



REPUBLIKA HRVATSKA

GRAD ZAGREB

**Povjerenstvo za izradu, provedbu
i praćenje programa za suzbijanje
korupcije za Grad Zagreb**

KLASA: 021-05/17-003/176

URBROJ: 251-04-21/03-21-288

Zagreb, 30.03.2021.

ZAKLJUČAK O RADU POVJERENSTVA ZA IZRADU, PROVEDBU I PRAĆENJE PROGRAMA ZA SUZBIJANJE KORUPCIJE ZA GRAD ZAGREB

Povjerenstvo za izradu, provedbu i praćenje programa za suzbijanje korupcije za grad Zagreb (u daljnjem tekstu Povjerenstvo) je, u svom mandatu uz manje početne probleme oko prostora, tehnike i statusa, koji su brzo riješeni, održalo 30 sjednica. Na bazi tog iskustva donosimo slijedeći zaključak o radu Povjerenstva. U zaključku nastojimo ukazati na neke probleme vezane uz način rada Povjerenstva i ponuditi poboljšana rješenja. Istovremeno, želimo ukazati na područja moguće korupcije i oblike poslovanja koji omogućavaju njeno širenje. Nadamo se da će ovaj zaključak olakšati rad budućem Povjerenstvu te biti doprinos svim aktivnim borcima protiv korupcije u Gradu Zagrebu.

O NAČINU RADA POVJERENSTVA

Povjerenstvo je počelo s radom prije tri godine i tijekom tog perioda došlo do spoznaje kako bi se mogli riješiti neki problemi vezani uz način rada Povjerenstva čime bi se unificirali postupci i povećala efikasnost rada.

1. Problemi vezani uz status Povjerenstva

Povjerenstvo čine zastupnici Gradske skupštine i po sastavu je organ skupštine. Administrativnu podršku pružaju mu zaposlenici Ureda za kontrolu koji pripadaju Gradskoj upravi, pa se može reći da je ovo Povjerenstvo istovremeno radno tijelo i Skupštine grada i Uprave grada.

Prijedlog poboljšanja:

Da bi ono moglo ispuniti svrhu koju mu namjenjuje njegov osnivač, poziciju Povjerenstva treba i stvarno i simbolički ojačati već pri prvoj izmjeni Poslovnika Gradske skupštine. Jasno definirati da je Povjerenstvo radno tijelo Gradske skupštine s pravima i obavezama kao i sva druga radna tijela.

2. Problemi vezani uz način rada Povjerenstva

Povjerenstvo djeluje po prijavama fizičkih ili pravnih osoba, te po vlastitom izboru tema, donoseći zaključke za svaku temu. S obzirom da nema nikakve istražne organe, jedini izvor informacija su izvještaji i očitovanja odgovornih osoba i ostalih dionika vezanih uz temu. Nažalost, nije jasno utvrđena obaveza pozvanih službenika i dužnosnika da se odazovu pozivu Povjerenstva, pa je čak jedan od pročelnika u Gradskoj upravi izjavio da svojim zaposlenicima neće dozvoliti dolazak u Povjerenstvo radi davanja očitovanja i objašnjenja.

Prijedlog poboljšanja:

Jasno utvrditi obavezu svih zaposlenika u Gradskoj upravi, gradskim poduzećima i ustanovama, te članovima predstavničkih tijela lokalne vlasti, da se odazovu pozivu Povjerenstva.

3. Problemi vezani za postupanje po zaključcima Povjerenstva

Iako zaposlenici Ureda za kontrolu obavljaju sve administrativne poslove za Povjerenstvo, Ured nema obavezu postupati prema zaključcima Povjerenstva, ako to Povjerenstvo posebno ne zatraži. Mišljenja smo da bi Ured trebao prema zaključcima Povjerenstva obaviti unutarnju kontrolu te prema rezultatima iste odrediti dalja postupanja. Povjerenstvo bi trebalo dobiti povratnu informaciju i saznati jesu li zaključci urodili pojačanom kontrolom, upozorenjem nadležnima ili nekom drugom aktivnošću, odnosno jesu li sumnje odbačene.

Prijedlog poboljšanja:

Jasno utvrditi obavezu Ureda za kontrolu da prema zaključcima Povjerenstva obave unutarnju kontrolu te mu da povratnu informaciju o sumnjama izrečenim prema službenicima i dužnosnicima gradskih poduzeća, ustanova i upravnih tijela. Alternativno, već izmjenom Poslovnika može se predvidjeti obveza Ureda za kontrolu da prati aktivnosti Povjerenstva te postupa po njima.

4. Problemi vezani uz sastav Povjerenstva

Povjerenstvo čine zastupnici svih klubova, a većinu čini pozicija. Iako je dobar dio zaključaka donesen jednoglasno, vjerujemo da bi za funkcioniranje Povjerenstva bilo bolje da većinu čini opozicija. Naime, uglavnom je izvršna vlast izložena izazovima korupcije pa je logično da će je bolje kontrolirati opozicija.

Prijedlog poboljšanja:

Većinu članova Povjerenstva birati iz redova opozicije vodeći računa o zastupljenosti svih klubova.

5. Problemi vezani uz javnost rada Povjerenstva

Osigurati zadovoljavajuću javnost rada Povjerenstva i istovremeno štititi prava osoba prema kojima je izražena neprovjerena sumnja na korupciju, prilično je težak zadatak. Povjerenstvo je stoga odlučilo da se sjednice održavaju bez prisutnosti medija, a javnost se osigurava na način da poslije sjednice predsjednik Povjerenstva daje izvještaj i odgovara na pitanja. Na izričit zahtjev medija, Povjerenstvo može odlučiti da im da fonogram sa sjednice, pod uvjetom da mediji preuzimaju potpunu odgovornost za zaštitu prava uključenih osoba

sukladno pozitivnim propisima. Ukoliko se radi opravdanoj sumnji Povjerenstvo može sazvati konferenciju za medije ili staviti točku na sjednicu Gradske skupštine, ali te mogućnosti valja oprezno upotrebljavati jer Povjerenstvo nema nikakve resurse ili mogućnosti za prikupljanje dokaza o inkriminiranim radnjama.

Prijedlog poboljšanja:

Postupak koji Povjerenstvo već primjenjuje valja detaljnije definirati i upisati u službeni dokument o radu Povjerenstva (poslovnik ili pravilnik o radu Povjerenstva).

6. Konkurencija aktivnosti Povjerenstva i sudskih odnosno upravnih postupaka

Iskustvo pokazuje da se pred Povjerenstvom znaju naći i predmeti o kojima istodobno teče sudski, upravni ili arbitražni postupak. Ne može se isključiti mogućnost da podnositelji predstavljeni ponekad procjenjuju kako bi upletanjem Povjerenstva mogli izvršiti svojevrsni pritisak na sud, upravno tijelo ili arbitražu, ali i kad nema takvih primisli, Povjerenstvo se nepotrebno opterećuje predmetima koje ne može riješiti, i u koje nije uputno da se pača, jer njegova aktivnost može biti zloupotrijebljena. Prijedlog poboljšanja: Poslovnikom ili pravilnikom o radu Povjerenstva trebalo bi izričito predvidjeti da Povjerenstvo ne će postupati u stvarima u kojima je pokrenut sudski, upravni ili arbitražni postupak. Ako takva odredba ne bi bila uvrštena u Poslovnik Gradske skupštine, bilo bi uputno objaviti pravilnik o radu Povjerenstva, kako bi zainteresirane osobe bile unaprijed obaviještene o granicama u kojima Povjerenstvo može raspravljati i odlučivati.

O PODRUČJIMA MOGUĆE KORUPCIJE

Gotovo da ne postoji područje ljudske djelatnosti u kojem nisu mogući barem neki oblici korupcije. Nositelji koruptivnih radnji sve su lukaviji, lako zaobilaze zakonske prepreke i sve im je teže dokazati korupciju. Stoga sustav borbe protiv korupcije ne smije biti trom i birokratski, već mora biti dinamičan i fleksibilan. Izmjena iskustava dionika borbe protiv korupcije važan je faktor podizanja efikasnosti te borbe. U ovom zaključku obraditi ćemo obraditi ćemo neka područja u kojima se najčešće javlja sumnja na korupciju u Gradu Zagrebu.

1. Javna nabava

Povjerenstvo je preko dvije godine pratilo izvještaje o postupcima javne nabave koje su redovito dostavljali nadležni organi. Iz analize je vidljivo da se gotovo polovina nabava realizira sa jednim ponuditeljem što upućuje na to da ustvari u polovini natječaja nema natjecanja te da su realizirane nabave suboptimalne. Sami postupci javne nabave provode se korektno i zakonito, a široko područje moguće korupcije otvara se pri definiranju uvjeta natječaja. Uočene su slijedeće anomalije:

1. 1. Okrupnjavanje poslova

Poslovi za koje se raspisuje javni natječaj okrupnjavaju se do te mjere da postoji samo jedan ponuditelj koji ih može obavljati. Često ne postoji niti jedan ponuditelj dovoljnih kapaciteta pa se za potrebe natječaja formira zajednica ponuditelja. Obrazloženje da se okrupnjavanjem poslova žele postići bolji uvjeti (niža cijena) pokazuju se apsurdnima, jer jedan ponuditelj u pravilu postiže najvišu cijenu. (primjeri: dimnjačarske usluge, čuvarska služba, održavanje gradske infrastrukture...)

1. 2. Diskriminirajući uvjeti u natječaju

Ponekad se pri određivanju uvjeta natječaja navodi jedan ili više uvjeta koje može zadovoljiti samo jedan ponuditelj. Nerijetko se kao uvjet navodi struktura zaposlenih ili imovina ponuditelja tako da drugi ponuditelji uopće ne mogu pristupiti natječaju. Obrazloženja da se navođenjem takvih odredbi pokušava osigurati viša kvaliteta su apsurdni, jer se uobičajeno u poslovnom svijetu kvaliteta dokazuje referencama, a osigurava bankovnim garancijama, uvjetima koje mogu zadovoljiti mnogi ponuditelji. (primjeri: održavanje rasvjete, održavanje infrastrukture, manji građevinski radovi. . .

1. 3. Okvirni postupci javne nabave

Za neke poslove postupak odabira ponuditelja provodi se na način da se u postupku javne nabave izabere više ponuditelja koji zadovoljavaju uvjete natječaja. Takva vrsta natječaja vrši se kada natječaj obuhvaća niz manjih poslova za Grad. Distribucijom količine poslova tada se može pogodovati pojedinim ponuditeljima (na primjer. Pravni poslovi, kupovina sitnih potrepština, repromaterijal itd.)

1. 4. Izbjegavanje postupaka javne nabave

Ponekad se poslovi usitnjavaju do mjere da ne prelaze limitiranu vrijednost za koju je potrebno provesti postupak javne nabave. Takvi poslovi ugovaraju se direktno, pa je to područje u kojem su moguće koruptivne radnje (na primjer, nabava hrane, nadstrešnice itd.)

2. Zapošljavanje u Gradu i gradskim poduzećima i ustanovama

Dokazi o nepotizmu i nepotrebnom zapošljavanju u gradu Zagrebu prezentirani su javnosti u nekim otvorenim i još ne završenim sudskim procesima.

Zapošljavanje u nekim dijelovima Gradske uprave i u nekim gradskim poduzećima ne mogu se racionalno objasniti povećanjem obujma poslova pa se može naslutiti da se način nepotrebnog zapošljavanja nastavio.

2. 1. Gradska poduzeća

Gradska poduzeća su najveće oaze prekomjernog zapošljavanja. Prema posljednjim podacima imaju dvanaestak tisuća zaposlenih a u nekim periodima su gotovo isti obujam poslova obavljali s desetak tisuća zaposlenih.

Informatizacija koja je u svim poslovnim subjektima reducirala administraciju u skupu gradskih poduzeća i gradske administracije imala je obrnuti efekt. Lako zapošljavanje omogućeno je nerealnom sistematizacijom poslova i zaposlenika u poduzećima. Naime, u gotovo svakoj organizacijskoj jedinici , sistematizacijom je predviđen znatno veći broj radnika nego što je ikad bio zaposlen. Tako se bez

redovite procedure i obrazloženja u svaki odjel mogu zaposliti „nedostajući“ radnici. Ne postoji srednjoročna kadrovska politika u kojoj se broj izvršitelja veže za poslovne planove a povećanja broja zaposlenih često koincidiraju s nekim političkim potezima.

2. 2. Gradska uprava

Gradsku upravu karakterizira nevjerojatno velik broj izvršitelja u Uredu gradonačelnika. Broj savjetnika i pomoćnika gradonačelnika ničime nije limitiran i više nego dvostruko prelazi broj pročelnika. Iako je gradska uprava evidentno prenapučena zaposlenicima, ničime se ne može dokazati koruptivno zapošljavanje jer ne postoji pravi uvid u obujam poslova koji zaposlenici obavljaju.

2. 3. Gradske ustanove

Neke gradske ustanove također imaju veći broj zaposlenih od onog koji je stvarno potreban za redovno poslovanje. To se prije svega odnosi na prateća zanimanja koja zapošljava svaka ustanova zasebno. Racionalizacija i reorganizacije već desetcima godina nije provedena u gradskim ustanovama. Od toga valja izuzeti zdravstvene ustanove u kojima se osjeća velik nedostatak kadrova. Vrijeme COVID-a 19 i potresa ne daje mogućnost da se napravi realna slika u tom području, jer je nemoguće razlučiti smanjenje obujma poslova koje je izazvala kriza pa je samim time nemoguće utvrditi koje su stvarne potrebe za zaposlenike.

3. Trgovanje utjecajem i zloupotreba položaja

3. 1. Trgovanje utjecajem

Trgovanje utjecajem u pravilu se veže pogodovanjem pojedinim poslovnim partnerima i često je povezana s drugim oblicima korupcije. Odvija se na svim razinama upravljanja a češće je i manjeg intenziteta na nižim razinama, na kojima se obično veže uz zapošljavanje i dodjelu poslova. Na višim razinama ono se češće veže na štetne ugovore i financijski veće transakcije. Vrlo ga je teško dokazati jer se nerijetko pokriva skupštinskim odlukama koja donosi većina, često sastavljena u okolnostima koje ne odražavaju volju birača. Tako dolazimo do apsurdna u kojem se odgovornost za štetne poslove ne može utvrditi jer je izvršna vlast samo provodila odluke zastupničkog tijela u kojem nema osobne odgovornosti za donošenje štetnih odluka. Ovaj Gordijski čvor može riješiti samo zakonodavac koji bi odlučno stao na stranu borbe protiv korupcije.

3. 2. Zloupotreba položaja

Zloupotreba položaja u gradu Zagrebu često je vezana uz korištenje javnih resursa u privatne svrhe. Njome smo se bavili na osnovu prijava zaposlenika koje su teško dokazive. Obično anonimne prijave, teško je istraživati, a osumnjičeni u pravilu opovrgavaju navode iz prijave. Slučajeve zloupotrebe položaja vezane uz seksualno uznemiravanje nismo imali. Ne vjerujemo da je ta pojava iskorijenjena u subjektima pod utjecajima grada Zagreba, ali svakako ne spada u česte oblike koruptivnih radnji. U pravilu takvi oblici zloupotrebe

položaja mogu se otkriti na osnovu prijave žrtve što još uvijek nije čest slučaj u našem društvu.

4. Prodaja putem posrednika

Pojavni oblik korupcije i pogodovanja kroz prodaju putem posrednika u Zagrebu se pojavljuje periodički. Najviše je vezana za adventske kućice, prodaju cvijeća na Dan mrtvih i druge poslovno interesantne događaje. Činjenica da Grad koji priređuje najbolji Advent na svijetu od prodaje deseterostruko većeg broja adventskih kućica ostvari manje prihoda od drugih gradova govori o tome da se perfidan način dio javnog novca pretače u privatne džepove. Naime, uključivši posrednike u najam kućica nemoguće je doći do cijene koji za tu uslugu plaćaju krajnji korisnici ali prema neformalnim informacijama ona je od 10-20 puta veća. Ponekad se poslovi s nekretninama svode na trgovinu putem posrednika u kojem Zagreb u pravilu jeftinije prodaje a skuplje kupuje. Niti u takvim slučajevima nismo uklonili sumnju da se radi o koruptivnim radnjama.

Podizanje efikasnosti u borbi protiv korupcije treba bazirati na rješavanju uočenih problema.

1. Prije objave, kontrolni ured (ili neki drugi organ) treba provjeriti javne natječaje i utvrditi da postoji mogućnost prijave više ponuđača te da nema diskriminirajućih uvjeta u natječaju. Nakon toga treba verificirati natječaj koji može ići u postupak javne nabave.

2. Nakon provedbe okvirnih natječaja kontrolni ured (ili neki drugi organ) treba periodički verificirati uravnoteženu distribuciju poslova. U slučaju osjetnijeg disbalansa, upozoriti javnost.

3. Kontrolni ured (ili neki drugi organ) mora periodički kontrolirati direktne pogodbe i predlagati okrupnjavanje narudžbi kada je to racionalno.

4. U Gradskoj upravi te gradskim poduzećima i ustanovama treba implementirati novu organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta po principu minimalnog broja izvršitelja potrebnih za kvalitetno izvršenje svih poslova. Višak zaposlenih ne treba otpustiti već se njihov status treba rješavati putem interne burze rada. Eksterno zapošljavanje omogućiti samo uz posebno odobrenje.

5. Osigurati efikasan stupanj zaštite za zviždače te ohrabriti zaposlenike na kritičko razmišljanje o načinu obavljanja poslova rukovoditelja.

6. Svaka trgovina putem posrednika je u pravilu štetna za Grad i može se koristiti samo iznimno.

7. Permanentno putem zastupnika ili u ime Grada u Saboru predlagati izmjene propisa koji nisu efikasni u borbi protiv korupcije.

Ovaj zaključak sačinjen je s namjerom da budućem Povjerenstvu olakša posao te da elementi koje smo mi zaključili čine sastavni dio novog programa za borbu protiv korupcije. Duboko smo uvjereni da će ovaj zaključak podići efikasnost borbe protiv korupcije i konačno pomaknuti grad Zagreb sa pozicije glavnog grada zemlje predzadnje u EU po korumpiranosti.

