvrdnje zbog čega je to tako, ali većinom se svi slažu da je u Hrvatskoj kriza morala uzrokovana komunističkom ideologijom, domovinskim ratom i nedavnom povijesti. Nije tajna da su pojedini građani koristili ratnu situaciju za vlastiti prosperitet. Uslijedio je velik rast nezaposlenosti, jeftino kupovanje poduzeća, ekspanzija bogataša, a sama korupcija raste u takvom ozračju. Korupcija je u Hrvatskoj postala norma i bilo je teško sklopiti veliki posao ako ne poznajete nekoga ili ga ne podmitite.

Istraživanje provedeno od strane Transparency Internationala 2003. i 2005. godine pokazalo je da je korupcija prema percepciji javnosti 2005. u porastu jer je takvo mišljenje imalo 89% ispitanika, za razliku od 2003. kada ih je bilo 85,9%.

Izvor: Korupcija u Hrvatskoj: Stvarna korupcijska iskustva građana

**Slika 1: Prisutnost korupcije po institucijama javnog sektora, u % ispitanika, 2003. i 2005. godine**



<sup>53</sup> Davor Derenčinović, op. cit., str. 225

U razdoblju koje je uslijedilo nije se promijenilo stajalište da se posao može samo kupiti, a ne dobiti kvalitetom, dok za prodaju „prodavatelji“ traže određeni postotak. Najveći problem bio je taj što se korupcija u Hrvatskoj smatrala uobičajenim obrascem ponašanja.<sup>54</sup>

Prijelomni trenutak u Hrvatskoj borbi protiv korupcije bila je ostavka dotadašnjeg premijera dr. Ive Sanadera sredinom 2009. godine. Borba protiv korupcije naglašena je kao jedan od temeljnih ciljeva od strane nove premijerke. Razdoblje koje je uslijedilo obilježila su uhićenja nekoliko grupa vodećih ljudi u javnim poduzećima i dužnosnika u ministarstvima koji su bili okrivljeni za koruptivno djelovanje.

Prve institucionalne reforme pravosudnog i političkog sustava u smislu efikasnije pravne i političke borbe protiv korupcije vezane su uz otvaranje pregovora za pristupanje Europskoj Uniji.<sup>55</sup>

Kregar u svojoj analizi borbe protiv korupcije razlikuje tri ključna razdoblja: razdoblje prepoznavanja, razdoblje normativnog optimizma i institucionalnog inženjeringa, razdoblje stabilizacije institucija. Korupcija se od osamostaljenja RH pa do kraja 90-ih godina nazivala etički važnim problemom, ali se osim osude i preziranja nije previše učinilo jer je vladala moralna histerija. Period normativnog optimizma i institucionalnog inženjeringa započeo je 2000. godine i trajao je sve do 2010. godine a obilježilo ga je prihvaćanje problema te neuspješni pokušaji poduzimanja antikorupcijskih mjera. Stabilizacija institucija započinje od 2010. godine a fokus je trebao biti i na uspješnoj provedbi normativnog okvira.<sup>56</sup>

Kada je riječ o percepciji korupcije, u Hrvatskoj je najkorišteniji Indeks percepcije korupcije kao i Globalni barometar korupcije koje primjenjuje Transparency International. Prema istraživanju Globalnog korupcijskog barometra EU za 2021. koje je proveo Transparency International 41% hrvatskih građana misli da je došlo do porasta korupcije u posljednjih 12 mjeseci. 36% građana izjavilo je da su u posljednjih godinu dana koristili osobno poznanstvo za javne službe, 14% njih dalo je mito u zamjenu za neku javnu uslugu, dok 66% građana smatra kako Vladu vodi nekoliko velikih interesa.

---

<sup>54</sup> Korunić Križarić L., Kolednjak M., Petričević A., Korupcija i suzbijanje korupcije u RH, Tehnički glasnik, Vol. 5 No. 1, 2011., str. 145 (Pristupano 27. kolovoza 2022.) <https://hrcak.srce.hr/85811>

<sup>55</sup> Zoran Malenica, Ranka Jeknić, Percepcija korupcije i borba protiv korupcije u RH, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 4/2010., str. 837-839 (Pristupano 27. kolovoza 2022.) <https://hrcak.srce.hr/62754>

<sup>56</sup> Ksenija Grubišić, Gordana Marčetić, Siniša Zrinščak, Romea Manojlović Toman, op. cit., str. 84

Prema Indeksu percepcije korupcije Transparency Internationala za 2021. Hrvatska je zauzela 47. mjesto što je jednako kao i prethodne dvije godine.<sup>57</sup>

*„Prema mišljenju hrvatskih građana korupcija je treći po važnosti problem u Hrvatskoj, odmah iza nezaposlenosti i rada Vlade.“*

*„Hrvatski građani su skloni podmićivanju policijskih službenika i djelatnika zaduženih za registraciju vozila kako bi izbjegli plaćanje kazne ili smanjili njezin iznos.“*

*„Hrvatski građani ne vide smisao prijavljivanja korupcije. Više od polovice građana smatra kako će oni koji prijave korupciju vjerojatno to požaliti te da se ništa korisno neće oko toga poduzeti.“<sup>58</sup>*

---

<sup>57</sup> <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021>

<sup>58</sup> Korupcija u Hrvatskoj: Stvarna korupcijska iskustva građana  
[https://www.eizg.hr/userdocsimages/projekti/završeni/Corruption\\_report\\_hrv.pdf&cd=3&hl=hr&ct=clnk&gl=hr](https://www.eizg.hr/userdocsimages/projekti/završeni/Corruption_report_hrv.pdf&cd=3&hl=hr&ct=clnk&gl=hr)

### 3.1. PRAVNI OKVIR

Borba protiv korupcije Hrvatskoj nije bila prioritet samo zbog članstva u EU već i zbog ekonomskog napretka. Postavši međunarodno priznata i neovisna država, Hrvatska je 90-ih godina usvojila neke od konvencija poput Konvencije UN-a protiv korupcije, Kaznenopravne konvencije Vijeća Europe o korupciji, Konvencije OECD-a, i dr. čime se obvezala na borbu protiv korupcije. S ciljem sprječavanja korupcije RH je od 2001. godine postupno uvodila čitav niz institucija i tijela u svoj pravni i politički sustav. To su:

1. Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala – USKOK
2. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave
3. Ured za sprječavanje pranja novca
4. Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti
5. Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije
6. Državna revizija
7. Antikorupcijski odjel pri Ministarstvu pravosuđa i dr.

„Rad USKOK-a određen je Zakonom o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 70/17). Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma (NN 39/19) uređuje postupanje Ureda za sprječavanje pranja novca, rad Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa reguliran je Zakonom o sprječavanju sukoba interesa (NN 143/21). „<sup>59</sup>

Temelj bitke protiv korupcije u RH jest u odredbama Kaznenog zakona, Zakona o USKOK-u kao i međunarodnim instrumentima koje je RH usvojila. Pored prethodno navedenih zakona treba još spomenuti i Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, Zakon o zaštiti svjedoka, Zakon o pravu na pristup informacijama kao i Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima.<sup>60</sup>

Neka od kaznenih djela koja Kazneni zakon određuje kao koruptivna su: „primanje i davanje mita u postupku stečaja, primanje mita u gospodarskom poslovanju, zlouporaba u postupku javne nabave, pranje novca, zlouporaba položaja i ovlasti, primanje mita, davanje mita, trgovanje utjecajem, podmićivanje zastupnika, nezakonito pogodovanje i dr.“<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Zoran Malenica, Ranka Jeknić, op. cit., str. 839-840

<sup>60</sup> <https://mup.gov.hr/istaknute-teme/nacionalni-programi-i-projekti/nacionalni-programi-237/borba-protiv-korupcije/322>

<sup>61</sup> Kazneni zakon, NN 84/21 <https://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon>



### 3.2. ANTIKORUPCIJSKE MJERE

Vlada RH 2009. godine predstavila je Antikorupcijsku kampanju koja je imala za svrhu podići društvenu svijest o škodljivosti korupcije i uvrstiti građane u brojne načine na koje se ona može spriječiti. U kampanji se navodi kako je temelj za zdraviju sutrašnjicu hrvatskog društva upravo učinkovita kampanja protiv korupcije. Za tehničko provođenje kampanje bio je zadužen Sektor za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa. Ali sama antikorupcijska kampanja nije bila dovoljna pa su usvojena dva temeljna antikorupcijska dokumenta: Strategija suzbijanja korupcije i Akcijski plan uz strategiju koji su usvojeni 2008. godine. Strategija je sadržavala glavne elemente borbe protiv korupcije kao što su načelo vladavine prava, načelo dobre prakse, načelo odgovornosti, načelo prevencije, načelo suradnje, načelo učinkovitosti i dr. U svrhu što učinkovitije borbe protiv organiziranog kriminala donijeti su brojni zakoni, uredbe i pod zakonski akti u skladu s odredbama EU, a koji se neposredno odnose na korupciju.<sup>62</sup>

Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. – 2020. razrađena je kroz tri akcijska plana, a pored toga usvojen je i čitav niz drugih zakona za koje se tvrdi da su pridonijeli boljem antikorupcijskom normativnom okviru. Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti donesenim 2019. prvi put je reguliran pojam prijavitelja nepravilnosti i propisana je zaštita za prijavitelja. Novi Zakon o financiranju političkih aktivnosti, referendumu i izborne promidžbe na snagu je stupio 2019. a njime su prihvaćene preporuke GRECO-a kao i Europske komisije. Uspostavljen je i Državni inspektorat čime je omogućeno efikasnije obavljanje nadzornih postupaka budući da u okviru njega djeluje 17 različitih inspekcijskih službi. Glavni cilj javnih politika upravo je borba protiv korupcije koja je dio strateškog cilja 3. koji se odnosi na efikasno i produktivno pravosuđe, javnu upravu i upravljanje državnom imovinom. Trenutačno je u primjeni Strategija za razdoblje od 2021. – 2030. koja je donesena po isteku prethodne Strategije. Na temelju iskustva iz prethodne Strategije može se zaključiti kako treba promijeniti prioritete čime će se povećati trud u sprječavanju korupcije. Neki od prioriteta koji su naglašeni u Strategiji su: borba protiv korupcije, učinkovito i djelotvorno pravosuđe, poboljšanje upravljanja državnom imovinom, kompetentna, učinkovita i dostupna javna uprava. Spomenuti prioriteti predstavljaju i glavne temelje učinkovite ofenzive protiv korupcije te se okolo njih formiraju druge mjere i ciljevi. Za što uspješniju borbu protiv korupcije prvenstveno treba uočiti žarišta koja čine korupcijske rizike.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Korunić Križarić L., Kolednjak M., Petričević A., op. cit., str. 148

<sup>63</sup> Ksenija Grubišić, Gordana Marčetić, Siniša Zrinščak, Romea Manojlović Toman, op. cit., str. 88-94

#### 4. KORUPCIJA NA PRIMJERU ZDRAVSTVENOG SUSTAVA

Korupcija je već sama po sebi globalni problem, a osobit problem predstavlja kada se pojavi u zdravstvenom sustavu. Zdravstveni sustav svake zemlje osjetljiv je na korupciju neovisno o tome na kojoj se razini ona javlja. Rezultati istraživanja Globalnog korupcijskog barometra Transparency Internationala za 2021. na razini EU pokazuju da je zdravstveni sustav takozvano „žarište“ korupcije budući da je 29% građana izjavilo kako se poslužilo osobnim vezama kako bi dobili medicinsku skrb, dok je njih 6% za zdravstvenu uslugu dalo mito. Što se tiče Hrvatske, u proteklih 12 mjeseci, 15% ispitanika dalo je mito, dok se njih 36% koristilo poznanstvima u javnim klinikama i domovima zdravlja.<sup>64</sup>

Svakako treba spomenuti i COVID-19 krizu koja je jasno ukazala koje su slabosti zdravstvenog sustava diljem svijeta. Žurba za otkrivanjem liječenja, cjepiva i tehnologije stvorila je plodno tlo za korupciju i manjak transparentnosti. Korupcija i izostanak transparentnosti u COVID-19 krizi za javnost i zdravstvene radnike mogu predstavljati razliku između života i smrti. Distribucija cjepiva za COVID-19 s obzirom na njegovu veliku potražnju bila je pokretač za kriminalne i korumpirane mreže. Niz zemalja već je prijavilo korupciju tijekom pandemije, a većina njih uopće nema transparentne planove za distribuciju cjepiva.

Kada je prisutna u zdravstvenom sustavu korupcija obuhvaća svaki njegov dio. Dolazi do izvlačenja sredstava koja spašavaju živote, nema transparentnosti kliničkih podataka za zdravstvenu tehnologiju i nove lijekove, pribavljanje zaliha izloženo je utjecaju i podmićivanju. Transparency International navodi kako je iznos sredstava za zdravstvenu skrb koji se svake godine ukrade i više nego dostatan za postizanje Univerzalne zdravstvene zaštite za sve. Zabrinjavajuća je činjenica kako je 1 od 5 ljudi u svijetu, odnosno njih 17%, izjavilo da su bili primorani dati mito za zdravstvene usluge.<sup>65</sup>

Upravo je zdravstveni sektor jedan od najprimamljivijih za korupciju, a pogotovo u društvima u kojima je izostalo poštivanje vladavine prava, nema transparentnosti niti mehanizama odgovornosti. Neke procjene govore da svijet troši više od 7 bilijuna američkih dolara na zdravstvene usluge, a minimalno 10-25% izgubljeno je izravno kroz korupciju. S druge strane, dolazi do porasta svjetskih izdataka za zdravstvenu skrb zbog većeg broja

---

<sup>64</sup> <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021>

<sup>65</sup> <https://www.transparency.org/en/our-priorities/health-and-corruption>

kroničnih i kompleksnih bolesti, starenja stanovništva, pritiska za nabavu skupe opreme i povećanja broja skupih lijekova koje nameću moćni svjetski prodavači.<sup>66</sup>

Kao i kod korupcije u bilo kojem drugom sektoru, tako i u zdravstvenom, postoje određena područja koja su na nju najosjetljivija:

1. Pacijenti
2. Liječnici i medicinsko osoblje
3. Ministarstvo zdravstva, voditelji medicinskih ustanova
4. Nabava i distribucija lijekova i medicinske opreme
5. Raspodjela zdravstvenih sredstava
6. Vladajuća stranka
7. Profitne ustanove

Kako bi se korupcija u zdravstvu mogla objasniti treba reći da se ne radi o tipičnom crno-bijelom svijetu kao što je to riječ kod drugih vrsta korupcije već o nekoj vrsti džungle koju između ostalog čine i postotci od prodaje medicinskih uređaja, strah od sukoba s pacijentima, razni oblici mita poput gratis ručkova, kongresa, izleta, ljetovanja i dr. S obzirom na to da građani kroz doprinose, poreze i participacije sami financiraju i održavaju zdravstveni sustav treba se postaviti pitanje zbog čega moramo dodatno platiti nešto za što godinama izdvajamo? Bilo da se odlučimo obaviti pregled u privatnoj zdravstvenoj ustanovi jer „ne možemo“ čekati red u javnoj bolnici ili odnesemo neki poklon liječniku da nas „pogura“ na listi čekanja.

Država, liječnici i građani bilo kao temeljni ili okolni dijelovi sustava imaju svoje težnje. Ugrubo možemo reći da je san svake države da su bolnice i ambulante prazne, a svi građani zdravi. A kada do bolesti i dođe onda je želja države da je što manje stanovnika bolesno, da bolest ne traje dugo i naravno da trošak liječenja bude što manji. Liječnici, osobito oni koji rade u osnovnom osiguranju, imaju skoro pa iste želje kao i država, ali ih za razliku od države troškovi liječenja ne zanimaju. Naravno, građani prije svega žele biti zdravi, ali kada im zdravstvena usluga zatreba onda žele da ona bude što kvalitetnija i kraća. Na koncu možemo zaključiti kako se interesi ove tri skupine najvećim dijelom podudaraju.

---

<sup>66</sup> Patricia J. García, Corruption in global health: the open secret, *The Lancet*, 2019, str. 20-21 [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(19\)32527-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)32527-9/fulltext) (Pristupano 29. kolovoza 2022.)

I korupcija u zdravstvenom sustavu povlači za sobom određene negativne posljedice kao što su pad kvalitete liječenja, porast broja oboljelih i umrlih, siromaštvo zbog bolesti, nedostupnost medicinskih usluga, stvaranje nejednakosti i dr.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Dražen Gorjanski, et. al., Korupcija u hrvatskom zdravstvu, Zaklada Slagalice, Osijek, 2010., str. 22-31

#### 4.1. MJERENJE KORUPCIJE U ZDRAVSTVU

Kada je riječ o mjerenju korupcije u zdravstvu ono je vrlo otežano kao i kod uobičajenog mjerenja korupcije. Primjerice, plaćanje nekih bespotrebnih pregleda možemo protumačiti kao kliničku grešku ili jednostavno kao zabunu. Također, profit koji brojni liječnici dobivaju od farmaceutskih industrija može se, ali i ne mora smatrati korupcijom.<sup>68</sup> Iako postoji niz instrumenata koji omogućavaju mjerenje korupcije, postoje i različite nedaće s kojima se suočavaju oni koji korupciju mjere. Mjerenje je dakako moguće jer postoje određeni alati kojima korupciju možemo kvalitetno mjeriti, a to su: ankete o percepciji, procjene troškova, istraživanje javnog mnijenja, kvalitetno prikupljanje podataka i revizija rizika.

*Istraživanje percepcije korupcije* odražava mišljenje građana da li smatraju da je zdravstveni sektor u velikim problemima. Lewis je istraživanjem percepcije korupcije u 10 zemalja došao do rezultata da više od 50% ispitanika smatra da postoji veliki stupanj korupcije u zdravstvenom sustavu, dok više od 90% ispitanika u Pakistanu i Šri Lanki misli da je zdravstveni sustav visoko korumpiran. Mana ove vrste istraživanja jest da ono možda ne odražava stvarna iskustva pojedinaca s korupcijom kao što je primjerice bilo u Bugarskoj gdje se otkrilo da je stvarno iskustvo bilo puno manje od percepcije korupcije.

*Procjene troškova* za javne izdatke kućanstava mogu predstavljati važan instrument za mjerenje odgovornosti i troškova za javne usluge koje su trebale biti ponuđene besplatno, kao i da li javnozdravstvena potrošnja ostvaruje koristi koje su predviđene u vladinim prioritetima i proračunu. Khemani je istraživao problem neisplate plaća za 252 zdravstvene ustanove u Nigeriji. Povezivanjem podataka dobivenih od ispitanika i finansijskih isprava nije pronađena korelacija između neplaćanja osoblja i prihoda lokalne samouprave jer je problem plaćanja osoblja bio prisutan čak i kada su proračunska sredstva bila dovoljna.

*Kvalitetno prikupljanje* podataka može olakšati određivanje pritisaka i društvenih normi koje se odnose na korupciju. Tako su primjerice intervjui s pacijentima i pružateljima usluga u Bugarskoj, Armeniji, Albaniji, Azerbejdžanu i Gruziji otkrila brojne detalje zašto se pružatelji usluga osjećaju prisiljeni primiti neslužbena davanja i zašto pacijenti smatraju da moraju platiti za nešto što bi trebalo biti besplatno. Ferrinho i suradnici upotrijebili su kvalitativne metode kako bi bolje razumjeli pritisak koji je doveo do krađe javne opskrbe lijekovima od strane državnih službenika u Mozambiku i Zelenortskim otocima.

---

<sup>68</sup> Ivana Marasović Šušnjara, Korupcija i zdravstveni sustav, Acta Med Croatica 68, 2014, str. 245

*Revizija rizika* ili pregled sustava kontrole ključan je alat za mjerenje podložnosti sustava na korupciju. Revizija započinje otkrivanjem područja koja su visokorizična za korupciju kao što su ona u kojima su česte gotovinske transakcije ili ona koja izdaju dozvole ili licence. U Kostariki je revizijom farmaceutskog sustava opskrbe utvrđena usklađenost standardiziranih postupaka i kriterija za odlučivanje u podsustavima selekcije, nabave, distribucije i registracije lijekova. Ovakav pristup koristio je kao model za priručnik Svjetske zdravstvene organizacije za mjerenje razvidnosti u farmaceutskom sektoru, a poslužio je i za otkrivanje područja osjetljivih na korupciju u Maleziji, Tajlandu, Filipinima i Narodnoj Demokratskoj Republici Laos.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Vian T. Review of corruption in the health sector: theory, methods and interventions, 2008, str. 88-90 [https://academic.oup.com/heapol/article/23/2/83/590549?login=false#google\\_vignette](https://academic.oup.com/heapol/article/23/2/83/590549?login=false#google_vignette) (Pristupano 29. kolovoza 2022.)

## 4.2. OBLICI KORUPCIJE U ZDRAVSTVU

Glavni oblik korupcije zdravstvenog sustava jest upravo njegov ustroj putem kojeg se nekim njegovim elementima dozvoljava nekorektno bogaćenje na nepošten, ali ipak zakonit način koji se ne može izbjeći niti kazniti. Korupcijski ustrojen zdravstveni sustav možemo prepoznati temeljem konstantnog bogaćenja jedinica koje su korumpirane neovisno o situaciji u kojoj se sustav nalazi. Točnije kada se korupcijske jedinice bogate usprkos teškom materijalnom stanju sustava, štednji, dugovima, otpuštanju i zabrani zapošljavanja.

Korupcija se kao anomalija zdravstvenog sustava može pojaviti u raznim oblicima, kao što su: podmićivanje, pogrešno informiranje, izostanak s posla, krađa, neformalna plaćanja pacijenata.<sup>70</sup>

Kao i kada je riječ o korupciji u bilo kojem području tako je i u zdravstvu jedan od najčešćih tipova upravo podmićivanje. Loša kvaliteta usluge i prevelike liste čekanja glavni su razlog zbog kojeg se pacijenti odlučuju dati mito i platiti uslugu koju ionako već plaćaju svaki mjesec neovisno o tome da li ju koriste ili ne. Korupcija između liječnika i pacijenta kao jedan od oblika korupcije zasigurno je najdugovječniji aspekt korupcije koji se odvija dvosmjerno jer određenu korist može tražiti liječnik kako bi izvršio medicinsku uslugu koja je pacijentu potrebna, ali može ju nuditi i pacijent s ciljem postizanja određenog načina liječenja. Pacijent koji ne shvati što se od njega zahtijeva suočava se s opetovanim odgađanjem medicinske usluge, a takvo odgađanje korumpirani doktori vole nazivati „roštilj“ jer time bolesnik trpi i peče se sve dok mu ovakvo čekanje ne postane nepodnošljivo. Što se tiče pacijenata oni od liječnika najčešće u zamjenu za mito zahtijevaju nalaze i mišljenja kojima će realizirati određenu dobrobit kao što je na primjer bolovanje, invalidnost, ortopedsko pomagalo, odlazak u toplice itd.<sup>71</sup> Premda je mito najčešće potaknuto od strane liječnika koji pacijentu može uskratiti pružanje zdravstvene usluge ako ne plati određeni iznos unaprijed možemo ga usporediti s neformalnim plaćanjem pacijenata koje primjerice može biti u obliku cvijeća nakon dobro obavljenog liječenja. Neformalna plaćanja jesu korupcija ako su forsirana od strane pružatelja i učinjena prije izvršenja usluge.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Ivana Marasović Šušnjara, op. cit., str. 244

<sup>71</sup> Dražen Gorjanski, et. al., op.cit., str. 60-87

<sup>72</sup> The ignored pandemic: how corruption in healthcare service delivery threatens Universal Health Coverage, 2019, str. 8 <https://apo.org.au/node/226771> (Pristupano 19. listopada 2022.)

Ovakav oblik korupcije češći je u zemljama s nižim prihodima nego u onima s visokim, što naposljetku dovodi do toga da je zdravstvena skrb uskraćena onima koji su siromašni.<sup>73</sup>

Pogrešno informiranje je kao i mito vrlo raširen oblik korupcije u zdravstvenom sustavu. Ovdje se ponajprije misli na situacije u kojima liječnik pogrešno upućuje pacijenta radi svoje osobne koristi. Primjerice, kada se pacijenta uputi da određenu zdravstvenu uslugu obavi u privatnom sektoru u kojem njegov liječnik dodatno radi ili ima svoje udjele ili mu se prepíše određeni skupi lijek zbog beneficija koje prima od farmaceutske industrije.<sup>74</sup>

Izostanak s posla kao oblik korupcije češći je u siromašnijim i slabije razvijenim zemljama. Prema istraživanju koje je provedeno u Kostariki više od dvije trećine medicinskog osoblja spomenulo je veliku stopu izostanaka s posla u bolnici u kojoj rade. Ova pojava za posljedicu ima slabiju zdravstvenu skrb kao i smanjenje njenog opsega, ali i povećanje rashoda zdravstvenog sustava. Istraživanja su pokazala da se to može shvatiti i kao način preživljavanja s malim plaćama i potrebom za dodatnim izvorom prihoda, stoga se ne može uvijek reći da je izostanak s posla korupcija.

Krađa i pronevjera lijekova i novca jedan je od najočitijih oblika korupcije u zdravstvenom sustavu. Ovakva praksa od strane medicinskih radnika uobičajena je u cijelom svijetu. Jedno od istraživanja provedenih u Ugandi pokazalo je da najznačajniji izvor prihoda zdravstvenog osoblja predstavlja upravo preprodaja lijekova.<sup>75</sup> Ovdje također treba spomenuti i dobavljače lijekova i medicinske opreme budući da su upravo oni i njihovi agenti za naplatu u situaciji da predstave lažne i napuhane račune.<sup>76</sup> Ovakva korupcija za razliku od one između doktora i pacijenta koja je većinom dvosmjerna zahvaća veći broj sudionika zdravstvenog sustava. Ona se najčešće pojavljuje u vidu malverzacija pri nabavljanju potrošnih sredstava i opreme, uvrštavanjem lijekova na službene popise suprotno zakonskoj proceduri ili bez dostatnih dokaza o njihovoj učinkovitosti, propuštanjem naplate potraživanja i sl.

---

<sup>73</sup> Fighting Corruption in the Health Sector: Methods, Tools and Good Practices, 2011, str. 22, <https://tspace.library.utoronto.ca/handle/1807/107939>

<sup>74</sup> Ivana Marasović Šušnjara, op. cit., str. 244

<sup>75</sup> Fighting Corruption in the Health Sector, op. cit., str. 21, 22

<sup>76</sup> Corruption in health care systems: the US experience, Malcolm K. Sparrow, str. 18 [https://scholar.harvard.edu/files/msparrow/files/corruption\\_in\\_health\\_care-the\\_us\\_experience-ti\\_global\\_report\\_on\\_corruption-2006-pp16-22.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/msparrow/files/corruption_in_health_care-the_us_experience-ti_global_report_on_corruption-2006-pp16-22.pdf) (Pristupano 21. listopada 2022.)



Naposljetku treba spomenuti i korupciju između liječnika i profitnih ustanova koja funkcionira na jednostavnom principu da se od liječnika očekuje povećana potrošnja medicinskih dobara koje nudi neka profitna ustanova a zauzvrat će dobiti određeni postotak. Ali ova je vrsta korupcije toliko uobičajena da ju skoro nitko ni ne smatra korupcijom već normalnom pojavom. Većinom je riječ o plaćenim izletima, večerama, kongresima, postotcima, opremi za ordinaciju i sl.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Ibid.

### 4.3. KORUPCIJSKO PONAŠANJE PACIJENATA

Kao što smo već ranije spomenuli, koruptivno ponašanje između liječnika i pacijenta nije uvijek jednosmjerno, odnosno inicirano samo od strane liječnika, već se istim sredstvom može poslužiti i pacijent. Svrha takvog ponašanja je ostvarenje ne pripadajuće koristi. Najčešće je riječ o nekoj pretrazi koju liječnik smatra beskorisnom jer već zna od čega pacijent boluje i procijeni da takav postupak neće dati nikakve nove informacije. Okolnosti koje omogućavaju korupciju liječnika u određenom obliku postoje i na strani pacijenata. Radi se o raznoraznim okolnostima poput: ucjene liječnika obiteljske medicine prelaskom kod drugog liječnika, privrženost zdravstvenom sustavu, sustav koji je korupcijski ustrojen, nedvojbeno povjerenje u navode pacijenta i dr. Pripadnost zdravstvenom sustavu glavni je temelj za korupcijsko ponašanje pacijenta budući da se odnosi na status osiguranika zdravstvenog sustava pa samim time osoba ima brojna prava koja može zlorabiti.

Ciljeve korupcijskog ponašanja pacijenata moguće je podijeliti u dvije skupine:

- 1) ona čiji je glavni cilj u zdravstvenom sustavu – radi se o uslugama koje pacijenti žele ostvariti usprkos tome što ih zakon ili pravilnik ne predviđa. Kao što su bolovanje, operacije, toplice, ortopedska pomagala, nedostupne pretrage itd.
- 2) ona koja glavni cilj ima izvan zdravstvenog sustava, ali putem njega mora steći uvjete za ostvarenje tog cilja – najčešće su to nalazi za liječenje u inozemstvu, mirovinu, promjenu radnog mjesta itd.

U RH je dobro poznata afera lažnih invalidskih mirovina iz 2012. godine u kojoj su dvojica liječnika i još 65 drugih osoba pronalazili osobe koje su bile zainteresirane za ostvarivanje lažnih invalidskih mirovina. Zauzvrat je od njih uziman novac, prikupljana potrebna medicinska dokumentacija, ugovarani sastanci s liječnikom koji je na osnovu prikupljene dokumentacije davao pozitivna mišljenja i nalaze o prisutnoj invalidnosti, kao i općoj ili trajnoj profesionalnoj nesposobnosti za rad.<sup>78</sup>

Koruptivna ponašanja pacijenata nisu prisutna samo u RH već i u zdravstvenim sustavima drugih zemalja. Tako primjerice lažni invalidi u Italiji čine oko 10% umirovljenika na što država troši prosječno milijardu eura na godišnjoj razini. U BIH u entitetu Republika Srpska revizijom boračkih mirovina utvrđeno je 27% onih koji su takve mirovine bespravno koristili na temelju manjkavih ili lažnih dokumenata.

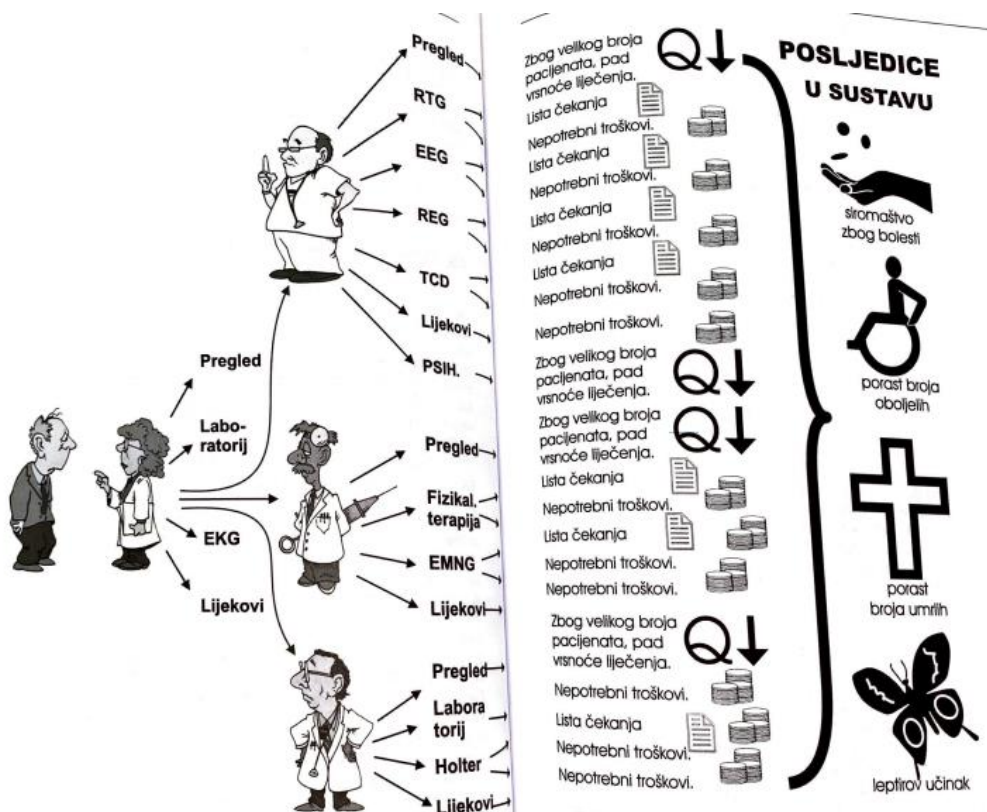
---

<sup>78</sup> <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/12990>

Kada razmišljamo o posljedicama do kojih korupcijsko ponašanje pacijenata dovodi ne treba stati samo na izravnoj šteti za sam zdravstveni sustav kao što je novčano oštećenje već treba shvatiti i štetu koja nastaje za društvo zbog ne pripadajuće invalidnine ili mirovine, a ona se, samo za jednog takvog pacijenta može mjeriti u milijunima kuna. Šteta nastaje i u zdravstvenom sustavu, ali i oko njega, a posljedice su brojne.

„...svaka korupcija, bila meka ili tvrda, dolazila od liječnika ili pacijenata, profitnih skupina ili stranke na vlasti, dakle upravo svaka, ima uvijek jednake posljedice - onemogućavanje zdravstvenog sustava obaviti svoju zadaću: unaprjeđenje zdravlja stanovništva i sprječavanje osiromašenja tijekom bolesti.“<sup>79</sup>

Izvor: Dražen Gorjanski, et. al., Korupcija u hrvatskom zdravstvu, Zaklada Slagalica, Osijek, 2010



<sup>79</sup> Ibid.

### 4.3. KORUPCIJA ZDRAVSTVENOG SUSTAVA U RH

Zdravstveni sustav Republike Hrvatske po njegovim obilježjima možemo svrstati u Bismarckov sustav koji počiva na obveznom zdravstvenom socijalnom osiguranju baziranom na solidarnosti zaposlenih u smislu izdvajanja za zdravstvenu zaštitu cjelokupnog stanovništva.<sup>80</sup> Dakle, glavni izvor javnog financiranja predstavlja upravo obvezno zdravstveno osiguranje. Na zdravstvo po stanovniku Hrvatska troši manje od većine zemalja Europske unije. 2019. ta potrošnja iznosila je 1392€ po stanovniku što nas svrstava među tri najniže u Europskoj uniji.<sup>81</sup>

Od ranih devedesetih hrvatsko je zdravstvo prošlo kroz brojne reforme i promjene. Ozbiljnije reforme izvršene su 1990., 1993., 2002., 2006., 2008. i 2012. donošenjem Nacionalne strategije za razvoj zdravstva, a ovih dana su u javnu raspravu puštena dva zakonska prijedloga koja čine prvi korak nove zdravstvene reforme.<sup>82</sup>

Što se tiče broja osiguranika njih je u 2021. ukupno bilo 4.148.091, od čega radno aktivno stanovništvo čini 38,89%, umirovljenici 25,34% te ostali osiguranici 26,85%. „Problem“ predstavlja upravo kategorija ostalih osiguranika budući da su po raznim osnovama oslobođeni plaćanja što znači da samo trećina građana financira zdravstvo a takav način financiranja i dalje čini više od tri četvrtine ukupnih sredstava unatoč neznatnom povećanju izravne participacije građana.<sup>83</sup>

Hrvatski zdravstveni sustav nerijetko se kritizira upravo zbog raznih oblika nezakonitih radnji. Pri čemu najveći problem zasigurno predstavlja korištenje neformalnog sustava, odnosno oslanjanja na rodbinu i prijatelje iz čega se daje zaključiti da je u hrvatskom zdravstvu teško ostvariti svoja prava legalnim i formalnim putem.<sup>84</sup>

Koruptivni zdravstveni sustavi postoje u skoro svim zemljama svijeta, a premda se smatra kako su stvarna iskustva s podmićivanjem u zdravstvu zapravo rijetka ne treba ih zanemariti jer se njima stvara nejednakost u dostupnosti zdravstvenih usluga onima koji si mito ne mogu priuštiti.<sup>85</sup> Izvješće Transparency Internationala o Globalnom korupcijskom barometru za

---

<sup>80</sup> Kovač N., Financiranje zdravstva – situacija u Hrvatskoj, Ekonomski vjesnik, 2013, str. 554

<sup>81</sup> [https://health.ec.europa.eu/2021\\_chp\\_hr\\_croatian](https://health.ec.europa.eu/2021_chp_hr_croatian) (Pristupano 27. listopada 2022)

<sup>82</sup> Budak, J. i Rajh, E., Korupcija u zdravstvu u Hrvatskoj: mit ili stvarnost? op. cit., str. 265-266

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Franić J., Rasprostranjenost i uzroci „povlačenja veza“ u hrvatskom zdravstvu, Institut za javne financije, Zagreb, 2015, str. 87 (Pristupano 26. listopada 2022) <https://hrcak.srce.hr/clanak/369213>

<sup>85</sup> Ksenija Grubišić, Gordana Marčetić, Siniša Zrinščak, Romea Manojlović Toman, op. cit., str. 81

2021. pokazalo je kako je 15% hrvatskih građana dalo mito, a njih 36% posegnulo je za osobnim poznanstvima u javnim klinikama i domovima zdravlja.<sup>86</sup>

Zagrebački ekonomski institut proveo je u suradnji sa Uredom za droge i kriminal 2010. istraživanje putem anketnog ispitivanja kućanstava o korupciji i drugim oblicima kriminala u RH koje je pokazalo da podmićivanje liječnika i medicinskih sestara u cilju osiguranja zdravstvenih usluga čini skoro polovicu svih podmićivanja. Najčešće je riječ o poklonima u vidu hrane koju donose pacijenti i članovi njihove obitelji koju oni ne vide kao mito već svojevrsni tradicionalni znak zahvalnosti.<sup>87</sup>

Zdravstvo je osobito osjetljivo na korupciju jer je riječ o financijski značajnom sektoru, ali i zbog toga što čini složeni sustav u kojem djeluju brojni sudionici čije aktivnosti sa sobom nose korupcijske rizike. Većina investicija u zdravstvu odvija se putem javne nabave što ju čini podložnom korupciji. Javna nabava u Hrvatskoj nerijetko je žrtva korupcije budući da obuhvaća skoro 10% BDP-a. Europska komisija je u svom izvješću o stanju korupcije u zemljama članicama iz 2013. kao jedan od najvećih problema u hrvatskom zdravstvu spomenula upravo javnu nabavu. Najviše malverzacija u javnoj nabavi u zdravstvenom sustavu odvija se prilikom nabave skupih uređaja tako što se određenim proizvođačima direktno pogoduje uvjetima koji su iskazani u natječaju, a njih najčešće mogu zadovoljiti samo dva ili tri dobavljača.<sup>88</sup>

Da je javna nabava u hrvatskom zdravstvu često meta korupcije pokazuje nam i nedavni slučaj s preplaćivanjem skupog uređaja za zračenje u KBC-u Sestre Milosrdnice. Uređaj koji vrijedi 5,3 milijuna kuna plaćen je 11,2 milijuna, odnosno 111% više od njegove vrijednosti. Pored toga što je uređaj preplaćen, upitna je i njegova isplativost jer je predsjednik Klinike za tumore dr. Ivan Milas izjavio kako na godišnjoj razini tretman takvim uređajem treba malo pacijenata. Drugi, prioritetniji uređaji koji su klinici potrebni nisu pribavljeni, dok je kupnja ovog uređaja ekspresno obavljena.<sup>89</sup>

Kao dio Nacionalnog programa oporavka i otpornosti 2021. – 2026. Vlade Republike Hrvatske, 2021. donesena je odluka o objedinjenoj javnoj nabavi u zdravstvu kojom bi sve

---

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> <https://www.eizg.hr/projekti/zavrzeni-projekti/anketno-ispitivanje-kucanstava-o-korupciji-i-drugim-oblicima-kriminala-u-hrvatskoj/1800> (Pristupano 22. listopada 2022.)

<sup>88</sup> <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/korupcija-u-zdravstvu-pogoduje-se-nekim-proizvodacima-20140808/print> (Pristupano 22. listopada 2022.)

<sup>89</sup> <https://www.24sata.hr/news/afera-od-11-milijuna-kuna-osim-sto-je-preplacen-skupi-uredaj-za-zracenje-je-potpuno-neisplativ-833837> (Pristupano 22. listopada 2022.)

bolničke ustanove kojima je osnivač Republika Hrvatska zajednički trebale pribavljati lijekove, ugradbeni i potrošni bolnički materijal. Na taj način prvenstveno se želi postići ušteda, isti tretman za dobavljače, poštovanje tržišnog natjecanja, ali i potpuna transparentnost samog postupka javne nabave.<sup>90</sup>

Već smo spomenuli kako podmićivanje u novcu predstavlja gotovo polovicu svih podmićivanja, a prosječan iznos mita je oko 300€. U najvećem broju slučajeva građani najčešće sami daju mito, a neznatno manji postotak slučajeva bio je na zahtjev javnog službenika. Što se tiče vrste djelatnika koju se podmićuje prvo mjesto zauzimaju liječnici zbog nastojanja da se osigura bolji tretman. Da se liječnicima i medicinskim sestrama mora dati mito smatra svaki drugi stanovnik Republike Hrvatske.<sup>91</sup> Pored osiguranja boljeg tretmana i ubrzanja postupka mito se često daje i zbog dobivanja informacija o procesu liječenja. Kada je riječ o načinu traženja mita, rezultati istraživanja EIZ-a i UNDOC-a iz 2010. pokazuju da više od polovice ispitanika mito daje na vlastitu inicijativu, 21,9 % izjavilo je da su mito dali jer su im liječnici rekli da to očekuju, dok je 5% ispitanika reklo kako su dali mito na izričit zahtjev liječnika.<sup>92</sup> Da je podmićivanje u zdravstvu i dalje aktualno pokazuje i slučaj iz 2018. u kojem kardiokirurg iz Splita nije htio operirati pacijenta sve dok mu pacijentova obitelj ne plati.<sup>93</sup>

Još jedan oblik u kojem se korupcija javlja u hrvatskom zdravstvu jesu neformalna plaćanja koja se kod nas smatraju tradicijom i znakom pažnje. Premda neki bombonijeru, kavu i piće ne smatraju korupcijom već odrazom zahvalnosti i poštovanja prema liječniku, jer osim toga pacijenti nekada daju i poklone veće vrijednosti, ipak je potrebno podići svijest javnosti o tome koliku štetu takva neformalna plaćanja nanose zdravstvenom sustavu, ali i društvu u konačnici. Kao i kod podmićivanja i neformalnim plaćanjima se smanjuje dostupnost zdravstvene zaštite pacijenata slabijeg imovinskog statusa.

---

<sup>90</sup> <https://vlada.gov.hr/vijesti/ministarstvo-zdravstva-objedinjenom-javnom-nabavom-do-400-milijuna-kuna-usteda/34990> (Pristupano 23. listopada 2022.)

<sup>91</sup> Izvor: Korupcija u Hrvatskoj: Stvarna korupcijska iskustva građana

[https://www.eizg.hr/userdocimages/projekti/završeni/Corruption\\_report\\_hrv.pdf&cd=3&hl=hr&ct=clnk&gl=hr](https://www.eizg.hr/userdocimages/projekti/završeni/Corruption_report_hrv.pdf&cd=3&hl=hr&ct=clnk&gl=hr)

<sup>92</sup> Budak, J. i Rajh, E., Korupcija u zdravstvu u Hrvatskoj: mit ili stvarnost? U M. Vehovec, O zdravstvu iz ekonomske perspektive, op. cit., str. 263-264

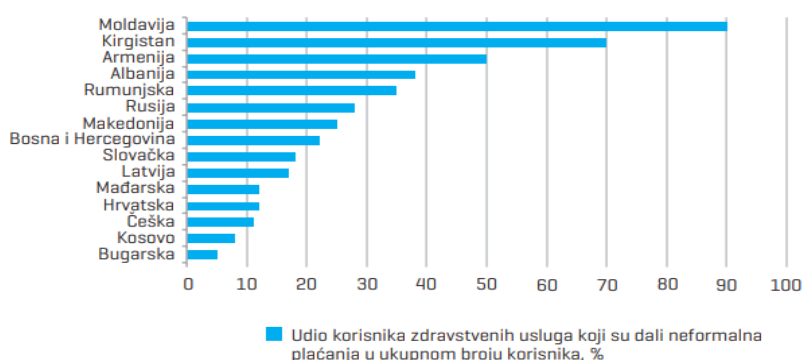
<sup>93</sup> <https://slobodnadalmacija.hr/split/ocajna-udovica-optuzuje-splitskog-kardiokirurga-u-bolnici-su-mi-rekli-da-ga-za-suprugovu-operaciju-moram-podmititi-odgadao-je-zahvat-dok-nisam-donijela-novac-ivica-je-na-kraju-preminuo-577395> (Pristupano 26. listopada 2022.)

Gaal neformalna plaćanja definira kao neposredni doprinos pružateljima zdravstvenih usluga koji može biti u obliku novca ili u naturi, od strane pacijenata ili članova njihove obitelji, za one usluge na koje pacijenti imaju pravo.<sup>94</sup>

Empirijska istraživanja provedena krajem 1990-ih i početkom 2000-ih godina pokazuju da su u Hrvatskoj i zemljama u našem okruženju neformalna plaćanja izrazito prisutna u području zdravstvene zaštite. 1996. godine neformalna plaćanja u Hrvatskoj iznosila su oko 10% izdataka za zdravstvene usluge. Udio neformalnih plaćanja različit je od zemlje do zemlje, pa je tako u Moldaviji iznosio oko 90%, Mađarska i Češka su bile u razini Hrvatske s oko 12%, dok je u Bugarskoj to bilo oko 5%. Različiti su oblici i uzroci takvog ponašanja. Tako su primjerice u Bugarskoj neformalna plaćanja najčešće u obliku poklona koji su dani nakon obavljene usluge i javnost ih tolerira, dok se novac najčešće daje za operacije i to unaprijed, ali takvo ponašanje javnost ne podržava jer su za vrijeme tranzicije takva plaćanja postala sve češća. Različito od Bugarske, ankete provedene u Albaniji ukazuju na rašireno darivanje iz zahvalnosti jer pacijenti smatraju da je medicinsko osoblje potplaćeno za posao koji obavlja. U analizi neformalnih plaćanja koju su proveli Szende i Culyer zaključili su kako pacijenti slabijeg socioekonomskog statusa plaćaju više od građana koji imaju viši dohodak. To potvrđuje i istraživanje iz Hrvatske iz 1994. godine koje je provedeno u Zagrebu i Splitu jer je postotak „plaćanja iz džepa“ u zdravstvu bio šest puta veći kod građana koji imaju niži dohodak.

Izvor: Budak, J. i Rajh, E., Korupcija u zdravstvu u Hrvatskoj: mit ili stvarnost?

Slika 9.1. Rasprostranjenost neformalnih plaćanja među korisnicima zdravstvenih usluga u tranzicijskim zemljama regije



<sup>94</sup> Potential corruption risks in health financing arrangements, WHO, 2020., str. 9  
<https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1275307/retrieve> (Pristupano 23. listopada 2022.)



Mađarska liječnička komora je u etičkom kodeksu iz 1998. navela kako se “izraz zahvalnosti za izlječenje, spašavanje života i rođenje novog živog bića, ne smatra se prisilom, već izrazom dobre volje, a plaćanje unutar određenih granica je legalno i legitimno”. Za razliku od Mađarske, Hrvatska liječnika komora u Kodeksu medicinske etike i deontologije govori da je protivan Kodeksu bilo kakav oblik stjecanja imovinske ili neke druge dobiti ako se ne radi o redovitoj nagradi za rad, u vidu plaće i zadovoljstva što je pomogao pacijentu. Stoga možemo zaključiti kako u nekim zemljama liječnička struka ima opravdanja za neformalna plaćanja jer se oslanjaju na sistem tradicije i zahvalnosti.

Kada bi pacijenti poznavali usluge koje su pokrivena zdravstvenim osiguranjem i svoja prava smanjila bi se potreba za neformalnim plaćanjem. Tako se primjerice u Moldaviji smanjila učestalost neformalnih plaćanja jer su u zdravstvenim ustanovama cjenici bili jasno istaknuti i za obavljanu uslugu pacijentima se izdavao račun. I privatizacija zdravstva smatra se korisnom mjerom u smanjenju korupcije budući da se njome ukida monopol na zdravstvenom tržištu, a pacijenti bi ujedno imali mogućnost izabrati liječnike koji imaju bolju reputaciju i veću cijenu usluge čime bi oni koji mogu platiti više na legalan način dobili i kvalitetniju uslugu te bi se rasteretile druge zdravstvene ustanove.<sup>95</sup>

Pored podmićivanja, drugi najčešći oblik korupcije u hrvatskom zdravstvu jest takozvano „povlačenje veze“. Kao i u drugim tranzicijskim zemljama i kod nas je prisutan neformalni sustav putem kojeg se nastoji osigurati bolja ili brža zdravstvena usluga. Svatko tko je na neki način utjecajan ili ima osobu koju može nazvati, bio to rođak ili prijatelj, da mu nešto riješi preko veze, barem je jednom posegnuo za time. Na takav se način narušava kvaliteta zdravstvenog sustava koji bi trebao biti formalan, ali dolazi i do povećanja nepovjerenja građana u institucije i formira se osjećaj društvene nepravde. Odabirom neformalnog sustava za dobivanje usluge koja bi nam trebala biti zajamčena formalnim sustavom svatko od nas omogućava daljnje širenje neformalnog sustava čime dolazi do kraha formalnog sustava koji se najčešće odražava na najosjetljivije i najslabije članove društva.<sup>96</sup>

Do povlačenja veze u hrvatskom zdravstvu najčešće dolazi zbog predugih lista čekanja. Kakvo je pravo stanje s listama čekanja ne zna se budući da svaka bolnica ima svoje liste, a HZZO svoje, isto tako nepoznanica je zbog čega neki odlaze na „duge“ a neki na „kratke“

---

<sup>95</sup> Budak, J. i Rajh, E., Korupcija u zdravstvu u Hrvatskoj: mit ili stvarnost? U M. Vehovec, O zdravstvu iz ekonomske perspektive, Ekonomski institut Zagreb, 2014, str. 254-266

<sup>96</sup> <https://www.tportal.hr/komentatori/clanak/kako-je-metastazirao-sustav-preko-veza-i-preko-reda-i-zasto-ce-se-nazalost-ponavljati-slucajevi-poput-onog-iz-metkovica-foto-20190117> (Pristupano 23. listopada 2022.)



liste. Nalaz Državne revizije nad listom čekanja za najtraženiju dijagnostičku pretragu – magnetsku rezonancu pokazao je da se ta pretraga većinom obavi preko reda ili preko veze. U 20 bolnica u kojima je na listama čekanja za tu pretragu bilo 47 tisuća pacijenata svaki treći pacijent ju je obavio zaobilaženjem liste čekanja, dok je u tri bolnice takvu pretragu obavio svaki drugi pacijent koji nije bio na listi čekanja. Dio pacijenata traži druge zdravstvene ustanove u RH u kojima bi brže mogao obaviti takvu pretragu i ponekad u tome i uspiju, drugi pak na pretragu čekaju manje jer ih je njihov liječnik stavio na internu listu svog odjela.

97

Neki pokušaju pretragu obaviti na uputnicu kod privatnika, međutim ranije su postojala ograničenja u smislu broja pacijenata koji takvu uslugu može obaviti bez plaćanja, a ove godine je HZZO privatnim zdravstvenim ustanovama dostavio popis pacijenata koji su na listi čekanja koje će potom takve ustanove preuzeti. Nejasno je zbog čega se onim najtežim bolesnicima, onkološkim, ne omogući da pretrage koje su od životne važnosti obave u privatnim zdravstvenim ustanovama jer im je uz liste čekanja kakve su sada zasigurno ugroženo liječenje, a samim time i život dok istodobno nisu popunjeni svi kapaciteti privatnih zdravstvenih ustanova.<sup>98</sup>

Do povlačenja veza dolazilo je i kod cijepljenja protiv korona virusa unatoč tome što su u početku utvrđena pravila i kriteriji prema kojima su određene prioritetne skupine za cijepljenje. Najčešće se do cjepiva dolazilo poznavanjem dovoljno utjecajnog čovjeka u zdravstvenom sustavu ili pritiskom na svoje liječnike obiteljske medicine. Time je dodatno bačena mrlja na čitav proces cijepljenja koji se ionako provodio sa zakašnjenjem, kaotično i nepotistički. Ovdje zapravo problem ne leži u tome što je neki zdravstveni problem riješen snalaženjem već u tome što je zbog nečijeg pritiska ili improvizacije došlo do zastoja u zaštiti najrizičnijih skupina društva.<sup>99</sup>

Anketno istraživanje provedeno 2015. godine na uzorku od 2000 građana pokazuje da je veze u zdravstvenim ustanovama tijekom posljednjih 12 mjeseci povlačio svaki peti stanovnik. Stanovnici velikih gradova rjeđe su posezali za poznanstvima, dok su na razini cijele Hrvatske stanovnici Like i Banovine najmanje povlačili veze. Što se tiče razloga povlačenja

---

<sup>97</sup> <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/kako-se-dolazi-na-pregled-u-bolnicama-preko-reda-15028259> (Pristupano 23. listopada 2022.)

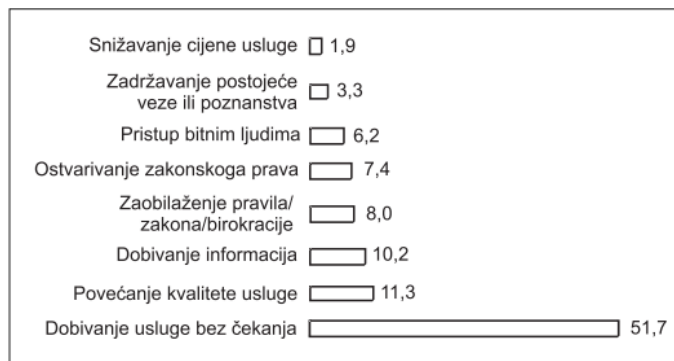
<sup>98</sup> <https://slobodnadalmacija.hr/vijesti/hrvatska/mogucnost-odlaska-na-uputnicu-kod-privatnika-smanjila-bi-smrtnost-od-raka-1092907> (Pristupano 23. listopada 2022.)

<sup>99</sup> <https://www.nacional.hr/tri-slucaja-koja-pokazuju-kako-se-preko-reda-i-preko-veze-moze-cijepiti-protiv-koronavirusa/> (Pristupano 23. listopada 2022.)

veza u zdravstvu najveći broj ispitanika izjavio je kako su to napravili da dobiju uslugu bez čekanja, a drugi razlog je bio povećanje kvalitete usluge koje je navelo 11,3% ispitanika.<sup>100</sup>

Izvor: Franić J., Rasprostranjenost i uzroci „povlačenja veza“ u hrvatskom zdravstvu, Institut za javne financije, Zagreb, 2015

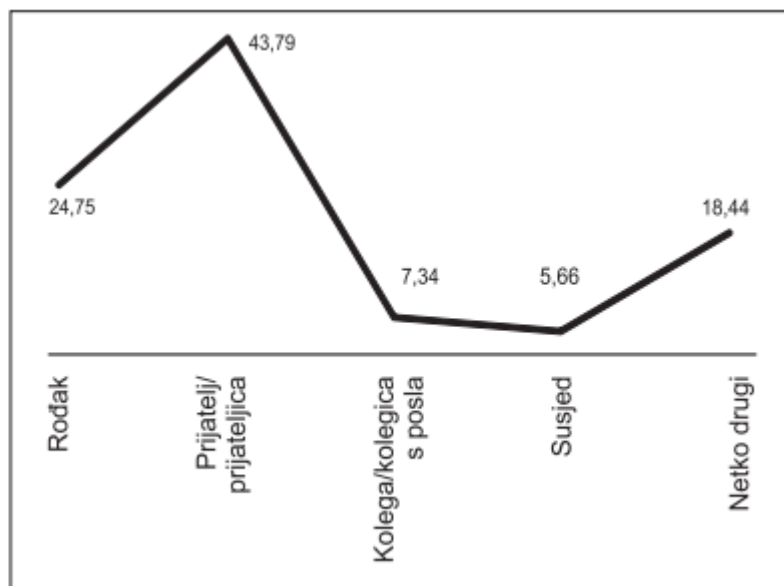
GRAFIKON 1  
Razlozi povlačenja veza u zdravstvu, % ispitanika



Kada govorimo o pružateljima usluga na prvom mjestu su prijatelji, točnije 44% ispitanika zatražilo je pomoć prijatelja, dok je pomoć od rođaka zatražio svaki četvrti ispitanik. Najmanje se posezalo za pomoći od kolega s posla i susjeda.

Izvor: Franić J., Rasprostranjenost i uzroci „povlačenja veza“ u hrvatskom zdravstvu, Institut za javne financije, Zagreb, 2015

GRAFIKON 2  
Pružatelji usluge preko veze, % ispitanika

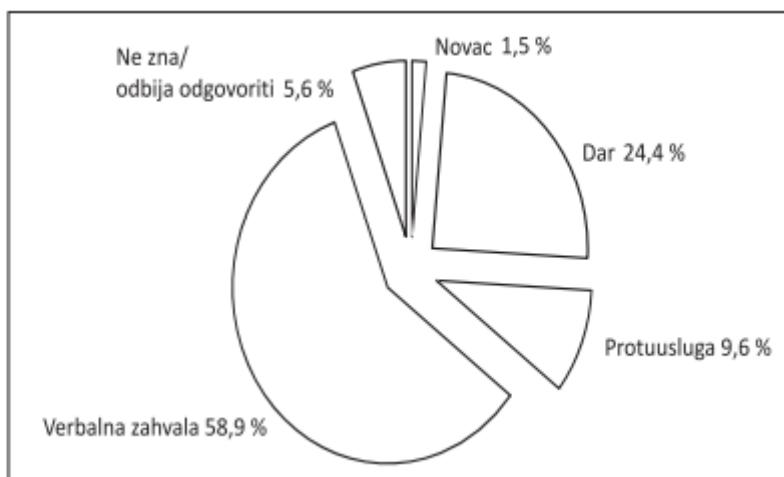


<sup>100</sup> Franić J., Rasprostranjenost i uzroci „povlačenja veza“ u hrvatskom zdravstvu, Institut za javne financije, Zagreb, 2015, str. 73-83 <https://hrcak.srce.hr/clanak/369213> (Pristupano 23. listopada 22)

Što se tiče načina oduživanja tek se svaki četvrti ispitanik odužio poklonom, 24,4 % ispitanika dalo je nekakav dar, dok je 9,6% ispitanika za uslugu dalo neku vrstu protuusluge.

Izvor: Franić J., Rasprostranjenost i uzroci „povlačenja veza“ u hrvatskom zdravstvu, Institut za javne financije, Zagreb, 2015

GRAFIKON 3  
Načini oduživanja  
pružatelju usluge, %  
ispitanika



Kao još jedan oblik korupcije u hrvatskom zdravstvu treba spomenuti i korupcijsko ponašanje pacijenata koje najčešće za svrhu ima ostvarenje ne pripadajuće koristi. Tu se uglavnom radi o pribavljanju nalaza o nekoj bolesti koja uopće ne postoji, preuveličavanju postojeće bolesti, prikazivanju bolesti kao da je posljedica sudjelovanja u ratu ili pak prikazivanju bolesti kao posljedicu ozljede na radu.

Da su pacijenti u Hrvatskoj uspješni u korupcijskom ponašanju najbolje govore podaci da je Hrvatska po stopi bolovanja od 3,7% u samom europskom vrhu. Prema izvješću HZZO-a za 2021. svaki zaposlenik je tijekom godine na bolovanju proveo u prosjeku 12,5 dana.<sup>101</sup> Postoje sektori čiji djelatnici prednjače u bolovanju kao što je primjerice zagrebački Zrinjevac u kojem je jedno vrijeme 20% djelatnika bilo na bolovanju, u bolničkom sustavu na bolovanju je oko 7,4% djelatnika, dok zaposlenici osječke gradske tvrtke Gradski prijevoz prednjače jer ih je u jednom razdoblju na bolovanju bilo skoro 50%.<sup>102</sup>

Na kraju možemo zaključiti kako pacijenti u Hrvatskoj za mito liječnicima i medicinskim sestrama najčešće potežu za neformalnim plaćanjima, odnosno hranom i pićem, njih skoro 50%. Hranu najčešće daju stanovnici koji žive u poljoprivrednim krajevima kao što je Slavonija i sjeverna Hrvatska. Kada je riječ o novcu najviše se daje liječnicima i to 37,8%,

<sup>101</sup> <https://hzzo.hr/o-nama/izvjesca> (Pristupano 26. listopada 2022)

<sup>102</sup> Dražen Gorjanski, et. al., Korupcija u hrvatskom zdravstvu, Zaklada Slagalica, Osijek, 2010, str. 166-168

dok je medicinskim sestrama novac dalo 13,5% ispitanika. Novac uglavnom daju stanovnici Like, Banovine, Dalmacije, Istre, Primorja i Gorskog kotara.<sup>103</sup>

Izvor: Budak, J. i Rajh, E., Korupcija u zdravstvu u Hrvatskoj: mit ili stvarnost?

Tablica 9.4. Korupcijska iskustva u zdravstvu prema vrsti davanja, u %

Vrsta davanja	Medicinske sestre (n=37)	Liječnici (n=119)
Hrana	48,7	41,2
Vrijedni predmeti	5,4	7,6
Određena količina novca	13,5	37,8
Druga roba	24,3	16,0
Protuusluga	0,0	0,8
Ne sjećam se	8,1	4,2

Izvor: Anketno istraživanje EIZ-a i UNDOC-a, 2010.

Hrvatski građani najčešće ne prijavljuju ni jednu vrstu korupcije, a isto je i s korupcijom u zdravstvenom sustavu. Analiza EIZ-a i UNDOC-a pokazala je da 99,6% slučajeva podmićivanja liječnika nije prijavljeno, kao ni 96,3% podmićivanja medicinskih sestara. Kao razlog ne prijavljivanja navodi se da je to uobičajena praksa ili znak zahvalnosti. Da pacijenti nemaju povjerenja u institucije da će riješiti problem korupcije u zdravstvu najbolje pokazuje činjenica da 37% ispitanika smatra kako od prijave nema koristi jer se time nitko neće zamarati. Pozitivno je da hrvatska javnost osuđuje korupciju zdravstvenih djelatnika, njih 78%, što bi se moglo upotrijebiti za osmišljavanje kvalitetnih antikorupcijskih reformi i podizanje svijesti o štetnosti neformalnih plaćanja.

<sup>103</sup> Korupcija u Hrvatskoj: Stvarna korupcijska iskustva građana, op. cit., str. 16

#### 4.4. SUZBIJANJE KORUPCIJE U ZDRAVSTVU

Borba protiv korupcije u zdravstvenom sektoru presudna je ako želimo uspješno odgovoriti na trenutne i potencijalne buduće globalne prijetnje za javno zdravlje i pružanje kvalitetne zdravstvene skrbi svima. Kao što je u medicini poznato da je za sprječavanje svake bolesti najvažnija prevencija tako i u borbi protiv korupcije fokus treba biti na stvaranju sustava koji je otporan na korupciju, odnosno sprječavanje njezinog nastanka. Gorjanski i suradnici stoga navode da bi se za tu svrhu mogle poduzeti neke mjere kao što su uspostavljanje cjelovitog zdravstvenog sustava, sustav koji se temelji na neprofitabilnim načelima, odvajanje privatnog i javnog zdravstvenog sektora, edukacija na temu korupcije u medicinskim obrazovnim ustanovama, lakša dostupnost medicinskih usluga, kreiranje pravnog okvira za sprječavanje korupcije, distanciranje sustava od politikanstva i dr. Vrlo važnu ulogu u borbi i sprječavanju korupcije u svakom području u kojem se ona javlja pa tako i u zdravstvenom, svakako ima njezino prijavljivanje.<sup>104</sup>

Poznato je da građani u Hrvatskoj ne prijavljuju korupciju jer smatraju da od toga nema nikakve koristi, a prema istraživanju koje je Transparency International proveo 2020. nakon provedbe parlamentarnih izbora vidljivo je da građani nisu upoznati s ulogom neovisnih preventivnih tijela jer većina vidi medije kao one koji imaju najveću ulogu u borbi protiv korupcije.<sup>105</sup>

U Strategiji sprječavanja korupcije za razdoblje 2021. – 2023. Vlade Republike Hrvatske spominje se kako zdravstvo predstavlja mogući korupcijski rizik čime povjerenje građana i korisnika u zdravstveni sustav postaje upitno. Svim građanima zdravstvene usluge trebale bi biti jednako dostupne stoga je potrebno voditi liste čekanja na transparentniji način, ojačati kontrolne mehanizme unutar sustava te pomoću e-zdravstva smanjiti moguće koruptivne radnje i samovoljne odluke pojedinaca.<sup>106</sup>

Kontrola koruptivnih aktivnosti u zdravstvu predstavlja složen i izazovan zadatak. Ponajprije treba utvrditi što se nalazi u podlozi korupcije kao i to u kojim je društvima korupcija učestala ili samo izolirana pojava. Postoje različiti primjeri o tome kako su neke zemlje pokušale riješiti problem korupcije u zdravstvu. Neizostavni temelj svakako predstavlja učinkovita antikorupcijska politika i radnje, te promjene i reforme zdravstvenog sustava.

---

<sup>104</sup> Ibid

<sup>105</sup> Istraživanje o stanju borbe protiv korupcije, Transparency International Hrvatska, 2020, <https://transparency.hr/hr/> (Pristupano 28. listopada 2022)

<sup>106</sup> [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_11\\_120\\_2069.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_11_120_2069.html) (Pristupano 28. listopada 2022)

Pozitivni učinak dobrog pravnog okvira vidljiv je na primjeru Austrije gdje su Kaznenim zakonom iz 2009. godine propisane visoke kazne za uzimanje mita čime se obuhvaćaju svi oblici davanja, odnosno darovi koji prelaze vrijednost veću od 100 eura, što je dovelo do opreznijeg ponašanja i izmjene u uvjerenjima. Zemlje koje imaju dobar nadzorni mehanizam nad zdravstvom, kao što su agencije za kvalitetu, liječnička tijela kojima se nadzire rad članova, zdravstvene inspekcije, imaju i manje korupcije unutar sustava. U Francuskoj je 2005. godine u okviru zdravstvene reforme formiran tim za prevenciju i borbu protiv prijevara i korupcije u zdravstvu što je rezultiralo brojnim sudskim postupcima koji su okončani s ozbiljnim sankcijama. Budući da je mito najčešći oblik korupcije u zdravstvu brojne zemlje su se usmjerile na primjenu mjera kojima ga se nastoji iskorijeniti kao što je primjerice povećanje plaća zdravstvenim radnicima u Mađarskoj 2004. godine.<sup>107</sup>

HZZO kao mjere za sprječavanje korupcije provodi kontrolu nad objavom lijekova s osnovne i dopunske liste čime se želi obuzdati korupcija između liječnika i farmaceutskih društava u vidu poticanja na propisivanje određenih lijekova u zamjenu za materijalnu korist, naglasak je i na jačanju zakonitosti odgovornosti u radu, uvođenju pristupa nulte stope tolerancije na korupciju i sprječavanju korupcije prije nego što se ona dogodi.<sup>108</sup>

„U sklopu Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje 2015. – 2020. godine donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lijekovima čime je omogućeno transparentnije određivanje cijena lijekova na tržištu. Kvalitetniji nadzor nad poštivanjem propisa kojima se uređuje način obavljanja zdravstvene djelatnosti uređen je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti s ciljem boljeg rukovođenja korupcijskim rizicima. Kako bi se osiguralo transparentno trošenje sredstava iz obveznog zdravstvenog osiguranja osnažen je nadzor nad provedbom Zakona o zdravstvenoj zaštiti i Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju.“<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Ivana Marasović Šušnjara, op. cit., str. 245

<sup>108</sup> <https://hzzo.hr/antikorupcija> (Pristupano 28. listopada 2022)

<sup>109</sup> Ksenija Grubišić, Gordana Marčetić, Siniša Zrinščak, Romea Manojlović Toman, op. cit., str. 89-91

## 5. ZAKLJUČAK

Pojam korupcije stariji je od dvije tisuće godina, točnije još od prvih civilizacija. U tom razdoblju se poklon za neku uslugu nije tumačio kao nešto loše. Posljednjih godina o korupciji se govori kao nikada prije, dok se ranije korupcija kao pojava većinom ignorirala. Korupcija je u Republici Hrvatskoj određena strateškim dokumentima donesenim u svrhu njenog suzbijanja i sprječavanja. Ona se najčešće odvija u tajnosti stoga ju je teško konkretno i točno izmjeriti. Postoje različiti načini na koje se ona može mjeriti, neki koriste faktorsku analizu, a drugi stručnjaci empirijske metode. Korupciju ne čine samo novčana davanja, već i pokloni, usluge i druge pogodnosti zbog čega ju je teško u potpunosti izmjeriti. Najpoznatije istraživanje korupcije je svakako *TI Corruption Perception Indeks* kojim se zemlje rangiraju prema ocjeni o raširenosti korupcije u njima. Pored ovog postoje i mnoga druga istraživanja kao što su *Global Corruption Barometer*, *BEEPS* istraživanje koje provodi Svjetska banka i Europska banka za obnovu i razvoj.

Kada je riječ o vrstama korupcije onda korupciju najčešće dijelimo na onu na visokoj i niskoj razini. Viša razina korupcije uglavnom uključuje političke dužnosnike, dok niža obuhvaća državne službenike. Brojni autori spominju i razne vrste korupcije. Tako Amundsen govori o privatnoj i kolektivnoj korupciji, Beare navodi četiri vrste korupcije, mito, korupciju u izbornoj kampanji, zaštitnu korupciju, sistemsku top-down korupciju, Derenčinović korupciju vidi kao individualnu, sistemsku, natjecateljsku i posrednu.

U ovom radu detaljnije su objašnjena politička, administrativna i sistemska korupcija. Politička korupcija podrazumijeva svaku transakciju u kojoj sudjeluju subjekti privatnog i javnog sektora, a s obzirom da to da se odvija na višim razinama političkog sustava ona većinom podrazumijeva donositelje političkih odluka. Administrativna i politička korupcija jednim dijelom idu ruku pod ruku zbog ovlasti koje imaju unutar sistema. Administrativna korupcija rezultat je kršenja normi prve kategorije, odnosno zakona i pravila koji su produkt političkog odlučivanja. Sistemska korupcija predstavlja situacije gdje je korupcija poput hobotnice obuhvatila dobar dio našeg društva i zato ju je teško izbjeći.

Korupcija se kao pojava pojavljuje u raznim oblicima, a u ovom radu pobliže su pojašnjeni mito, nepotizam, kronizam i favoritizam, iznuda, pokroviteljstvo i klijentelizam. Najpoznatiji oblik korupcije svakako je mito koji može biti u obliku poklona ili novca. Njegovo glavno obilježje jest to što davatelju omogućava ostvarenje određene koristi koju inače legalnim putem ne bi mogao ostvariti. Nepotizam je najkraće rečeno zapošljavanje pripadnika vlastite obitelji i poznanika ili davanje prednosti pri zapošljavanju pri čemu se stručnost i sposobnost

ne uzimaju u obzir. Favorizam obuhvaća privatizaciju i neobjektivnu raspodjelu državnih resursa temeljem zloupotrebe moći. Odrediti ga možemo i kao uobičajenu ljudsku sklonost za favoriziranje obitelji ili prijatelja. Kronizam za razliku od nepotizma obuhvaća nezakonito favoriziranje od strane javnih službenika. Iznudu neki autori definiraju kao primjenu nasilja ili prisile za izvlačenje novca. Ona kao oblik korupcije može biti top-down ili bottom-up. Poseban oblik korupcije čini pokroviteljstvo gdje pokrovitelj podupire svoje klijente te im ovisno o njihovoj privrženosti stranci ili njenom vodstvu, a neovisno o njihovim vještinama, daje pojedini položaj u društvu. Klijentelizam se spominje kao temeljno obilježje neopatrimonijalnog sustava, odnosno profinjen odnos klijenta i pokrovitelja u kojem pokrovitelji svojim klijentima pružaju usluge, položaje i javnu potporu u zamjenu za neku vrstu podrške.

U Republici Hrvatskoj se korupcija prema nekim autorima smatra najvećom društvenom nedaćom. Etičko ponašanje i službena etika u Hrvatskoj su se pojavili puno kasnije nego u ostalim zapadnim zemljama. Korupcija je u Hrvatskoj nakon domovinskog rata i nedavne povijesti postala norma te je bilo teško sklopiti veliki posao ako ne poznajete nekoga ili ga ne podmitite. Korupcija se smatrala uobičajenim obrascem ponašanja stoga je u razdoblju koje je uslijedilo još uvijek prevladavalo mišljenje da se posao može samo kupiti. Ostavka dotadašnjeg premijera dr. Ive Sanadera sredinom 2009. godine bila je prijelomni trenutak u Hrvatskoj borbi protiv korupcije. Prve važnije pravosudne i političke reforme koje su usmjerene na borbu protiv korupcije vežu se uz otvaranje pregovora za članstvo u Europskoj Uniji. Što se tiče percepcije korupcije, u Hrvatskoj je najkorišteniji Indeks percepcije korupcije i Globalni korupcijski barometar Transparency International-a. Prema istraživanju iz 2021. koje je proveo Transparency International 41% hrvatskih građana smatra kako se korupcija povećala u posljednjih 12 mjeseci. 36% građana izjavilo je da su u posljednjih godinu dana koristili osobno poznanstvo za javne službe, 14% njih dalo je mito u zamjenu za neku javnu uslugu, dok 66% građana smatra kako Vladu vodi nekoliko velikih interesa. Na indeksu percepcije korupcije za 2021. Hrvatska je kao i prethodne dvije godine zauzela 47. mjesto. U Hrvatskoj je borba protiv korupcije pored članstva u EU predstavljala prioritet i zbog ekonomskog napretka. 90-ih godina usvojene su neke od konvencija kao što su UN-ova Konvencija protiv korupcije, Kaznenopravne konvencije Vijeća Europe o korupciji, Konvencije OECD-a. Od 2001. godine formirane su brojne institucije i tijela za borbu protiv korupcije kao što su USKOK, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Ured za sprječavanje pranja novca, Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti i dr. Kazneni zakon, kao i Zakon o USKOK-u čine temelj za borbu protiv korupcije.



2009. godine Vlada RH predstavila je Antikorupcijsku kampanju čija je svrha bila podizanje društvene svijesti o štetnosti korupcije i uključivanje građana u brojne načine na koje se ona može spriječiti. Budući da sama kampanja nije bila dovoljna donesena su dva antikorupcijska dokumenta: Strategija suzbijanja korupcije i Akcijski plan uz strategiju. Trenutno je na snazi Strategija za razdoblje od 2021. – 2030. koja je donesena po isteku prethodne Strategije.

Već smo spomenuli kako je korupcija izrazit i ozbiljan problem, a osobito je opasna kada se pojavi u zdravstvenom sustavu koji je na nju osjetljiv neovisno o tome na kojoj se razini ona javlja. Prema istraživanju Transparency Internationala za 2021. zdravstveni sustav predstavlja žarište korupcije jer je 29% građana Europske unije izjavilo kako se koristilo osobnim vezama za medicinsku skrb, a njih 6% je dalo mito. Prisustvom korupcije u zdravstvenom sustavu dolazi do izvlačenja sredstava koja spašavaju živote, netransparentnosti kliničkih podataka, a pribavljanje zaliha izloženo je utjecaju i podmićivanju. Svakako zabrinjava činjenica kako je 17% ljudi u svijetu izjavilo da su morali dati mito za neku zdravstvenu uslugu. U zdravstvenom sustavu na korupciju su najosjetljiviji pacijenti, liječnici, nabava lijekova i medicinske opreme, profitne ustanove, ministarstvo i vladajuća stranka. I u zdravstvu je mjerenje korupcije teško jer se recimo plaćanje nekih bespotrebnih pregleda može protumačiti klinička greška ili jednostavno zabuna., ali i profit liječnika od farmaceutskih industrija ne mora se smatrati korupcijom. Mjerenje je moguće putem anketa o percepciji, procjene troškova, istraživanjem javnog mnijenja, revizijom rizika i kvalitetnim prikupljanjem podataka.

Što se tiče oblika korupcije u zdravstvenom sustavu najčešći tip je podmićivanje na koje se mnogi pacijenti odlučuju upravo zbog loše kvalitete usluga i prevelike liste čekanja. Treba spomenuti i neformalna plaćanja koja se smatraju korupcijom ako su forsirana i učinjena prije izvršenja usluge. Pored podmićivanja vrlo raširen oblik korupcije je i pogrešno informiranje pri kojem liječnik pogrešno upućuje pacijenta radi svoje osobne koristi. U siromašnijim i slabije razvijenim zemljama česti oblik korupcije je izostanak s posla koji se povezuje kao jedan od načina preživljavanja s malim plaćama i potrebom za dodatnim izvorom prihoda pa ga ne možemo uvijek smatrati korupcijom. Najočitiiji oblik korupcije čini krađa i pronevjera lijekova što se smatra uobičajenom praksom od strane medicinskih radnika diljem svijeta. Valja spomenuti i korupciju između profitnih ustanova i liječnika u smislu povećane potrošnje medicinskih dobara koje nudi profitna ustanova, a liječnik će zauzvrat dobiti određeni postotak. Osim liječnika, korupcija ponekad može biti inicirana i od strane pacijenata. Korupcijsko ponašanje pacijenata za svrhu ima ostvarenje ne pripadajuće koristi.

Najčešće se radi o uslugama koje pacijent želi ostvariti iako na njih nema pravo ili onima putem kojih želi steći određena prava.

Zdravstveni sustav Republike Hrvatske temelji se na obveznom zdravstvenom socijalnom osiguranju baziranom na solidarnosti zaposlenih u smislu izdavanja, zbog čega ga možemo svrstati u Bismarckov model. Republika Hrvatska po stanovniku za zdravstvo izdvaja manje od ostalih zemalja Europske unije odnosno oko 1392 eura.

Hrvatsko zdravstvo nerijetko je meta kritika upravo zbog raznih oblika nezakonitih radnji. Neformalni sustav, odnosno oslanjanje na rodbinu i prijatelje predstavlja najveći problem. On za svrhu ima osigurati bolju ili bržu zdravstvenu uslugu. Česta žrtva korupcije u Hrvatskoj je i javna nabava, odnosno malverzacije pri nabavljanju skupih uređaja pogodovanjem određenim proizvođačima uvjetima iskazanim u natječaju koje nerijetko ispunjavaju samo dva ili tri dobavljača. Podmićivanje s prosječnim iznosom mita od 300€ čini gotovo polovicu svih podmićivanja, pri čemu građani najčešće sami daju mito, a tek u malom broju slučajeva mito je bio iniciran od strane javnog službenika. Najviše se podmićuju liječnici, a da je to tako govori i činjenica da svaki drugi stanovnik Republike Hrvatske smatra kako se liječnicima i medicinskim sestrama mora dati mito. Pored povlačenja veze, odnosno korištenja neformalnog sustava, velik problem predstavljaju i neformalna plaćanja koja se u našem društvu smatraju tradicijom i znakom pažnje. Iako se bombonijera, kava i piće vide kao odraz zahvalnosti i poštovanja prema liječniku, a ne kao korupcija, takvim postupcima smanjuje se dostupnost zdravstvene skrbi pacijentima koji su slabijeg imovinskog statusa. Empirijskim istraživanjima provedenim krajem 1990-ih i početkom 2000-ih ustanovljeno je da su neformalna plaćanja izrazito prisutna u Hrvatskoj i zemljama regije. Treba spomenuti i COVID-19 krizu koja je također bila podloga za određena korupcijska ponašanja. I hrvatski pacijenti skloni su korupcijskom ponašanju, a najčešće se radi o nalazima za nepostojeću bolest ili preuveličavanju postojeće, prikazivanju bolesti kao da je posljedica sudjelovanja u ratu ili ozljede na radu.

Oskudan broj istraživanja provedenih na temu korupcije u zdravstvu pokazuje kako se u hrvatskom zdravstvu veza najčešće povlači kako bi se usluga dobila bez čekanja, pomoć se najčešće traži od prijatelja, a najviše ispitanika odužilo se samo verbalnom zahvalom. Hrvatski pacijenti po pitanju mita za liječnike i medicinske sestre najčešće koriste neformalna plaćanja, odnosno hranu i piće.

Korupciju u zdravstvu važno je suzbiti ako se želimo uspješno boriti s trenutnim i budućim globalnim prijetnjama, ali i podići kvalitetu zdravstvene skrbi. Kao i za svaku drugu bolest,

tako je i za korupciju najvažnija prevencija. Svakako je neizostavna dobra antikorupcijska politika kao i pravni okvir.

Sukladno svemu navedenom, možemo zaključiti kako je zdravstveni sustav zasigurno najosjetljivije područje u kojem se korupcija može pojaviti. Da je to tako najbolje nam je pokazalo nedavno iskustvom s COVID-19 krizom koja je pogodila zdravstvene sustave širom svijeta jer se pored virusa koji se nezaustavljivo širio među stanovništvom stvorilo i plodno tlo za korupciju. Ni zdravstveni sustavi zemalja članica EU nisu otporni na korupciju, pa tako nije ni zdravstveni sustav Republike Hrvatske. Hrvatski građani još uvijek se najviše oslanjaju na neformalna plaćanja, odnosno hranu i piće, pri čemu hranu najčešće daju stanovnici poljoprivrednih krajeva. Pored neformalnih plaćanja izraženo je i povlačenje veze za dobivanje brže i kvalitetnije zdravstvene usluge. Možda najveći problem za sprječavanje bilo koje vrste korupcije, pa tako i one u zdravstvu, predstavlja činjenica da hrvatski građani korupciju najčešće neprijavljaju jer smatraju da od toga nema nikakve koristi. A upravo bi korupciju u zdravstvenom sustavu trebalo prijavljivati zbog negativnih posljedica koje ona za sobom nosi kao što su porast broja oboljelih i umrlih, siromaštvo zbog bolesti, pad kvalitete usluge i nedostupnost medicinskih usluga.

## 6. LITERATURA

1. Carlo Alberto Brioschi, Kratka povijest korupcije, MATE, Zagreb, 2007
2. Davor Derenčinović, Mit o korupciji, NOCCI, Zagreb
3. Ksenija Grubišić, Gordana Marčetić, Siniša Zrinščak, Romea Manojlović Toman, Etika i javna uprava, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022
4. Željko Horvatić, Rječnik kaznenog prava, Masmedia, Zagreb, 2002
5. Marijan Benko et al., Korupcija – pojavni oblici i mjere za suzbijanje, Inženjerski biro, Zagreb, 2008.,
6. Kristijan Kotarski, Goran Radman, Hrvatska u raljama klijentelizma, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2020
8. Dražen Gorjanski, et. al., Korupcija u hrvatskom zdravstvu, Zaklada Slagalice, Osijek, 2010

## INTERNET IZVORI

1. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_03\\_26\\_545.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html)
2. <https://transparency.hr/hr/antikorupcija-detalji/sto-je-korupcija-390>
3. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_fight-against-corruption\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_hr.pdf)
4. <https://mpu.gov.hr/mjerenje-korupcije/21516>
5. <https://transparency.hr/hr/antikorupcija-detalji/indeks-percepcije-korupcije-ipk-420>
6. Ivan Grdešić, Indeks percepcije korupcije, Zagreb, 2010 <https://hrcak.srce.hr/102510>
7. Morris Stephen, D., Forms of corruption, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/167031/1/ifo-dice-report-v09-y2011-i2-p10-14.pdf>
8. Margaret Beare, Corruption and Organized Crime: Lessons from History, 1997., [https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/scholarly\\_works/1229/](https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/scholarly_works/1229/)
9. <https://cyberleninka.ru/article/n/types-forms-of-corruption-causes-and-consequences/viewer>
10. Amundsen, I., Political Corruption in Africa – Extraction and power preservation, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishers Ltd, 2019., <https://www.cmi.no/publications/6929-political-corruption-in-africa-extraction-and-power-preservation#author-details>

11. Jelena Budak, Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju <https://hrcak.srce.hr/clanak/28744>
12. Damir Grubiša, Politička misao, Vol. 47, No. 5, 2010, <http://hrcak.srce.hr/file/102664> (05
13. Globalni barometar korupcije – EU 2021 <https://transparency.hr/hr/novost/globalni-barometar-korupcije-eu-2021-908>
14. [https://www.eizg.hr/userdocsimages/projekti/zavrzeni/Corruption\\_report\\_hrv.pdf&cd=3&hl=hr&ct=clnk&gl=hr](https://www.eizg.hr/userdocsimages/projekti/zavrzeni/Corruption_report_hrv.pdf&cd=3&hl=hr&ct=clnk&gl=hr)
15. Grey, C. W.; Kaufmann, D. (1998) Corruption and Development // Finance & Development, Vol.35, No.1, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/gray.pdf>
16. Neven Šimac, Protiv korupcije: Stara pošast, nove opasnosti, Mala škola demokracije, Zagreb-Split, 2004., <http://www.udd.hr/protiv/protivkorup.pdf>
17. Lomnitz, L., Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model // American Anthropologist, NS Vol.90(1), 1988., <https://www.jstor.org/stable/678453>
18. Slađana Aras, Korupcija, Pravnik, Zagreb, 2007., <https://hrcak.srce.hr/13293>
19. Priručnik o korupciji, IRMO, 2018 <https://irmo.hr> > 2018/09 > Prirucnik-o-korupciji
20. Paula Letunić, Korupcija i društveno-ekonomski razvoj, Politička misao god. 48, br. 2, Zagreb, 2011., <https://www.bib.irb.hr/562059>
21. Eldar Šaljić, Metodika otkrivanja i prevencije korupcije, Pravne teme god. 3, br. 5, [https://www.academia.edu/31045810/METODIKA\\_OTKRIVANJA\\_I\\_PREVENCIJE\\_KORUPCIJE](https://www.academia.edu/31045810/METODIKA_OTKRIVANJA_I_PREVENCIJE_KORUPCIJE)
22. Tanzi, V., Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures // IMF Staff Papers, Vol.45, No.4, 1998., <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=C1C6483D50AAB9EDCDB630E3E609D24D?doi=10.1.1.196.9342&rep=rep1&type=pdf>
23. Amundsen, I. Political Corruption: An Introduction to the Issues. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 1999., <https://www.cmi.no/publications/6929-political-corruption-in-africa-extraction-and-power-preservation#author-details>
24. Korupcija u Hrvatskoj: Stvarna korupcijska iskustva građana [https://www.eizg.hr/userdocsimages/projekti/zavrzeni/Corruption\\_report\\_hrv.pdf&cd=3&hl=hr&ct=clnk&gl=hr](https://www.eizg.hr/userdocsimages/projekti/zavrzeni/Corruption_report_hrv.pdf&cd=3&hl=hr&ct=clnk&gl=hr)
25. Ivana Marasović Šušnjara, Korupcija i zdravstveni sustav, Acta Med Croatica 68, 2014, <https://hrcak.srce.hr/136983>
26. The ignored pandemic: how corruption in healthcare service delivery threatens Universal Health Coverage, 2019, <https://apo.org.au/node/226771>

27. Fighting Corruption in the Health Sector: Methods, Tools and Good Practices, 2011, <https://tspace.library.utoronto.ca/handle/1807/107939>
28. Corruption in health care systems: the US experience, Malcolm K. Sparrow, [https://scholar.harvard.edu/files/msparrow/files/corruption\\_in\\_health\\_care-the\\_us\\_experience-ti\\_global\\_report\\_on\\_corruption-2006-pp16-22.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/msparrow/files/corruption_in_health_care-the_us_experience-ti_global_report_on_corruption-2006-pp16-22.pdf)
29. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/12990>
30. <https://www.tportal.hr/komentatori/clanak/kako-je-metastazirao-sustav-preko-veza-i-preko-reda-i-zasto-ce-se-nazalost-ponavljati-slucajevi-poput-onog-iz-metkovic-a-foto-20190117>
31. <https://www.eizg.hr/projekti/završeni-projekti/anketno-ispitivanje-kucanstava-o-korupciji-i-drugim-oblicima-kriminala-u-hrvatskoj/1800>
32. <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/korupcija-u-zdravstvu-pogoduje-se-nekim-proizvodacima-20140808/print>
33. <https://vlada.gov.hr/vijesti/ministarstvo-zdravstva-objedinjenom-javnom-nabavom-do-400-milijuna-kuna-usteda/34990>
34. Potential corruption risks in health financing arrangements, WHO, 2020. <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1275307/retrieve>
35. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/kako-se-dolazi-na-pregled-u-bolnicama-preko-reda-15028259>
36. <https://slobodnadalmacija.hr/vijesti/hrvatska/mogucnost-odlaska-na-uputnicu-kod-privatnika-smanjila-bi-smrtnost-od-raka-1092907>
37. <https://www.nacional.hr/tri-slucaja-koja-pokazuju-kako-se-preko-reda-i-preko-veze-moze-cijepiti-protiv-koronavirusa/>
38. Franić J., Rasprostranjenost i uzroci „povlačenja veza“ u hrvatskom zdravstvu, Institut za javne financije, Zagreb, 2015, <https://hrcak.srce.hr/clanak/369213>
39. Budak, J. i Rajh, E., Korupcija u zdravstvu u Hrvatskoj: mit ili stvarnost? U M. Vehovec , O zdravstvu iz ekonomske perspektive, Ekonomski institut Zagreb, 2014
40. <https://slobodnadalmacija.hr/split/očajna-udovica-optužuje-splitskog-kardiokirurga-u-bolnici-su-mi-rekli-da-ga-za-suprugovu-operaciju-moram-podmititi-odgadao-je-zahvat-dok-nisam-donijela-novac-ivica-je-na-kraju-preminuo-577395>
41. <https://hzzo.hr/o-nama/izvjesca>
42. [https://health.ec.europa.eu/2021\\_chp\\_hr\\_croatian](https://health.ec.europa.eu/2021_chp_hr_croatian)
43. Istraživanje o stanju borbe protiv korupcije, Transparency International Hrvatska, 2020, <https://transparency.hr/hr/>
44. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_11\\_120\\_2069.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_11_120_2069.html)
45. <https://hzzo.hr/antikorupcija>