



VODIČ ZA

SUZBIJANJE

KORUPCIJE



Nakladnik:
GRAD ZAGREB
Gradski kontrolni ured

Autor:
GRAD ZAGREB
Gradski kontrolni ured

Oblikovanje, priprema i tisak:
Intergrafika TTŽ d.o.o.
Bistranska 19, Zagreb

prvo izdanje

Naklada:
1120 primjeraka

Godina izdanja:
2015. godina

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i
sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 000916874

ISBN 978-953-7479-54-1

ZAHVALA

Posebna zahvala Gradskom revizorskom sudu Grada Beča na važnom doprinosu u pripremi i izradi Vodiča za suzbijanje korupcije.

SADRŽAJ

Leksikon pojmova	6
1. Uvod	7
2. Kodeks ponašanja službenika grada zagreba	7
3. Što je korupcija?	8
4. Zašto dolazi do pojave korupcije	10
5. Praktični primjeri za izbjegavanje korupcije	12
Primanje darova	12
Dodatni poslovi	14
Pristranost	16
Čuvanje poslovne tajne	17
6. Signali upozorenja	19
7. Suzbijanje korupcije	21
8. Mehanizmi djelovanja protiv korupcije	23
Prilog 1. prikupljanje i definiranje problema	27
Prilog 2. upitnik za prijavu sumnji na korupciju	30
Literatura	31

- **Administrativna ili birokratska korupcija** javlja se među službenicima koji su zaduženi za provedbu odluka i propisa. Jedan od oblika administrativne korupcije jest izdavanje potvrde kojima se ostvaruje neko pravo bez pravne osnove ili primjerice izdavanje građevinske dozvole bez potpune dokumentacije u zamjenu za mito ili protuuslugu primatelja usluge, čime se on stavlja u povlašteni položaj.
- **Iznuđivanje** je prijetnja ili zastrašivanje službenika i namještenika gradske uprave koji može pružiti neku beneficiju od koje druga strana ima korist (materijalnu ili nematerijalnu).
- **Nulta stopa tolerancije na korupciju** - reagiranje na svaki oblik korupcije bez obzira na visinu stečene koristi i položaj službenika i namještenika koji je korumpiran.
- **Podmićivanje** je obećanje, ponuda ili davanje bilo koje beneficije koja neprikladno utječe na ishod službene radnje. Mito može biti ponuđen direktno od davatelja ili indirektno preko druge strane. Mito može podrazumijevati novac, povjerljivu informaciju, darove, obećanje za napredovanje i slično. Poklon ili dar predstavlja vrijednost kojom davatelj mita nastoji potaknuti spremnost gradskog službenika na kršenje načela koje predstavlja osnovu obavljanja javne službe.
- **Politička korupcija**, odnosno korupcija na visokoj razini, prisutna je među visokim državnim i lokalnim dužnosnicima i političarima koji imaju političku moć i donose odluke na visokoj, političkoj razini.
- **Pristranost** je, primjerice, kada službenik gradske uprave dodjeli potporu određenim pojedincima bez obzira na kriterije. Ako se radi o pristranosti zbog obiteljskih veza, radi se o nepotizmu. Nepotizam je termin kojim se označava popunjavanje radnih mjesta članovima vlastite obitelji ili davanje prednosti pri zapošljavanju poznanicima, bez obzira na njihovu stručnost.
- **Pronevjera** je protupravno prisvajanje novca, vrijednosnih papira ili pokretnih stvari od strane službenika kojem su povjerene ovlasti i kontrola nad tim sredstvima.
- **Sukob interesa** javlja se u situaciji kada službenik gradske uprave pogoduje sebi ili sebi bliskim osobama, društvenoj skupini i pojedincima, a na štetu interesa javnosti ili osoba koje su mu dale povjerenje

Korupcija ugrožava društveni sustav i protivi se nepotkupljivom i transparentnom upravljanju. Ima snažan korozivni učinak na lokalnu samoupravu jer odluke rukovoditelja služe privatnim, a ne javnim interesima, te samim time potkopavaju sposobnost lokalne samouprave da promovira socijalni i gospodarski razvoj.

Ovo je vodič za prevenciju i suzbijanje korupcije koji će poslužiti službenicima i namještenicima gradske uprave Grada Zagreba kao praktična smjernica, a zainteresiranim subjektima kao poslovna informacija.

2. KODEKS PONAŠANJA SLUŽBENIKA GRADA ZAGREBA

Službenici i namještenici gradske uprave dužni su prihvatiti i dosljedno primjenjivati u svom radu pravila ponašanja državnih službenika i etička načela na temelju kojih postupaju državni službenici prilikom obavljanja službene dužnosti.

Službenici gradske uprave trebaju imati profesionalan, nepristran i pristojan odnos prema građanima te u obavljanju službene dužnosti primjenjivati stručno znanje na način da građanima pomažu u ostvarivanju njihovih prava, postupajući u skladu s načelom ustavnosti, zakonitosti i zaštite javnog interesa. Također, trebaju postupati s posebnom pažnjom prema osobama s invaliditetom i drugim osobama s posebnim potrebama te su dužni pomoći neukim osobama. Međusobni odnos službenika i namještenika trebaju biti utemeljeni na uzajamnom poštovanju, pristojnosti, strpljenju, suradnji i povjerenju. Sustavna edukacija službenika o korupcijskom ponašanju i mehanizmima njihovog suzbijanja i prevencije je važan korak ka prevenciji korupcije.

Ako ste samo službenik u lokalnoj samoupravi - ne znači da ne možete započeti uspješan program izlječenja korupcije i pobrinuti se da se njeno ponavljanje spriječi.

Svaki službenik može pomoći u afirmaciji nulte stope tolerancije na korupciju.

3. ŠTO JE KORUPCIJA?

Definicija Svjetske banke: “Korupcija je zlouporaba javnih ovlasti u privatne svrhe”.

Korupcija je moralno štetna i predstavlja jedan od glavnih uzroka neučinkovitosti države. Korupcija je jednostavno rečeno društveni nedostatak koji otežava normalno funkcioniranje gospodarstva. Začetnik Bečkog programa za borbu protiv korupcije, dr. Ernest Theimer, definira korupciju kao društveni fenomen koji postoji. “Ova jednostavna tvrdnja sama po sebi krši tabu. Jer o korupciji se ne govori rado.”

Korupcija predstavlja svaki oblik zlouporabe ovlasti radi osobne ili skupne koristi, neovisno o tome radi li se o javnom ili privatnom sektoru. Korupcija je djelo učinjeno iz ekonomske računice. Korupcija obuhvaća podmićivanje, iznude, pronevjere, zlouporabu ovlasti i slično. Sve navedene aktivnosti predstavljaju kaznena djela, s tim da mogu postojati razlike u preciznijoj definiciji pojedinog (ne)djela, ovisno o zakonskoj regulativi svake države.

Korupcija je prisutna u privatnom i javnom sektoru, medijima, sportu, politici, gospodarstvu, odnosno možemo reći da je prisutna u gotovo svim sferama života.

Prema podacima iz Izvješća Europske unije o suzbijanju korupcije oko tri četvrtine Europljana (73 %) kažu da je mito i korištenje veza često najlakši način za dobivanje određenih javnih usluga u njihovoj zemlji. Ovo je uvjerenje najraširenije u Grčkoj (93%), Cipru (92%), Slovačkoj i Hrvatskoj (89% u svakoj od njih).¹

Indeks percepcije korupcije (Transparency International) za Hrvatsku za 2014. godinu iznosi 48. Inače, indeks percepcije korupcije ukazuje na to kolika je razina korupcije u javnom sektoru na skali od 0 do 100, tako da 0 predstavlja najkorumpiranije države, a ocjena 100 državu u kojoj korupcije nema. Korupcija ne zaobilazi ni Europsku uniju. Prema izvješću Europske komisije, svakog mjeseca se u zemljama

¹ European Commission (2014.). Eu anti-corruption report. Brussels. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

članicama Europske unije zbog korupcije izgube vrtooglavi iznosi koji se broje u milijardama eura. Većina tih zemalja zapravo nema nikakve određene složene programe i mehanizme za suzbijanje korupcije, već se ta borba bazira na transparentnosti koja se pokazala kao najučinkovitija metoda.

Antikorupcijska strategija europskih zemalja bazira se na promociji standarda poštenog i profesionalnog poslovanja, prevenciji korupcije, detektiranju i provođenju istraga u slučajevima otkrivanja korupcije, kaznenom progonu počinitelja, povratu izgubljenih sredstava te održavanju čvrstih sustava unutarnje kontrole.

Od gradskih se službenika i namještenika zahtijeva djelovanje i obavljanje poslova u okvirima internih pravilnika, ali i očekuje da budu dobro upućeni u financijsku regulativu, proceduralne priručnike koji su relevantni za obnašanje njihovih poslova te kodeks ponašanja. Zaposlenici se moraju pridržavati pravila i smjernica vezanih uz primanje bilo kakvih vrsta darova. U slučaju da nisu sigurni na koji način postupiti u takvim situacijama i okolnostima, preporučuje im se savjetovanje sa svojim nadređenim.

Od ključne je važnosti organizirati i raspodijeliti dužnosti u obavljanju poslovnih aktivnosti na način da ni jedan gradski službenik nije u mogućnosti sam provesti čitav postupak i finalizirati transakciju bez da tome ne prethodi neka vrsta kontrolnog procesa.

U svrhu borbe protiv korupcije europski gradovi uspostavljaju komunikacijske kanale koji olakšavaju proces prijave sumnji na korupciju: telefonska “vruća linija” za zviždače te stranica za zviždače na web stranicama lokalne uprave na kojoj je moguće objaviti povjerljive mailove. Ti kanali dostupni su svima koji surađuju s gradskom upravom, od građevinskih poduzetnika do dioničara te naravno zaposlenika. Službenici i namještenici dužni su prijaviti nadređenima ili direktno gradonačelniku bilo kakve sumnje na počinjenje koruptivnih djela. Posebna pažnja posvećuje se odabiru službenika pri zapošljavanju na način da moraju postojati jasni dokazi o kvalifikacijama potencijalnog službenika te pisane reference koje trebaju sadržavati informacije vezane uz njihovo poštenje i integritet.

Da bi službenici i nadređeni u gradskoj upravi Grada Zagreba znali prepoznati pojavne oblike korupcije, bitno ih je educirati kako bi upoznali oblike korupcije koje trebaju prijaviti na telefon za borbu protiv korupcije koji će biti dostupan na web stranici Grada Zagreba.

4. ZAŠTO DOLAZI DO POJAVE KORUPCIJE

Razlozima za korumpirano ponašanje većinom se smatraju financijski razlozi. Također se navode: težnja moći, demotiviranost, nepromišljenost i osobna korist. Neki je promatraju kao povijesnu pojavu, kao nešto što postoji oduvijek i može se uzimati zdravo za gotovo.

Na osobnoj razini opravdanje za korupciju često dolazi uz izjave poput²:

- “sustav me na to natjerao” ili
- “ako ja to ne napravim, onda će netko drugi” ili
- “ovo nije ništa, kad čovjek samo pogleda političare koji krađu milijune”.

Korupcija se obično pojavljuje s voljom pojedinaca za primjenom nedopuštenih sredstava u svrhu maksimiziranja osobne ili korporativne dobiti. Međutim, da bi pojedinac bio umiješan u korupciju, moraju postojati i takve okolnosti koje ga neće u tome spriječiti ili obeshrabriti. Nedostatak zakona, propisa i pravila, odsutnost institucija koje su zadužene za izvršavanje kontrole, nedostatak odgovornosti, nepostojanje mehanizama kontrole, niska razina osobnog morala i profesionalne etike – sve su to uzroci pojave korupcije.

Korupcija se lakše ukorjenjuje u zemljama gdje su građani slabije obrazovani, a svijest o korupciji niska. Mnogi smatraju kako na pojavu korupcije u društvu oni nemaju nikakvog utjecaja pa stoga ništa niti ne čine.



Nikada nemojte sumnjati u to da mala grupa obzirnih i odanih građana može promijeniti svijet.

Upravo je to ono što je oduvijek mijenjalo svijet.

Margaret Mead, američki antropolog

Tamo gdje postoji kombinacija monopola i ovlasti službenika, uz manjak javne odgovornosti, često ćemo naići na korupciju.

Jednostavna formula korupcije bi glasila:

K=M+D-O (KORUPCIJA= MONOPOL + OVLAST SLUŽBENIKA - JAVNA ODGOVORNOST)

Izravni učinci koje bilo koji od navedenih oblika korupcije ima na društveni poredak i ekonomski razvitak države su:

- *smanjenje prihoda države,*
- *slabiji učinak javnih službi,*
- *povećano nezadovoljstvo građana,*
- *ugrožavanje stabilnosti institucija i povjerenja u njihovo djelovanje te*
- *ugrožavanje pitanja vjerodostojnosti vlasti.*

Korupcija može imati ozbiljne i dugotrajne posljedice za pojedince, organizacije i društvo u cjelini, kako gospodarske, tako i političke i socijalne.

² Ministarstvo pravosuđa (2011.). Korupcija-uzroci, posljedice i prevencije. Zagreb: Kopko d.o.o.

5. PRAKTIČNI PRIMJERI ZA IZBJEGAVANJE KORUPCIJE

Korupcija ne šteti ni jednu upravnu granu niti jednu razinu. Pridržavanje najvažnijih pravnih propisa je podloga za prevenciju korupcije. U nastavku slijede primjeri za izbjegavanje korupcije.

PRIMANJE DAROVA

Traženje ili primanje darova ili pogodnosti u vezi sa službom i za službene radnje kažnjivo je. Službenu moć zlouporabljuje svatko tko svjesno primjenjuje svoje ovlasti obnašanja službene dužnosti da bi drugome namjerno uskratio prava ili dodijelio prava koja mu ne pripadaju.

Primjer:

- A – Pozivanje službenika na ručak u restoran kako bi se “lakše” riješio predmet kojim stranka ostvaruje neko pravo (korist)
- B – Poklanjanje dara manje vrijednosti u cilju bržeg rješavanja predanog zahtjeva.
- C – Na Vašem radnom stolu nalazi se novi mobitel, s preporukama predstavnika neke tvrtke koji se prijavio za dodjelu tekuće donacije, a Vi donosite odluku o dodjeli potpore.
- D – U sklopu većeg projekta poduzetnik Vam organizira besplatan godišnji odmor.
- E – Službenik “fleksibilno” tumači propise prilikom izdavanja građevinske dozvole za projekt izgradnje stambenog naselja, a za uzvrat obećan mu je stan u novoizgrađenom naselju.

Tumačenje primjera:

- A – Ako prihvatite poziv, čak i za malu vrijednost, više niste objektivni i štete ugledu službe.
- B – Drugi puta će davatelj očekivati novu uslugu veće vrijednosti, “kupio” Vas je za sebe i stvara osjećaj da ste mu osobno nešto dužni.
- C – Prste k sebi! Ako zadržite dar, izlažete se povredi službene dužnosti.
- D – Ako prihvatite dar, postat ćete ovisni o darivanju, time štete sebi i ugledu službe.
- E – Prekoračenjem svog položaja i ovlasti ishodili ste građevinsku dozvolu i ostvarili znatnu imovinsku korist. Izlažete se opasnosti od kaznenog progona.

Kako postupiti:

- A – Pristojno i odlučno odbijte poziv na ručak ili zatražite stranku da sami platite svoj ručak **ukoliko** ne možete izbjeći odlazak u restoran.
- B – Pred darivateljem odmah otvorite poklon i podijelite sa svima ako je moguće, npr. bombonijeru podijelite s kolegama ili cvijeće odnesite u čekaonicu za stranke. Izložite javno dobiveni dar. Nikako poklon ne nosite kući i ne spremajte “na stranu” ili u ladicu. Time šaljete poruku da istinski smatrate poklon isključivo znakom pažnje.
- C – Prijavite dar voditelju službe i vratite ga na slijedan način!
- D – Odvojite službeno od privatnog, inače nećete nikada biti objektivni.
- E – Prijaviti slučaj osobi nadležnoj za prijavu sumnji na nepravilnost i prijevaru i jasno dati do znanja stranci da se radi o kaznenom djelu.

Kad se pojavi slučaj u kojem Vam neka stranka ponudi dar kako bi joj učinkovitije riješili predmetni zahtjev, uvijek se zapitajte:

1. Želi li davatelj dara utjecati na mene?
2. Želi li stvoriti klimu koja je za njega pogodna?
3. Dajem li dojam da sam dostupan/-a za pogodnosti, a time i dojam pristranosti?
4. Ugrožavam li povjerenje u propisno postupanje svoje službe?
5. Je li vrijednost primanja tako velika da nisu uobičajeni ni povodom slavlja (npr. novčani poklon, napojnice, vrijedne kemijske olovke ili knjige, ulaznice za kazalište, više boca vina)?
6. Postoji li znatna pogodnosti (npr. novac, putovanje na godišnji odmor, prepuštanje vozila, odricanje od kreditnih kamata, usluge, dodatni posao ili radno mjesto za obitelj)?
7. Jeste li službeno ili privatno povezani s davateljem dara?
8. Je li dar samo znak pažnje bez značajnije vrijednosti (npr. kalendari, kemijske olovke, pisači blokovi, jednokratni upaljači)?
9. Je li poziv samo društveni oblik pristojnosti bez ostvarenja osobne koristi?
10. Je li riječ o uobičajenom popustu koji se daje većem broju ljudi?

Sami razmislite što za Vas nije (više) umjesno i donesite potrebne zaključke. Postavite strogo mjerilo. Raspravite pitanja i moguća rješenja s kolegama, zaposlenicima i nadređenima.

DODATNI POSLOVI

Dodatni poslovi su djelatnosti koje nisu povezane sa službenim poslovima koje se izvršavaju za Grad Zagreb kao pružatelja usluga. Dodatni poslovi sukladno Zakonu o službenicima i namještenicima u lokalnoj, područnoj (regionalnoj) samoupravi moraju se prijaviti pročelniku gradskog upravnog tijela. Službenik ne smije obavljanjem dodatnog posla štetiti ugledu službe ili zbog dodatnog posla doći u situaciju u kojoj više ne može donositi objektivne odluke.

Dakle, u slučaju kada službenik ili namještenik, želi izvan službe/rada u gradskim upravnim tijelima, obavljati dodatni posao, dužan je zatražiti odobrenje pročelnika za obavljanje tog posla. Tek nakon što dobije pisano odobrenje pročelnika (rješenje) može započeti s obavljanjem dodatnog posla.

Primjer:

- A – Podnositelj zahtjeva pita možete li mu Vi sami ili neka Vama poznata tvrtka sastaviti dokumentaciju za javnu nabavu koju provodi Vaš ured i koliko bi to stajalo?
- B – Stranka moli Vas kao stručnjaka za privatni posao tijekom vikenda.
- C – Stranka Vam predlaže da privatno zaradite dodatni novac u njegovoj firmi.

Tumačenje primjera:

- A – Oprez: Ukoliko nemate dopuštenje pročelnika ureda za dodatnim poslom koji ne šteti ugledu Vaše službe i ne predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno obavljanje redovitih zadataka, izlažete se povredi službene dužnosti.
- B – Osim što postoje pravne posljedice “rada na crno”, ovdje nedvojbeno dolazite u situaciju pristranosti i kasnije izloženosti ucjenama.
- C – Ovdje postoji opasnost od kupovanja naklonosti! Ako pristanete, ubuduće ćete biti ovisni!

Kako postupiti:

- A – Uljudno odbijte i ukažite na nadležno službeno zastupništvo (npr. komora, udruga).
- B – Obavijestite i upozorite stranku o pravim posljedicama naručivanja “rada na crno”.

- C – Objasnite stranci da njegov prijedlog smatrate neprihvatljivim i prijavite događaj voditelju službe.

Razmislite gdje je Vaše profesionalno težište i biste li mogli dospjeti u konflikt ako prihvatite dodatni posao. Slijedi nekoliko praktičnih pravila:

1. Ne prihvaćajte dodatne poslove koji su u djelokrugu Vašeg posla.
2. Prije nego što prihvatite dodatni posao, obavezno zatražite odobrenje nadređenog za dodatni posao!
3. Nije dozvoljeno obrađivati službene spise ili slučajeve osoba (stranaka, nalogodavaca) za koje obavljate, obavljali ste ili ćete obavljati dodatni posao!
4. Kritične točke nalaze se na područjima dodjele poslova u javnim natječajima, sklapanja ugovora, kontrole učinka, nadzora nad izvršavanjem ugovora (postupci izdavanja odobrenja, službeni vještaci).
5. Za pristranost pri dodatnim poslovima može biti dovoljna mogućnost prosljeđivanja povjerljivih informacija.
6. Što je veća odgovornost službenika, to je potreba za kontrolom veća.

Strogo odvojite glavno zanimanje od privatne zarade! Po potrebi se savjetujte s nadređenim. Problem se možda može riješiti premještanjem u drugu službu.

PRISTRANOST

Službenici su pristrani:

1. u stvarima u kojima sudjelujete Vi sami, Vaš bračni partner, obitelj ili rodbina, prijatelji, poznanici,
2. u stvarima koji se tiču Vaše djece i/ili posvojene djece, štíćenika ili skrbnika,
3. u stvarima u kojima ste postavljeni kao punomoćnik ili ste to bili,
4. ako postoje neki drugi važni razlozi koji dovode u pitanje Vašu potpunu nepristranost,
5. u žalbenim postupcima ako ste sudjelovali u izdavanju potvrde u prvom stupnju.

Primjer:

- A – Poslodavac Vašeg bračnog partnera sudjeluje u javnom natječaju, a Vaša služba uz Vaše sudjelovanje treba mu dodijeliti posao.
- B – Vaš prijatelj ili poznanik podnio je zahtjev za rješavanjem predmeta, a Vi ste osoba zadužena za izvršenje upravnog postupka te mu izlazite u susret i rješavate predmet “preko reda”.
- C – Nalogoprimac ili nalogodavac Vaše službe nudi Vam privatne isporuke ili usluge. Cijena “Vas ne mora brinuti”.
- D – Brat Vaše supruge predao je zahtjev za zapošljavanje na natječaj na kojem ste Vi predsjednik povjerenstva za zapošljavanje

Tumačenje primjera:

- A – Ako sudjelujete u dodjeli posla, izlažete se riziku da budete pristrani.
- B – Ako u ovom slučaju izađete u susret prijatelju ili poznaniku i riješite mu predmet “preko reda” i bez potpune dokumentacije, riskirate još i zlouporabu povjerenja ili obavljanja dužnosti.
- C – Ne posežite za ovom povoljnom prilikom. Netko Vas želi “kupiti” u vlastite svrhe i učiniti Vas ovisnima.
- D – Oprez: Pristrani ste u odabiru kandidata za zapošljavanje.

Kako postupiti:

- A – Najbolje je obavijestiti voditelja službe o bliskom odnosu i položaju Vašeg bračnog partnera u dotičnom poduzeću.

- B – Neka voditelj službe nekome drugom povjeri ove službene radnje.
- C – Odvojite zanimanje od privatnih poslova! Odbijte uljudno, ali odlučno i obavijestite voditelja službe za svaki slučaj.
- D – Upozorite odgovornu osobu institucije o postojanju sukoba interesa u postupku natječaja za zapošljavanje i zatražite da ne sudjelujete u odabiru kandidata na tom natječaju.

U svakodnevnici može uvijek doći do doticaja i preklapanja između poslovnog i privatnog života. Većina ljudi u takvoj situaciji stvori proturječje između poslovnih i obiteljskih, prijateljskih ili čak društvenih obveza. Da ne bi došlo do nepotizma i da se ne biste našli “između dvije vatre”, postavite stroga pravila u vlastitom interesu i interesu svoje službe. Kao nadređeni savjetujte namještenike o takvim sukobima interesa.

Svi službenici i namještenici gradske uprave su, sukladno članku 40. Zakona o službenicima i namještenicima, potpisali Izjavu, kojom su se, između ostalog, obvezali pisanim putem obavijestiti pročelnika o okolnostima koje mogu predstavljati sukob interesa, odnosno utjecati na donošenje odluka. Dakle, službenici i namještenici su dužni, bez posebnog upozorenja, prijaviti mogući sukob interesa.

ČUVANJE POSLOVNE TAJNE

Povreda obveze čuvanja poslovne tajne i zaštite podataka nisu beznačajni prekršaji. Čuvanje poslovne tajne ne obuhvaća samo događaje i činjenice, već i unutarnje procese, npr. namjere ili ideje koje se mogu zaključiti iz razgovora ili neobjavljene upute ili još nedostavljene odluke ili isprave.

Primjer:

- A – Vaš se poznanik uključi u razgovor o projektima kojima ćete se u bliskoj budućnosti službeno baviti.
- B – Neko Vas poduzeće moli za detaljnije informacije o opsegu usluga koji se stvarno očekuje za javni natječaj.
- C – Kao referent imate pristup osjetljivim podacima koje uprava treba obraditi. Netko Vas moli da mu pribavite privatne informacije o nekoj osobi.

Tumačenje primjera:

- A – Ovdje netko pokušava iskoristiti Vaše povjerenje. Dok Vi pričate, Vaš poznanik dolazi do zaključaka o planiranim gradskim projektima kako bi iskoristio Vaše znanje za vlastitu (poslovnu) prednost.
- B – Prijete povrede poslovne tajne i pravila javne nabave. Svojim “insajderskim” znanjem otvarate vrata špekulacijama na štetu naručitelja.
- C – Budite oprezni! Jeste li znali da se Vaši uvidi u podatke automatski protokoliraju i analiziraju?

Kako postupiti:

- A – Skrenite razgovor na bezopasnije teme. Brzo ćete vidjeti zanima li se Vaš poznanik za Vas ili za Vaše “insajdersko” znanje.
- B – Obavijestite voditelja službe o upitu poduzeća. Možda bi bilo primjerenije da detaljnije informacije uputite svim ponuditeljima.
- C – Odlučno odbijte ovaj zahtjev, bez obzira na to tko Vam ga je uputio.

Ne prosljeđujte informacije, dokumentaciju ili druga pomagala iz kojih pojedini ponuditelji mogu steći prednost u tržišnom natjecanju. Budite svjesni vlastite odgovornosti. Tko neovlašteno prosljeđuje informacije ugrožava druge i sebe samoga. Davanje “insajderskog” znanja neovlaštenim osobama redovito uzrokuje milijunsku štetu i šteti slobodnom natjecanju. Traženje podataka bez pravnog temelja i potrebe, npr. iz osobne znatiželje, može Vas stajati gubitka posla.

6. SIGNALI UPOZORENJA

Korupcija ponekad cvjeta ispred nas, a da toga nismo svjesni ili ne želimo biti svjesni. Zašto? Ljudi ne žele loše misliti o drugima te za sve što im privuče pozornost pronađu obrazloženje (naslijeđe, dobitak na lotu, bogata rodbina). Međutim, potrebno je razgovarati i djelovati ako Vi ili Vaši kolege na okupu opazite više signala upozorenja na mogućnost koruptivnog djelovanja. Izbjegavajte brzoplete zaključke ili predrasude. No, pokažite hrabrost i otvoreno porazgovarajte s kolegama i nadređenima o svojim opažanjima.

Pomoću određenih pokazatelja moguće je utvrditi da je rizik korupcije u nekoj instituciji ili točnije kod nekog službenika povećan.

Mogući signali za upozorenje na koje nadređeni treba obratiti pažnju kod službenika su:

- raskošan način života u proturječju s prihodima (statusni simboli),
- promjene u ponašanju (npr. povučenost ili hvalisanje),
- osobne slabosti ili skupi hobiji,
- nekorištenje godišnjeg odmora i čest prekovremen rad/rad blagdanima,
- često privatno ophođenje s dobavljačima ili zastupnicima tvrtki,
- služenje skupim motornim vozilima registriranim na neku tvrtku,
- korištenje nekih pogodnosti (besplatna putovanja) koje daje ponuditelj,
- iznenadna promjena mišljenja ili upadljivo zagovaranje određenih ponuditelja,
- odbijanje premještaja, čak i u slučaju promaknuća,
- službenici ne vole kada im se miješate u posao,
- neobjašnjivo ubrzanje/kašnjenje u postupcima i donošenju odluka,
- sprečavanje ili otezanje opravdanih inicijativa,
- stvaranje vremenske stiske, problemi pri pridržavanju rokova,
- nesuglasje između stvarnog procesa i dokumentacije,
- isprepletanje javnih ovlasti s privatnim interesima.

Unutar gradskog ureda signali na upozorenje mogu biti sljedeći:

- zadaće su koncentrirane na jednu osobu,
- unapređenja nisu opravdana,
- zapošljavanje bliske rodbine u tvrtkama dobavljačima,
- zanemarivanje ili preveliki naglasak na zakonima i normama,
- različite odluke za isto činjenično stanje,
- nadređeni ima diktatorski odnos prema službenicima,
- nadređeni ne informiraju službenike o poslovima iz djelokruga ureda,
- velika fluktuacija povremenih zaposlenika,
- dugi privatni telefonski razgovori iza zatvorenih vrata,
- izbjegavanje rada s revizorima,
- nedostatak transparentnosti,
- odvojenost radnih područja i postupaka,
- nedostatak spremnosti pri primjeni mjera za borbu protiv korupcije,
- dugogodišnji poslovni odnosi s dobavljačima,
- primanje darova,
- davanje prednosti poduzećima bez objektivnih razloga,
- uređivanje posebnih uvjeta ili oslobođenje od zahtjeva,
- upadljiva odstupanja iznosa na računu od ponude,
- izbjegavanje postojećih propisa o dodjeli poslova,
- odstupanje od procedure u odnosu na postupke dodjele poslova i termine otvaranja ponuda što je zakonom kažnjivo.

Navedene točke su znakovi i signali upozorenja. Njihova pojava nije dokaz, ali treba biti poticaj na veći oprez. Ima li na Vašem radnom području (službi) drugih tipičnih znakova koji nisu navedeni? Te "alarme" možete uključiti u učinkovitu borbu protiv korupcije i povećanje integriteta lokalne samouprave jasno dajući do znanja da u Vašoj službi korupcija nije poželjna.

7. SUZBIJANJE KORUPCIJE

Metode koje obuhvaćaju suzbijanje korupcije u lokalnoj samoupravi su sprječavanje, obrazovanje i kazneni progon.

Za uspješnu i učinkovitu borbu protiv korupcije nužni su moderni zakoni te učinkovit rad policije i sudstva. Međutim, od iznimne je važnosti i aktivno sudjelovanje građana koji su korisnici usluga.

Metoda pomoću koje se građani aktiviraju i uključuju u borbu protiv korupcije je njihovo anketiranje, odnosno ispitivanje javnog mnijenja o kvaliteti usluga koje pružaju javne službe.

Na taj se način službenicima daje do znanja da njihovo neprofesionalno, nemoralno i moguće nelegalno djelovanje neće proći neopaženo.

Većina modela koji se odnose na prevenciju i borbu protiv korupcije moguće je jednostavno povezati s transparentnošću. Ona nije sama po sebi dovoljna i da bi bila djelotvorna mora postojati učinkovitost pravnog sustava tijela sudbene vlasti.

Dakle, osoba koja je svjedočila nezakonitom i nemoralnom postupanju trebala bi se osjećati dužnom isto dojaviti nadležnim tijelima državne uprave.

Obrazovanje tj. edukacija pojedinaca služi za izgradnju svijesti o štetnosti korupcije te načinima njene prevencije i suzbijanja.

Da bi se učinkovito borili protiv korupcije, potrebno je poboljšati usluge javnog sektora, poslove obavljati na etičan, profesionalan i ekonomičan način, poslovanje uskladiti sa zakonima, propisima i planovima, zaštititi imovinu od gubitaka koje uzrokuje loš menadžment te financijska izvješća podnositi pravodobno uz sustavno praćenje poslovnih rezultata. Također je važno da suzbijanje korupcije bude usidreno u izobrazbi i doškolanju jer korupcija lako nastaje iz neznanja.

Uspješnost liječenja korupcije i njenog sprječavanja u lokalnoj samoupravi ovisi o nekoliko čimbenika:

- Lokalna samouprava, odnosno službenici koji je sačinjavaju, trebali bi preuzeti ulogu vođa u procesima liječenja korupcije, drugim riječima, nikakve promjene se ne mogu očekivati ukoliko lokalna samouprava i njeni službenici ne pokažu potrebnu volju za sprečavanje koruptivnih radnji.
- Premda bi inicijativa za liječenje korupcije trebala doći iznutra, treba angažirati stručnjake izvana.
- Učinkovitost svake inicijative za liječenje i prevenciju korupcije u lokalnoj samoupravi bit će znatno veća ukoliko je zasnovana na provjerenim strategijama i alatima za intervenciju.
- Za uspješnu strategiju borbe protiv korupcije bitno je da se uz lokalnu samoupravu uključe i druge institucije, organizacije, kao i pojedinci.

8. MEHANIZMI DJELOVANJA PROTIV KORUPCIJE

Istraživanje gradske uprave Grada Beča pokazuje da većina ispitanika-službenika gradske uprave (68%) smatra da su kazne i prevencija (npr. informiranost) djelotvorna sredstva za borbu protiv korupcije. Korupcija nije beznačajan prekršaj, a odvratan pogleda nije rješenje. Zato s jedne strane treba dosljedno postupati u slučaju povrede službene dužnosti, a s druge strane pojačati prevenciju. Upravo zato, u današnjem poslovnom okruženju postoji velika potreba da lokalne samouprave razumiju i kontroliraju rizik korupcije koji za posljedicu ima:

- pogrešne i neučinkovite politike poslovanja i uredbe,
- smanjenu učinkovitost,
- manje javne prihode,
- povećanje javne potrošnje,
- smanjenje produktivnosti javne službe,
- ugroženost primjene zakona,
- zanemarenost reformi propisa,
- gubitak privatnih investicija i
- povećanu političku nestabilnost.

Pored navedenog, posljedica korupcije je gubitak javnog povjerenja što se posljedično negativno odražava na gospodarski razvoj lokalne samouprave.

Ovaj vodič namijenjen je vodećim službenicima lokalne samouprave (izabranim i postavljenim) koji moraju inicirati i voditi proces suzbijanja i prevencije korupcije. Čelnici gradskih upravnih tijela trebaju raditi sa službenicima na pripremnom procesu prikupljanja i analiziranja informacija i podataka o korupciji i praksama unutar organizacije i poduzimanju koraka za njeno sprječavanje.

Temeljni pristup strategije promjena u cilju liječenja i prevencije korupcije je: **povećanje transparentnosti te otvorenost i pristupačnost, ponajviše kroz suradnju s građanima (otvorene linije, formulari za prijavu korupcije).**

Većina problema s korupcijom proizlazi iz manjkavosti u sustavima upravljanja ljudskim potencijalima, a propusti se ogledaju kroz:

- netransparentnu politiku unapređivanja,
- nepostojeće zaposlene (plaćanje onih koji nisu zaposleni ili onih koji ništa ne rade),
- +nedefiniranje opisa posla,
- +razvijene direktne kontakte službenika i korisnika gradskih usluga,
- nepostojanje odgovornosti,
- manjak povratnih informacija građana o izvršenoj usluzi,
- nedovoljno postavljene standarde ponašanja i veliku toleranciju prema koruptivnom ponašanju,
- nedostatnu edukaciju za sprečavanje koruptivnih radnji,
- nepostojanje razrađenog kodeksa ponašanja i
- nepostojanje drugih razvojnih mogućnosti koje pomažu službenicima da napreduju na poslu.

Jedan od bitnih mehanizama u jačanju sustava unutarnjih kontrola je unutarnja revizija poslovnih procesa. Revizorska kuća PricewaterhouseCoopers navodi da je unutarnja revizija najučinkovitija pri detekciji prijevара, što potvrđuje njenu važnost i funkciju u jačanju sustava unutarnjih kontrola.

Bitni koraci u borbi protiv korupcije su:

- afirmacija nulte stope tolerancije na korupciju, odnosno reagiranje svih tijela i pojedinaca na bilo koji oblik pojave korupcije, bez obzira na njen značaj i opseg,
- edukacija u svrhu prepoznavanja pojavnih oblika korupcije,
- podizanje javne svijesti o štetnosti korupcije,
- povećani nadzor od strane građana,
- povećanje i jačanje transparentnosti u raspoređivanju javnih resursa,
- održavanje etičke kulture službenika,
- jasni standardi i kodeksi ponašanja,
- procedure internog zapošljavanja,
- prepoznavanje i rješavanje sukoba interesa,
- prijavljivanje imovine i političkih doprinosa,
- sankcioniranje korumpiranih osoba,
- suradnja s nadležnim tijelima i ustanovama, organizacijama civilnog društva i medijima,
- dostupnost informacija.

*Naša budućnost je na mjestu na kojem se nalazimo,
ukoliko možemo naučiti da na to mjesto gledamo drugačije
i ukoliko imamo "jaku volju" da ga promijenimo.*

Charles Handy

Iskustvo pokazuje da korisnici usluga i službenici u lokalnoj samoupravi mogu identificirati potencijalna žarišta korupcije i to u području javne nabave, planiranju i izgradnji, u poslovanju javno-komunalnih poduzeća, u zapošljavanju, u području javnih financija te utjecajima političkih stranaka. Nedostatak jasno definiranog sustava unutarnje kontrole, odnosno revizije i kontrole unutar uprave, zatim neažurnosti po postupanju u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, ali i još uvijek pasivan odnos i nedovoljna zainteresiranost građana za ovu problematiku, čimbenici su koji ne idu u prilog borbi protiv korupcije na lokalnoj razini. Za borbu protiv korupcije potreban je aktivan odnos svih sudionika, od građana do gradskih službenika. Grad Zagreb imenovao je Antikorupcijsko povjerenstvo čija zadaća je izrada, praćenje i provedba programa za suzbijanje korupcije za Grad Zagreb. Zadaće povjerenstva, između ostalog, su informiranje građana o načinima prijave uočenih pojava i slučajeva korupcije, poticanje građana na prijavljivanje i sprečavanje korupcije te podizanje ukupne svijesti u javnosti o štetnosti korupcije. S tim ciljem, građanima je omogućeno podnošenje prijava u slučaju sumnje na korupciju (obrazac za prijavu u prilogu vodiča). Na mrežnim stranicama Grada Zagreba dostupan je link za prijavu nepravilnosti u slučaju da postoje sumnje na nepridržavanje ili pogrešnu primjenu zakona i drugih propisa koji bi mogli imati štetan utjecaj na proračunska sredstva i sredstva iz drugih izvora. Građanima je dana mogućnost za dobivanje informacija sukladno odredbama Zakonu o pravu na pristup informacija. Grad Zagreb surađuje i s medijima u cilju permanentne promocije mogućnosti što kvalitetnijeg ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Informativni vodič bi trebao biti pokretač promjena u gradskoj upravi Grada Zagreba kako bi borba protiv korupcije bile ugrađena u kulturu uprave te kako bi se:

- povećalo zadovoljstva korisnika (građana, poduzetnika) kvalitetom pruženih usluga,
- skratilo vrijeme pružanja usluga,
- smanjili troškovi pružanja usluga te
- vratilo povjerenje javnosti u rad lokalne samouprave.

U prilogu vodiča (tablica 1.) naveden je primjer prikupljanja podataka i definiranja problema u procesu javne nabave. Naime, javna nabava je jedna od najkritičnijih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike jer se radi o velikim financijskim sredstvima. Navedeni primjer na sličan način se može primijeniti na neki drugi poslovni proces u svrhu dijagnosticiranja glavnih problema koji se vežu uz koruptivno djelovanje.

Prilog 1. Prikupljanje i definiranje problema

U tablici 1. dan je prikaz odgovora za područje javne nabave koje je najpodložnije koruptivnom djelovanju. Ova tablica može poslužiti kao primjer kod prikupljanja podataka i definiranja problema koje treba sanirati.

Sagledavanje korupcijskih rizika fokusira se na definiranje specifičnih uvjeta pogodnih za korupciju i moguće uzroke koruptivnih ponašanja/aktivnosti.

Sagledavanje korupcijskih rizika bi se trebalo raditi na različite načine:

- za vrijeme sastanka na kojem se raspravlja pitanje korupcije,
- kroz upitnike podijeljene unutar i izvan organizacije i prikupljene kroz sustave koji osiguravaju tajnost ispitanika (kutije locirane u područnim uredima ili drugim javnim mjestima, Internet),
- kroz intervjue s ključnim zainteresiranim stranama,
- kroz otvorene telefonske linije gdje građani i različite zainteresirane strane mogu biti intervjuirani,
- kroz fokus-grupe i radionice s miješanim grupama (primjerice, predstavnicima ponuđača i korisnika usluga).

Kada se koristi ova metoda, važno je biti siguran da su oni koji su uključeni u proces generiranja ideja i nalaženja odgovora na pitanja ispunili sljedeće:

- da imaju zajedničko razumijevanje željene situacije (da dijele viziju u procesu promjena),
- imaju osjećaj za hitnost i važnost procesa liječenja koruptivnog djelovanja,
- razumiju faze procesa liječenja i važnost ovih faza kada se prikuplja veliki broj podataka da bi se identificirali pravi problemi kojima se treba baviti,
- nemaju straha od posljedica ako iskreno kažu svoje mišljenje kada to od njih traže oni koji upravljaju procesom promjena.

Tablica 1. Prikupljanje podataka i definiranje problema u procesu javne nabave

KADA se korumpirano ponašanje javilo-u kojem trenutku, u kojoj funkciji i aktivnosti lokalne uprave	KAKVA VRSTA - korumpiranog ponašanja se manifestira/mogla se manifestirati	GDJE se u lokalnoj upravi korumpirana akcija/ ponašanje dogodilo-odjel, odsjek i tko je uključen	ZAŠTO se ova korumpirana akcija/ ponašanje počelo događati
Lokalna uprava utvrđuje potrebu – objavljuje javni poziv za nadmetanje	<ul style="list-style-type: none"> - nedostatak jasne specifikacije - pretjerane specifikacije - posebna marka ili funkcija su specificirane za neku robu - objavljena pogrešna adresa i broj telefona za podnošenje ponuda - kasna objava - ponuđač pomaže u pripremi specifikacije 	<p>Odjel za nabavu - voditelj Odjela i podređeni</p> <p>neke kompanije koje imaju uspostavljene korumpirane veze</p>	<p>Uvjeti u lokalnoj upravi, sustavi rada pogoduju korupciji;razlozi dobavljača i korisnika aktivnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> - nedostatak odgovarajuće ekspertize - nekompetentni službenici - ljudska pohlepa s obje strane - nedostatak transparentnosti u objavljivanju potreba - nedostatak kontrole i nadgledanja sustava od strane rukovoditelja lokalne samouprave
Ponuđači dostavljaju ponude u skladu s iskazanim potrebama	<ul style="list-style-type: none"> - dogovor oko cijene ponude - nepošteno udruživanje ponuđača oko rotacije ponude ili geografske podjele tržišta - jedan vlasnik koji ima više kompanija koje sudjeluju u nadmetanju - podmićivanje službenika lokalne uprave da zatvore oči - neprovođenje postupka nabave 	<p>Odjel za nabavu</p> <p>ponuđači koji plaćaju i obećavaju mito</p>	<ul style="list-style-type: none"> - nedostatak informacija o kompanijama koje podnose ponude - nedostatak sustava kontrole u lokalnoj upravi - previše diskrecije od strane službenika za nabave - cijena kao jedini kriteriji za odabir - nedostatak sustava kazni ili nedostatak sustava primjene zakona za kompanije koje rade u dogovoru
Lokalna samouprava pregledava ponude i bira najpovoljnijeg ponuđača	<ul style="list-style-type: none"> - mito (postotak vrijednosti ugovora) - političke odluke da podrže ponuđača ili financijera stranke - nepotizam - izmjena vrijednosti ugovora nakon što je prvobitna potreba promijenjena 	<p>Odjel za nabavu</p> <p>Političke stranke-političari koji imaju ekonomski interes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - nedostatak transparentnosti u selekciji ponuđača - samo niža cijena je kriterij - nedostatak kontrole selekcije, procesa i dokumenata ponuđača - veliki ugovor-velika iskušenja - nejasni kriteriji za sukob interesa - dobivanje glasova i novaca za političku stranku - ljudska pohlepa
Potpisivanje ugovora	<ul style="list-style-type: none"> - izvještaji o rastu cijena - lažne izjave - specifikacija promijenjena - slabija kvaliteta osigurana - niske cijene na javnim nadmetanjima da bi se dobio ugovor ako se lako može potvrditi podizanje cijena tijekom izvršenja ugovora - mito da bi se primila dugovna isplata 	<p>Odjel za nabavu</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ugovor bez jasnih klauzula - nedostatak učinkovite inspekcije/nadgledanja sustava roba/kvalitete usluge - slaba obrazovanost u području javne nabave - slab sustav nagrađivanja javnih službenika - nepostojanje sustava kažnjavanja za tvrtke koje podižu cijene poslije pobjede na javnim nadmetanjima

Prilog 2. Upitnik za prijavu sumnjih na korupciju

1. Na koga se odnosi Vaša prijava?

2. Opišite nezakonitu radnju:

3. Kada je izvršena nezakonita radnja?

4. Mjesto na kojem je izvršena nezakonita radnja?

5. Želite li ostati anonimni?

DA	NE
----	----

6. Ukoliko ne želite ostati anonimni, molimo Vas upišite osobne podatke

IME I PREZIME

ADRESA

BROJ TELEFONA

EMAIL

7. U slučaju potrebe prikupljanja dodatnih informacija, jeste li voljni surađivati s nadležnim institucijama?

DA	NE
----	----

LITERATURA

1. European Commission (2014.). Eu anti-corruption report. Brussels. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf
2. Fisher, E. (2007.). *Obnovite zdravlje vaše organizacije – Koncepti i strategije*. Zagreb: Chronos Info d.o.o.
3. Klitgaard, R. i et. al. (2008.). *Korumpirani gradovi – praktičan vodič za suzbijanje i prevenciju korupcije*. Zagreb: Chronos Info d.o.o.
4. Ministarstvo pravosuđa (2011.). *Korupcija – uzroci, posljedice, prevencija*. Zagreb: Kopko d.o.o.
5. Stad Wien: *Prävention-Handbuch zur Korruptionsprävention*.
6. Vasilache, A. i Rata, N. (2007.). *Obnovite zdravlje vaše organizacije – Instrumenti za proces facilitacije*. Zagreb: Chronos Info d.o.o.



ISBN 978-953-7479-54-1



9 789537 479541