



ANTI KORUPCIJSKI
VODIČ ZA SLUŽBENIKE
I NAMJEŠTENIKE U LOKALNOJ
I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ)
SAMOUPRAVI

br.1, 2018.

IZDAVAČ:

Hrvatska zajednica županija

AUTORI:

Marina Horvat, dipl. iur., Koprivničko-križevačka županija,
Upravni odjel za poslove Županijske skupštine i pravne poslove

Darija Gradski, prof. fil., Ministarstvo uprave, Služba za etiku i
sustav vrijednosti

Jelena Drakulić, dipl. iur., Koprivničko-križevačka županija,
Upravni odjel za poslove Županijske skupštine i pravne poslove

Duje Prkut, dipl. pol., Politicode

GRAFIČKA OBRADA:

Dora Ajduković
Studio Dilberović

LEKTURA:

Melita Golubić

SADRŽAJ

PREDGOVOR PRVOM IZDANJU	4
TUMAČ POJMOVA	6
OBLICI KORUPCIJE	7
UVOD	9
VRSTE KORUPCIJE	12
ZAROBLJAVANJE DRŽAVE	13
POSLEDICE KORUPCIJE	15
POTENCIJALNI UZROCI KORUPCIJE NA LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) RAZINI	16
KODEKS PONAŠANJA SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA	17
PODRUČJA KORUPCIJE NA PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) RAZINI	20
UPRAVLJANJE KORUPTIVNIM RIZICIMA	21
MEHANIZMI ZA PREPOZNAVANJE SUKOBA INTERESA	26
NAČELA SPRJEČAVANJA SUKOBA INTERESA	27
VRSTE SUKOBA INTERESA	28
PRIMJERI SUKOBA INTERESA	29
TESTOVI ZA PREPOZNAVANJE SUKOBA INTERESA	30
DAROV I NAGRADE	34
SUKOB INTERESA - ZADACI	36
ANTIKORUPCIJSKA POVJERENSTVA	38
PRIMJER OSNIVANJA ANTIKORUPCIJSKOG POVJERENSTVA	39
AKCIJSKI PLAN I ANTIKORUPCIJSKI PROGRAMI	40
ZAKLJUČAK	42
POPIS LITERATURE	44

PREDGOVOR PRVOM IZDANJU

**KORUPCIJA
JE JEDAN OD
NAJSLOŽENIJIH
I NAJOTPORNIJIH
FENOMENA
U DRUŠTVIMA
I POLITIČKIM
SUSTAVIMA
DILJEM
SVIJETA**

Ovaj *Antikorupcijski vodič* namijenjen je lokalnim i regionalnim službenicima te osmišljen kao dio širih napora sprječavanja i suzbijanja korupcije u našim lokalnim i regionalnim zajednicama. Korupcija je jedan od najsloženijih i najotpornijih fenomena u društvima i političkim sustavima diljem svijeta koji ima širok raspon snažnih i negativnih učinaka (na vladavinu prava, kvalitetu javnih usluga, učinkovito upravljanje javnim resursima, slobodno tržišno natjecanje, investicijsku klimu, povjerenje građana). S ovako složenim problemom možemo se nositi jedino ako se razvije strateški pristup u prevenciji korupcije koji mora uključivati nekoliko elemenata. Na institucionalnoj razini potrebno je osigurati razvoj institucija, internih procedura i procesa odlučivanja koji sužavaju manevarski prostor za diskrecijske odluke, netransparentnost i pristranost. Osim toga, korupciju je potrebno učiniti visokorizičnom djelatnošću jer se neki u nju upuštaju na temelju vlastite procjene rizika. Naposljetku, potrebno je jačati svijest i informiranost svih dionika i građana o korupciji i učestalim koruptivnim praksama, što doprinosi izgradnji znanja i ispravnih vrijednosti, posebice nulte stope tolerancije prema korupciji. Izrada ovog *Antikorupcijskog vodiča* predviđena je, uz Strategiju suzbijanja korupcije RH, kao mjera u akcijskom planu koji je na snazi te joj je cilj informirati i osvijestiti službenike o fenomenu korupcije i njezinim pojavnim oblicima.

Jedan od ključnih elemenata u institucionalnom pristupu prevenciji korupcije je razvoj etičke infrastrukture u državnim i lokalnim tijelima – niz pravila, instituta i tijela koji osiguravaju provedbu etičkih akata, koji definiraju etička načela i/ili pravila ponašanja službenika. Etička infrastruktura za službenike trenutno je u postupku izmjene.

Planira se u idućim izdanjima ovog *Vodiča* uključiti i podatke o daljnjem razvijanju etičkog sustava, posebice dobije li on zakonodavni okvir. Time bi zasigurno došlo do značajnog porasta broja etičkih akata koje institucije razvijaju same za sebe, odnosno do povećanja važnosti samoregulacije, što će se jednako odnositi i na jedinice lokalne i regionalne (samo)uprave. Osim toga, iduća izdanja će biti proširena i potrebama sa samog terena, koje će se otkrivati u sklopu regionalnog predstavljanja ovog *Vodiča*.

Nažalost, pitanje prevencije i suzbijanja korupcije ponovno je aktualno i izvan granica naše države. Europska unija bilježi snažan rasap vladavine prava u nekim državama članicama čije vlasti izravno napadaju neovisnost pravosudnih tijela, nadzornih institucija, medija i organizacija civilnoga društva. Europska unija konačno je iznjedrila prijedloge kako se uhvatiti ukoštac s ovim problemom i zaštititi svoje financijske interese, no oni tek trebaju biti usvojeni i primijenjeni. Dakle, državama koje urušavaju vladavinu prava bit će zaustavljene isplate iz europskih fondova, dok bi se, s druge strane, za države koje su voljne provoditi reformske zahvate temeljene na principima dobre vladavine osigurala značajna dodatna europska sredstva iz zasebnog fonda. U uvjetima rastućeg nepovjerenja građana u javna tijela i alijenacije građana od politike i političkih procesa sprječavanje i suzbijanje korupcije nisu prioritet samo u Republici Hrvatskoj, već i u svim državama članicama i institucijama Europske unije.

**EUROPSKA
UNIJA BILJEŽI
SNAŽAN RASAP
VLADAVINE
PRAVA U
NEKIM
DRŽAVAMA
ČLANICAMA**

TUMAČ POJMOVA

Korupcija je u najširem smislu svaki oblik zloupotrebe ovlasti radi osobne ili skupne koristi, u javnom ili privatnom sektoru. To je svaki čin kojim se, suprotno javnom interesu, nedvojbeno krše moralne i pravne norme te povređuju temelji vladavine prava.¹

Korumpiranom osobom smatra se svaka službena ili odgovorna osoba koja radi osobne koristi ili koristi skupine kojoj pripada zanemari opći interes koji je dužna štiti s obzirom na zakone, položaj i ovlasti koje su joj povjerene. Korumpiranim se smatra i građanin koji nudi ili pristaje na davanje zatraženog mita kako bi korumpirana osoba činjenjem, nečinjenjem ili propuštanjem činjenja pomogla u ostvarivanju koristi za pojedine osobe ili skupine.²

Nulta stopa tolerancije na korupciju predstavlja reagiranje na svaki oblik korupcije bez obzira na visinu stečene koristi i položaj službenika/namještenika koji je korumpiran.

Integritet je dosljednost u poštivanju etičkih načela.

Etička infrastruktura se sastoji od elemenata (zakonodavnog okvira, etičkih kodeksa, središnjeg tijela zaduženog za koordinaciju aktivnosti upravljanja etikom, povjerenika za etiku, etičkog povjerenstva i sl.) koji su međusobno povezani, a čije usklađeno djelovanje osigurava poštivanje etičkih standarda u javnoj upravi.

OBLICI KORUPCIJE

Mito ili podmićivanje — obećanje, ponuda ili davanje bilo koje povlastice koja neprimjereno utječe na ishod odluka dužnosnika/službenika. Mito može biti dano dužnosniku/službeniku (izravno) ili uz pomoć druge osobe ili subjekta (neizravno). Pod mitom podrazumijevamo novac, povjerljivu informaciju, darove i druge oblike.

Pronevjera — krađa javnih sredstava koju čini osoba kojoj su povjerene ovlasti i kontrola nad tim sredstvima.

Nepotizam i kronizam (pristranost) — dodjeljivanje poslova ili povlastica određenim pojedincima bez obzira na njihove sposobnosti.

Nepotizam označava ponašanje pojedinaca, najčešće nositelja političke, ekonomske, vojne ili neke druge moći i utjecaja koji svojim povlaštenim položajem osiguravaju povlastice i druge pogodnosti članovima svojih obitelji, rođacima ili bliskim osobama.

O **kronizmu** govorimo kada ovlaštena osoba prilikom dodjele određenih društvenih položaja odnosno imenovanja nepropisno daje prednost prijateljima bez obzira na njihove kvalifikacije za taj položaj ili imenovanje.

Iznuđivanje — nezakonito i namjerno dobivanje neke materijalne ili nematerijalne prednosti od druge osobe ili subjekta tako da se nameće nezakoniti pritisak u obliku prijetnji ili zastrašivanja da bi se osobu ili subjekt prisililo na pružanje određenih povlastica. Ova prisila može sadržavati fizičku povredu, nasilje ili prepreku, a može uključivati i opasnost da treća strana bude ugrožena.

OBLICI KORUPCIJE

Zloupotreba položaja i ovlasti — čin kojim službena ili odgovorna osoba iskoristi svoj položaj ili ovlast, prekorači granice svoje ovlasti ili ne obavi dužnost pa time sebi ili drugoj osobi pribavi korist ili drugome prouzroči štetu.³

Zloupotreba povlaštenih informacija — kada osoba, suprotno zakonskim i podzakonskim aktima, raspoložujući povlaštenom informacijom na temelju članstva u upravnim, upravljačkim ili nadzornim tijelima, odnosno na temelju pristupa informacijama tijekom obavljanja posla, profesije ili dužnosti za vlastiti ili tuđi račun, neposredno ili posredno, stekne ili otuđi financijski instrument na koji se ta informacija odnosi, neovlašteno otkrije, priopći, preda ili na drugi način učini dostupnom povlaštenu informaciju drugoj osobi ili preporuči drugoj osobi ili je navede da stekne ili otpusti financijski instrument na koji se ta informacija odnosi.

Klijentelizam — građanin pod zaštitom političkog pokrovitelja, i to tako da se politička podrška (glasovi, prisustvovanje skupovima, novac) zamjenjuje za privilegirani položaj (npr. sigurnost radnog mjesta).

Trgovina utjecajem — korištenje nečijeg utjecaja u vladi ili javnim poslovima ili korištenje veze s članovima vlade kako bi se osigurale određene usluge ili povlašteno postupanje za nekoga.

UVOD

“ Najgori oblik očaja koji može zavladata u jednom društvu jest sumnja da je uzaludno živjeti pošteno. ”

Corrado Alvaro

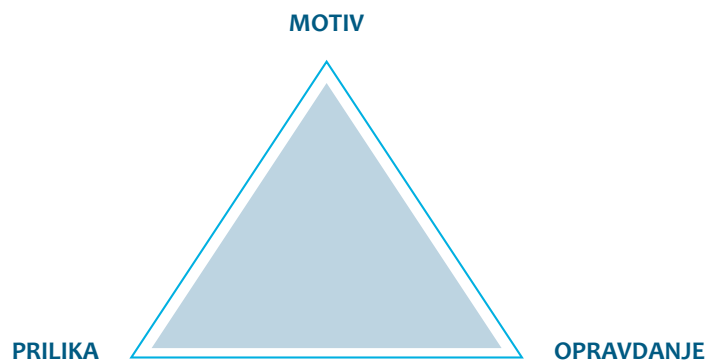
Ne postoji općeprihvaćena definicija korupcije, već se značenje tog pojma razlikuje u odnosu na državu ili instituciju koja ga definira.

Ured za droge i kriminal Ujedinjenih naroda korupciju definira kao „zloupotrebu javnih ili privatnih ovlasti za posrednu ili neposrednu osobnu korist“, a slično je definiraju i Transparency International („Korupcija je zloupotreba povjerenih ovlasti za privatnu korist.“) i Svjetska banka („Korupcija je zloupotreba javnih ovlasti za privatnu korist.“), dok je u Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020.⁴ definirana kao „svaki oblik zloupotrebe javne vlasti radi osobne ili koristi s njime povezane osobe“. U Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020.⁵ godine navodi se da „korupcija predstavlja društveno neprihvatljivu pojavu koja izravno ugrožava ljudska prava, razara moral te ugrožava stabilnost i gospodarski napredak države. Osim što je u suprotnosti s pozitivnim zakonskim propisima, ona predstavlja i devijaciju temeljnih društvenih načela. Stoga borba protiv korupcije predstavlja osnovni preduvjet za razvoj otvorenog i demokratskog društva.“

Neovisno o definicijama, korupcija je štetna društvena pojava koja narušava njegove temeljne vrijednosti. Među najvažnijim posljedicama korupcije je gubitak povjerenja građana u tijela javne vlasti, što se posljedično negativno odražava na gospodarski razvoj zemlje. Kada većina građana shvati da žive u zajednici gdje netko može raditi što želi, a drugi moraju poštivati pravila, sudjelovanje u procesima zajedničkog upravljanja zajednicom čini se besmislenim, a socijalni kapital zajednice, društveno tkivo koje nas sve veže, postupno se smanjuje.

„KORUPCIJA JE ZLOUPORABA POVJERENIH OVLASTI ZA PRIVATNU KORIST.“

TROKUT PRIJEVARE



Korupcija se pojavljuje ondje gdje postoji prilika, gdje nema primjerene kontrole ili rizika, a uz nepostojanje osobnog integriteta počinitelja.

Motiv — financijski ili emocionalni pritisak koji vodi u korupciju. Motiv za koruptivno ponašanje ne mora biti očit osobama iz okoline počinitelja. Motiv može biti prisutan u obliku izvanjskog pritiska (npr. novčani problemi, životni stil, kockarski dugovi, ovisnosti, veliki medicinski troškovi) ili kao unutarnji (npr. pohlepa). Unutarnji motivi često su povezani s osjećajem nepravde („Ne zarađujem onoliko koliko vrijedim.“).

Prilika — mogućnost da se plan provede u djelo, a da se počinitelj ne otkrije ili ne uhvati.

Da bi se ideja mogla provesti u djelo, mora postojati prilika. U slučaju koruptivnog ponašanja prilika se otvara u trenutku kada postoji slaba mogućnost da će počinitelj biti otkriven. Nedovoljno snažni kontrolni mehanizmi omogućavaju čak i učestalo koruptivno ponašanje pojedinaca koji zadovoljavaju sva tri kriterija iz ovog trokuta.

Opravdanje — racionalizirana izlika za činjenje koruptivnih radnji. Budući da je koruptivno ponašanje iznimno neetičan čin, pojedinac će ga pokušati opravdati, odnosno pronaći racionalne razloge za počinjenje. Opravdanje može tražiti u brizi za obitelj, lošem sustavu ili primjerima neetičnog ponašanja u svojoj okolini.

Pa i drugi to čine!

Ja samo brinem o svojoj obitelji.

Samo ću nakratko posuditi...

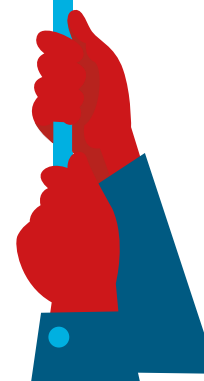
Ionako me ne plaćaju onoliko koliko vrijedim.

Kriv je sustav!

Sustav me natjerao.

Drugачije se ne može.

Drugi čine i gore stvari.



VRSTE KORUPCIJE

Korupcija se uglavnom razlikuje prema kriteriju veličine, točnije prema količini novca koju je korumpirana osoba primila odnosno dala.

Ako osoba daje stotinjak kuna za uslugu koju bi i inače dobila, riječ je o **sitnoj korupciji**. Međutim, ako osoba primi veće iznose, poput sto tisuća kuna, riječ je o **krupnoj korupciji**.

Administrativna korupcija se događa u kontaktu građana sa službenicima/namještenicima i nižim dužnosnicima, podrazumijeva davanje manjeg mita ili dara, trgovanje utjecajem („vezama i poznanstvima“) te je obično u funkciji olakšavanja (ubrzavanja) nekog postupka ili izbjegavanja kazne.

Visoka ili politička korupcija uključuje zloupotrebu političke moći poput zloupotrebe pravila javne nabave, pogodovanja, nezakonitog financiranja, odnosno svih onih situacija u kojima političari svoj položaj mogu koristiti za stjecanje dobiti, moći ili za nanošenje štete protivnicima.

Zarobljena država (*eng. state capture*) je stanje u kojem su zarobljene javne institucije upregnute u ostvarenje privatnih interesa pojedinaca i grupa koji kroz neprimjereni utjecaj na zakone, amandmane, odluke i presude oblikuju javne politike, ekonomske procese i pravno okruženje u državi.

ZAROBLJAVANJE DRŽAVE

Zarobljavanje države ili zarobljena država⁶ je teorijski koncept kojim se pokušava obuhvatiti relativno novi fenomen u području korupcije. U ovakvim okolnostima zarobljene javne institucije ostvaruju privatne interese jer moćni pojedinci imaju utjecaja na političke odluke i propise koji se donose. **Često je riječ o situaciji u kojoj nema kršenja zakona, pravila, procedura i etičkih normi.** Upravo suprotno, ta su pravila kreirana kako bi osigurala ostvarenje privatnih interesa u utakmici s namještenim pravilima igre.

Dakle, riječ je o spoju netransparentnih interesa i moći koja izvire iz razvijene uzajamne mreže zarobljavanja. Mreže zarobljavanja, u kojima dolazi do razmjene utjecaja i rasta povjerenja među sudionicima, vrlo su fleksibilne — unutar njih se brišu granice javnog i privatnog, nestaje jasno razlikovanje između formalne i neformalne moći, formalnih procedura i neformalnih odnosa. Tako je sasvim moguće da se zarobljavanje odvija uz pomoć formalnih procedura — resursi se slijevaju u privatne džepove iako je „sve po zakonu“.

Zarobljavanje države je problem sustava, stoga zahtijeva pristup koji je sveobuhvatan, strateški postavljen, dugoročan, učinkovit i koherentan. Tematski gledano, takav pristup pokriva širok raspon tema: transparentno financiranje stranaka i izbornih aktivnosti, ograničavanje privatnih donacija uz javno financiranje stranaka, jasna regulacija sukoba interesa, imovinskih kartica i naknadnog zapošljavanja, transparentnost procesa donošenja odluka te aktivno sudjelovanje organizacija civilnog društva i građana u oblikovanju javnih politika. Ovakav reformski pothvat zahtijeva visoku razinu osviještenosti problema u društvu te postojanje političke volje ili javnog pritiska da se željene promjene ostvare. Lokalni službenici u tom smislu mogu doprinijeti borbi protiv zarobljavanja javnih institucija i politika na način da se unutar svoje lokalne administrativne strukture zalažu za neka od navedenih unaprjeđenja i za javne politike koje od lokalnih medija i lokalnih organizacija civilnog društva mogu stvoriti istinske čuvarke lokalne demokracije.

ČESTO JE RIJEČ O SITUACIJI U KOJOJ NEMA KRŠENJA ZAKONA, PRAVILA, PROCEDURA I ETIČKIH NORMI.

PRIMJER ZAROBLJAVANJA NACIONALNE JAVNE POLITIKE – politika poljoprivrednih poticaja: uvjeti natječaja za poticaje zapravo sprječavaju sudjelovanje malih proizvođača te dodatno favoriziraju samo jednu grupu velikih proizvođača.

PRIMJER ZAROBLJAVANJA DRŽAVNOG TIJELA – regulatorna agencija: direktori i upravljački kadar regulatorne agencije za telekomunikacijske tvrtke su bivši (ili budući) zaposlenici telekomunikacijskih tvrtki koje nadziru zbog čega agencija ne ostvaruje svoju regulatornu i nadzornu funkciju.

PRIMJERI ZAROBLJAVANJA LOKALNE JAVNE POLITIKE – politika prostornog planiranja: izmjenama urbanističkih planova ispunjene su želje članova vladajuće stranke i njihovih podržavatelja, dok su zane-mareni razvojni strateški interesi lokalne/regionalne zajednice.

PRIMJERI ZAROBLJAVANJA NA RAZINI INSTITUCIJA – lokalne tvrtke: nadzorni odbor, koji izravno imenuje (grado)načelnik/župan, postavlja direktora lokalne tvrtke, čime upravljačka i nadzorna struktura tvrtke postaje izravno ovisna o čelniku jedinice te se primjereno ne ostvaruju ni nadzorne ni upravljačke funkcije.

POSljedICE KORUPCIJE

Korupcija može imati ozbiljne i dugotrajne posljedice za pojedince, razne organizacije, državna tijela, upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te za društvo u cjelini.

Na **organizacijskoj razini**, kao i na razini državnih odnosno lokalnih i područnih tijela, korupcija ozbiljno narušava njihovu djelotvornost. Kada korupcija postane dio tih sustava, vrlo ju je teško ukloniti bez razgradnje dijelova sustava. Nanosi se šteta djelotvornosti i povjerenju javnosti, širi se nezadovoljstvo.

Na **društvenoj razini** korupcija je jedna od većih prepreka razvoju, povećava nejednakost u društvu i više pogađa siromašnije i ranjivije društvene skupine. Kad građani shvate da se službenike/namještenike/dužnosnike može podmititi i pomisle da je mito u državnim odnosno lokalnim i područnim tijelima „praksa“, gube povjerenje u institucije, političku elitu i politiku općenito.

**KADA
KORUPCIJA
POSTANE DIO
TIH SUSTA-
VA, VRLO JU
JE TEŠKO
UKLONITI BEZ
RAZGRADNJE
DIJELOVA
SUSTAVA**



POTENCIJALNI UZROCI KORUPCIJE U JEDINICAMA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Korupcija na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini umanjuje šanse za učinkovito upravljanje obeshrabrujući ulaganja u lokalno i područno (regionalno) gospodarstvo i infrastrukturu, što ima štetne učinke na financije. Posljedice korupcije su: loše javne usluge, neučinkovitost u pružanju usluga, niska ulaganja u jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, smanjen ekonomski rast, povećanje nezadovoljstva građana te ugrožavanje stabilnosti institucija i povjerenja u njihovo djelovanje. Stoga je borba protiv korupcije ključna za širi cilj postizanja učinkovitije, pošteno i djelotvorne lokalne i područne (regionalne) vlasti.

Korupcija na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini vezana je uz značajne prihode i imovinu kojima raspolažu i upravljaju **jedinice lokalne i područne samouprave** (u daljnjem tekstu: **JLP/R/S**) te potrošnju velikog dijela proračunskih sredstava u javnoj nabavi, čime JLP(R)S-i utječu na interese velikoga broja subjekata.

KODEKS PONAŠANJA SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA



“ŠTO SE OČEKUJE OD ZAPOSLENIKA JAVNOG SEKTORA

- odgovornost za savjesno, učinkovito i stručno obavljanje poslova
- pružanje usluge građanima koristeći stručno znanje i u skladu s pravilima struke u cilju zaštite javnog interesa i očuvanja povjerenja građana
- odgovorno i uzorno ponašanje
- nepristranost u pružanju usluge građanima
- postupanje s posebnom pažnjom prema osobama s invaliditetom, djeci, trudnicama, starijim osobama i osobama s drugim posebnim potrebama te neukim strankama
- pružanje potrebnih informacija vezanih uz poslove koje obavlja na pristupačan način i na vrijeme
- jednak odnos prema svim korisnicima usluga, bez diskriminacije ili povlašćivanja.⁷”

**SLUŽBENICI I
NAMJEŠTENICI
U JLP(R)S-ima
DUŽNI SU SE
U SVOM RADU
PRIDRŽAVATI
ODREĐENIH
PRAVILA
PONAŠANJA**

Službenici i namještenici u JLP(R)S-ima dužni su se u svom radu pridržavati određenih pravila ponašanja koja su utemeljena na Ustavu, zakonima i drugim propisima Republike Hrvatske, pravilima struke i široko prihvaćenim dobrim običajima – kako u odnosu s korisnicima usluga tako i u međusobnim odnosima službenika i namještenika te u osiguranju poštivanja zajamčenih prava.

U afirmaciji nulte stope tolerancije na korupciju mogu pomoći: opća pravila ponašanja za službenike i namještenike koja propisuju čelnici tijela u obliku etičkih kodeksa, uključivanje odredbi o „lošem postupanju“ zajedno sa zakonima koji uređuju temeljna etička načela u javnom sektoru te institucionalni okvir za uspostavu etičkog sustava vrijednosti u javnom sektoru.

Etički kodeksi, zajedno s postojećim zakonskim okvirima i ostalim propisima, te odgovarajuće strategije koje se odnose na sukob interesa i korupciju pojačale bi učinak sprječavanja sukoba interesa i istodobno razjasnile odnos između sukoba interesa, korupcije, integriteta i etike.

Sustavna edukacija službenika i namještenika o korupcijskom ponašanju i njegovim rizicima, mehanizmima prevencije i suzbijanja te mogućem kažnjavanju pridonijet će borbi protiv korupcije i afirmaciji nulte stope tolerancije na nju. No ni jedan zakon, pa ni etički kodeks, ne može propisati način ponašanja službenika za svaku moguću situaciju. O njima ne govorimo kao o univerzalnim dokumentima u kojima ćemo naći odgovor na sve problematične situacije s kojima se susrećemo na radnom mjestu i u vezi s njime.

Izvadak iz Etičkog kodeksa službenika i namještenika upravnih tijela Koprivničko-križevačke županije⁸:

“Službenici i namještenici svoj posao ne obavljaju tek dolaženjem na radno mjesto, već pravilnim i uspješnim obavljanjem svojih poslova, opisanih i utvrđenih Pravilnikom o unutarnjem redu upravnih tijela Koprivničko-križevačke županije, kao i ostalih poslova po nalogu nadređenog službenika koji proizlaze iz i u svezi poslova radnog mjesta na koje je službenik raspoređen, nikad ne ispuštajući iz vida servisnu narav svoje funkcije u odnosu na korisnike usluga, te dužnost trajne izgradnje i razvitka povjerenja korisnika usluga u Koprivničko-križevačku županiju.

U obavljanju svojih poslova službenici i namještenici pridržavaju se odredaba Etičkog kodeksa.

Cilj Etičkog kodeksa je stvaranje ozračja u kojem je, uz zaštitu javnog interesa, svim korisnicima usluga zajamčeno učinkovito ostvarivanje njihovih prava i legitimnih interesa, a službenicima i namještenicima dostojanstvo rada i mogućnost profesionalnog odrađivanja zadataka poslova radnog mjesta.”

“Ako ste samo službenik u lokalnoj samoupravi, ne znači da ne možete započeti uspješan program izliječenja korupcije i pobrinuti se da se njezino ponavljanje spriječi. Svaki službenik može pomoći u afirmaciji nulte stope tolerancije na korupciju.”

Vodič za suzbijanje korupcije, Grad Zagreb



POTENCIJALNA PODRUČJA KORUPCIJE U JEDINICAMA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE

Na lokalnoj i regionalnoj razini postoji opasnost javljanja korupcije u obliku zloupotrebe položaja. Ona se može vidjeti u nizu primjera:

zapošljavanje i napredovanje — pogodovanje određenoj osobi zbog političke podobnosti, rodbinskih veza, poznanstava, radi dobivanja financijske koristi i osobnih interesa

javna nabava — pogodovanje određenom subjektu u dobivanju određenih poslova prema raspisanom natječaju s posebno preciziranim uvjetima (koji su prethodno dogovoreni s pogodovanim subjektom) radi vlastite imovinske koristi, zbog poznanstva ili političke podobnosti

darovi — primanje ili traženje darova ili pogodnosti za određene radnje, kao i protuusluga

imovina — korištenje i raspolaganje imovinom jedinice područne samouprave u osobne svrhe, pogodovanje zbog poznanstva, političke podobnosti ili rodbinskih veza

prisilna naplata — neutuživanje određene pravne ili fizičke osobe radi naplate dospjelog potraživanja jedinice područne samouprave zbog poznanstva, političke podobnosti, rodbinskih veza ili radi vlastite imovinske koristi

koncesije — odlučivanje o davanju koncesija (npr. u zdravstvu) te pogodovanje određenim subjektima radi vlastite koristi, dobivanja protuusluga ili zbog poznanstva, rodbinskih veza i političke podobnosti

potpore, poticaji i donacije — pogodovanje u odlučivanju prilikom dodjeljivanja financijskih sredstava određenim fizičkim i pravnim osobama (medijima, privatnim tvrtkama, organizacijama civilnog društva) zbog političke podobnosti, poznanstva ili radi dobivanja određenih protuusluga te ostvarivanja vlastite imovinske i neimovinske koristi.

UPRAVLJANJE KORUPTIVNIM RIZICIMA

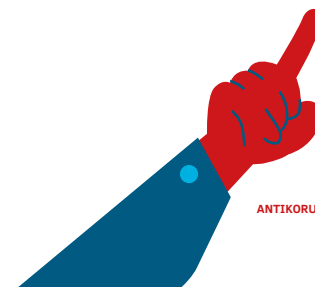
Koruptivni rizik može se definirati kao odlika, svojstvo ili izloženost pojedinca, tijela ili postupka koji povećava vjerojatnost koruptivnog ponašanja, odnosno kršenja postavljenih načela integriteta.

Svaki se pojedinac suočava s različitim koruptivnim rizicima ovisno o svojim ovlastima utvrđenima rješenjem o rasporedu odnosno dužnostima koje obnaša, a koje utječu na rad jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Dakle, koruptivni rizici su povezani s određenim poslovima koje pojedinac obavlja, s radnim mjestom na koje je raspoređen te se može utvrditi da su sljedeći postupci odnosno procesi i radna mjesta osjetljivi na korupciju.

Uočavanje koruptivnih rizika stoga nije proces uočavanja koruptivnih radnji u nekoj organizaciji, tijelu ili lokalnoj vlasti. Riječ je o analitičkom naporu kojemu je **cilj otkriti slabe točke** unutar uspostavljenih procesa donošenja odluka, odnosno dijelove sustava koji su, zbog različitih okolnosti, najizloženiji korupciji.

**SVAKI SE
POJEDINAC
SUOČAVA S
RAZLIČITIM
KORUPTIVNIM
RIZICIMA**

POSTUPCI OSJETLJIVI NA KORUPCIJU	RADNA MJESTA OSJETLJIVA NA KORUPCIJU
postupci u kojima se odlučuje o pravima građana ili poslovnih subjekata	rukovoditelji
postupci javne nabave	donositelji odluka
prikupljanje poreza ili naknada	službenici zaduženi za pregled natječajne dokumentacije
dodjela naknada	službenici zaduženi za upravljanje sredstvima
dodjela subvencija i poticaja	službenici u neposrednom doticaju sa strankama
odlučivanje o pravima službenika	službenici u neposrednom doticaju s dužnosnicima
zapošljavanje ili napredovanje službenika	službenici izloženi lobiranju
nadzor nad poslovnim procesima	
upravljanje proračunom	
upravljanje imovinom	



Procjena koruptivnog rizika je alat koji se koristi za utvrđivanje i analizu koruptivnih rizika s kojima se jedinica suočava i kojim se određuju prioritarni rizici koje je potrebno riješiti te vremenski okvir potreban za rješavanje.

Provedba postupka procjene rizika nije istraga kojom se ispituju i traže koruptivna ponašanja dužnosnika, službenika i namještenika s ciljem sankcioniranja, već predstavlja preventivni alat koji pomaže izgraditi sustav integriteta jedinice kojem je svrha ojačati povjerenje javnosti u rad čitave jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Matrica rizika



Budući da rizična područja, odnosno područja osjetljiva na korupciju uključuju osjetljive postupke i osjetljiva radna mjesta, jednostavna analiza rizika⁹ namijenjena individualnom rješavanju može se provesti **samoprocjenom** u nastavku.

Ovakva **skraćena analiza rizika** može dati samo vrlo općenite podatke o tome koliko je osoba ili ustrojstvena jedinica u kojoj ona radi izložena korupciji, stoga se preporuča detaljniji pristup. Korisni izvori za pripremu i provedbu takvog postupka su *Smjernice o provedbi procjene koruptivnih rizika* Ministarstva uprave¹⁰ te upitnik za samoprocjenu Partnerstva za društveni razvoj

⁹ Za sveobuhvatnu provedbu analize rizika pogledati *Smjernice o provedbi procjene koruptivnih rizika*, Ministarstvo uprave, 2018.

¹⁰ Ibid.

¹¹ <http://psd.hr/samoprocjena-integriteta/>

	NE	DA/NE	DA
OPĆENITI RIZICI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ČESTI KONTAKTI S GRAĐANIMA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ČESTI KONTAKTI S PRIVATNIM SEKTOROM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ČEST RAD NA TERENU	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
POSLOVI KONCENTRIRANI KOD JEDNOG ZAPOSLENIKA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DUGOTRAJNE PROCEDURE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NEADEKVATNO VODSTVO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NEADEKVATAN SUSTAV KONTROLA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NE PRIMJENJUJE SE NAČELO KONTROLE 4 OČIJU	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
JEDNA OSOBA PROVODI POSTUPAK I ODOBRAVA GA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NETRANSARENTNI PROCESI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NERAZUMLJIVE ZAKONSKE ODREDBE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
REZULTATI VAŽNI ZA POJEDINAČNE INTERESE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
RADNO OKRUŽENJE S POZNATIM SLUČAJEVIMA KORUPCIJE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NEPOSTOJANJE ETIČKOG KODEKSA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NEUSKLADENOST IZMEĐU RADNIH ZADATAKA I PLAĆE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
RIZIČNI POSTUPCI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ODLUČIVANJA O PRAVIMA GRAĐANA ILI POSLOVNIH SUBJEKATA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
POSTUPCI JAVNE NABAVE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PRIKUPLJANJE POREZA ILI NAKNADA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DODJELA NAKNADA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DODJELA SUBVENCIJA I POTICAJA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ODLUČIVANJE O PRAVIMA SLUŽBENIKA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ODLUČIVANJE O NAPREDOVANJU SLUŽBENIKA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ODLUČIVANJE O POVREDAMA SLUŽBENE DUŽNOSTI I/ILI ETIČKIH NAČELA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ZAPOŠLJAVANJE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
KONTROLA RADNOG VREMENA ZAPOSLENIH	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NADZOR NAD POSLOVNIM PROCESIMA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
UPRAVLJANJE PRORAČUNOM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
UPRAVLJANJE IMOVINOM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
UGOVARANJE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
REVIZIJA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PRISTUP POVJERLJIVIM (INSAJDESKIM) INFORMACIJAMA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ODLUKE O KORIŠTENJU PRORAČUNSKIH SREDSTAVA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
KOMUNIKACIJA S INTERESNIM SKUPINAMA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DONOŠENJE GODIŠNJEG PRORAČUNA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PRAĆENJE KUPljenih I KORIŠTENIH SREDSTAVA ZA RAD	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

REZULTAT SAMOPROCJENE

17 i više odgovora DA — vaše područje rada je izrazito izloženo korupciji, potrebno je žurno uvođenje preventivnih mjera (unutarnja kontrola, pojačani nadzor nad radom, rotacija službenika)

12 do 16 odgovora DA — vaše područje rada izloženo je korupciji, potrebna je procjena učinkovitosti postojećih preventivnih mjera u jedinici

7 do 11 odgovora DA — vaše područje rada je slabo izloženo korupciji, potrebno je provjeriti jesu li svi procesi transparentni

2 do 6 odgovora DA — vaše područje rada nije izloženo korupciji

0 do 1 odgovor DA — niste bili iskreni pri odgovaranju, ponovite test

Zaštitne mjere koje mogu smanjiti koruptivne rizike mogu se klasificirati u pet kategorija sakrivenih iza **akronima POTOP**¹²:

PREVENCIJA: interna načela, mehanizmi koji sprječavaju sukobe interesa i pouzdane procedure koje utječu na smanjenje koruptivnog rizika.

ODGOVORNOST: ako postoji unutarnji ili vanjski sustav nadzora nad odlukama koje se donose u određenom tijelu, koruptivno ponašanje neće dovesti do loših odluka.

TRANSPARENTNOST: ako su postupci u tijelu otvoreni i transparentni, manja je šansa za koruptivno ponašanje.

OBRAZOVANJE: odnosi se na rizike koji se ne mogu spriječiti ili izbjeći (npr. zloupotreba javnih dobara), a šansa za pojavu koruptivnog ponašanja može se umanjiti jedino edukacijom.

PROVEDBA: poštivanje zakona treba poticati kako bi se izbjegle sankcije.

Potrebno je razlikovati procjenu rizika postupka (poslovnog procesa) ili radnog mjesta s pratećim opisom poslova u jedinici od procjene rizika korumpiranosti određenog pojedinca zaposlenog u jedinici. U slučaju procjene pojedinca potražiti ćemo određene pokazatelje u ponašanju koji mogu ukazivati na koruptivno ponašanje i koji mogu biti od ključne važnosti za razvijanje preventivnih mjera.

POKAZATELJE KORUMPIRANOSTI MOŽEMO POTRAŽITI U PONAŠANJU POJEDINCA:



¹² Hrvatska inačica akronima TAPEE (Transparency, Accountability, Prevention, Enforcement, Education) navedenog u priručniku za procjenu integriteta tijela javne vlasti Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) poveznica: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadf529.pdf

MEHANIZMI ZA PREPOZNAVANJE SUKOBIA INTERESA

Sukob interesa je situacija u kojoj su privatni interesi dužnosnika/sluzbenika/namještenika u suprotnosti s javnim interesom, odnosno svaka situacija u kojoj privatni interes utječe, utjecao je ili može utjecati na njihovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti.

Sukob interesa ne treba ograničiti isključivo na onaj financijske odnosno materijalne prirode ili onaj koji je u izravnoj koristi za dužnosnika, sluzbenika ili namještenika.

**OSOBA SE
MOŽE NAĆI
U SUKOBIA
INTERESA
ZBOG OSOBNIH
AKTIVNOSTI**

Osoba se može naći u sukobu interesa zbog osobnih aktivnosti, sklonosti, udruživanja, emotivnih veza, odnosno u svim situacijama u kojima sluzbenik, namještenik ili dužnosnik ima priliku pogodovati ili davati prednost sebi, bliskim osobama, društvenim skupinama ili organizacijama te bilo kakvim pravnim ili fizičkim osobama s kojima je na bilo koji način povezan (npr. s političkim strankama i drugim društvenim skupinama s kojima je u osobnom i profesionalnom svojstvu u vezi) nauštrb interesa javnosti.



NAĆELA SPRJEĆAVANJA SUKOBIA INTERESA

Kako bi očuvali svoj integritet, ali i integritet cjelokupne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, dužnosnici, sluzbenici i namještenici trebaju se pridržavati četiriju načela sprječavanja sukoba interesa:

naćelo zaštite javnog interesa — u obavljanju poslova, odnosno obnašanju dužnosti ne smije se privatni interes pretpostaviti javnome

naćelo transparentnosti — djelovanje na način koji omogućava nadzor nad radom

naćelo osobne odgovornosti — preuzimanje odgovornosti za privatno djelovanje koje uključuje odgovornost za prepoznavanje i rješavanje sukoba interesa u korist javnog interesa

naćelo organizacijske kulture koja ne dopušta sukob interesa — podrazumijeva uspostavu procesa koji uključuju kontrolu, upravljanje i rješavanje situacija sukoba interesa, promicanje atmosfere pogodne za dijalog i savjetovanje s kolegama te edukaciju dužnosnika, sluzbenika i namještenika.

VRSTE SUKOBIA INTERESA

Razlikuju se stvarni (pravi) sukob interesa, mogući (potencijalni) sukob interesa i prividni (percipirani) sukob interesa.

1. Stvarni sukob interesa — situacija u kojoj određene činjenice i okolnosti koje proizlaze iz privatnog života dužnosnika, službenika ili namještenika nedvojbeno utječu ili su utjecale na neovisnost i nepristranost u obavljanju/obnašanju službene dužnosti.

2. Mogući sukob interesa — situacija u kojoj određene činjenice i okolnosti koje proizlaze iz privatnog života dužnosnika, službenika ili namještenika mogu u određenom trenutku utjecati na nepristranost i neovisnost u obavljanju/obnašanju javne dužnosti (primjerice u trenutku kada osoba bude uključena u neki proces odlučivanja). Pretpostavka nastanka sukoba interesa proizlazi iz analize odgovornosti i obveza neke javne funkcije u odnosu na neki, sasvim konkretni, privatni interes. Mogući sukob interesa nije sam po sebi kažnjiv, međutim potrebno ga je prijaviti i izuzeti se od rada na poslovima koji bi mogli utjecati na objektivnost i nepristranost u postupanju, odnosno spriječiti da se pretvori u stvarni sukob interesa.

3. Prividni sukob interesa — situacija u kojoj se čini da bi privatni interesi službenika/dužnosnika mogli na neprikladan način utjecati na obavljanje njegovih dužnosti, ali to zapravo nije slučaj. Ako se njime adekvatno ne upravlja, može se pretvoriti u stvarni sukob interesa, zloupotrebu položaja i korupciju. Prividni sukob interesa je situacija u kojoj sukob interesa zapravo ne postoji, međutim javnost ima dojam da osobni interesi dužnosnika, službenika ili namještenika na neprikladan način utječu na obavljanje poslova.

Sukob interesa je potrebno najprije **prepoznati**, a potom ili **prijaviti mogući sukob interesa** (službenik prijavljuje pročelniku, a pročelnik općinskom načelniku, gradonačelniku ili županu) ili **otkloniti** okolnosti koje mogu dovesti do nepristranog donošenja odluka, odnosno obavljanja poslova/obnašanja dužnosti.

MOGUĆI
SUKOB
INTERESA
NIJE SAM PO
SEBI KAŽNJIV,
MEĐUTIM
POTREBNO GA
JE PRIJAVITI

NAČELA SPRJEČAVANJA SUKOBIA INTERESA

Ako nismo u mogućnosti otkloniti ili izbjeći okolnost koja može izazvati našu pristranost, moramo biti **izuzeti** od donošenja pojedinačnih odluka, odnosno obavljanja konkretnog posla (odluku o izuzeću donosi pročelnik za službenike odnosno općinski načelnik, gradonačelnik ili župan za pročelnike).

PRIMJERI SUKOBIA INTERESA

Svaki službenik je ujedno i građanin koji ima prijatelje, obitelj, hobije, probleme, stoga su situacije mogućeg sukoba interesa izgledne za velik broj službenika.

Jedinica lokalne i regionalne samouprave tiskat će brošure, a službenikova sestra ima tiskaru.

Službeni automobil treba nove zimske gume, a službenikov ujak je vulkanizer.

Zaprimila sam pritužbu zbog neetičnog ponašanja kolege s kojim svaki dan pijem kavu.

U navedenim primjerima činjenice što sestra ima tiskaru, ujak je vulkanizer ili što je u opisu poslova službenika rješavanje pritužbi zbog neetičnog postupanja kolega ne predstavljaju same po sebi sukob interesa, međutim u situacijama kada JLP(R)S priprema brošuru i traži ponuditelje za obavljanje posla tiska, kada će mijenjati gume na automobilu ili kada bude zaprimljena pritužba na kolegu, situacija će postati stvarni sukob interesa ako na vrijeme ne bude prepoznata i službenik omogućiti sestri i ujaku da sklope posao, a pritužbu protiv kolege ne može riješiti nepristrano. U tim navedenim slučajevima osobni interesi su prevagnuli nad javnima ili se barem takav dojam ostavlja u javnosti.

SITUACIJA ĆE
POSTATI
STVARNI
SUKOB
INTERESA AKO
NA VRIJEME NE
BUDE
PREPOZNATA



TESTOVI ZA PREPOZNAVANJE SUKOPA INTERESA¹³

UPUTA ZA RJEŠAVANJE:

Potrebno je pitati i odgovarati na pitanja navedenim redosljedom.

TEST 1 Sukob interesa (pravi, stvarni sukob interesa)

Pitanje br. 1: Koji su poslovi ili službene dužnosti službenika/namještenika u JLP(R)S-u? (Referirati se na opis poslova iz pravilnika, ugovora, ostale propise ili zakone.)

Odgovor br. 1: Službenik/namještenik X zadužen je za poslove 1, 2, 3 u JLP(R)S-u.

Pitanje br. 2: Ima li službenik/namještenik X privatne interese koji su u sukobu s javnima?

Odgovor br. 2: Da, službenik/namještenik X ima relevantne privatne interese koji su u sukobu s javnima (relevantne činjenice su sigurne).

Zaključak: Službenik/namještenik X je u sukobu interesa.

Obrazloženje

Privatni interes odnosi se na interes koji bi se mogao ostvariti obavljanjem službenih dužnosti ili obavljanjem posla koji bi mogao neprimjereno utjecati na obavljanje posla, odnosno službene dužnosti službenika/namještenika u JLP(R)S-u (npr. obitelj ili obiteljske obveze, profesionalna ili politička pripadnost ili članstvo, ulaganja, dugovi, mogućnost velikog financijskog dobitka ili izbjegavanje velikog gubitka).

UPUTA ZA RJEŠAVANJE:

Potrebno je pitati i odgovarati na pitanja navedenim redosljedom.

Mogući (potencijalni) sukob interesa

TEST 2

Pitanje br. 1: Koji su poslovi ili službene dužnosti zaposlenika u javnom sektoru? (Referirati se na opis poslova iz pravilnika, ugovora, ostale propise ili zakone.)

Odgovor br. 1: Službenik/namještenik X zadužen je za poslove 1, 2, 3 u JLP(R)S-u.

Pitanje br. 2: Ima li službenik/namještenik u JLP(R)S-u relevantne privatne interese?

Odgovor br. 2: Ne. U ovome trenutku službenik/namještenik u JLP(R)S-u nema privatne interese vezane uz posao koji obavlja, ali je opravdana mogućnost da će u budućnosti privatni interesi službenika/namještenika postati interesi koji su u sukobu s javnima.

Zaključak: Službenik/namještenik u JLP(R)S-u u mogućem (potencijalnom) je sukobu interesa.

Obrazloženje

Vidi uvodno obrazloženje u TESTU 1.

U ovome je testu važan podatak da službenik/namještenik u JLP(R)S-u trenutačno ima privatne interese koji nisu relevantni zato što, za sada, službene dužnosti, obveze i radni zadaci službenika/namještenika nisu povezani s njegovim privatnim interesima. Međutim, moguće je da će se dužnosti i obveze službenika/namještenika u JLP(R)S-u promijeniti tako da će njegov privatni interes moći utjecati na obavljanje službene dužnosti ili poslova te će tada taj interes postati interes koji je u sukobu s javnim (npr. rođak radi u istome tijelu kao i službenik/namještenik, ali trenutačno nemaju službenih kontakata).

¹³ Testovi preuzeti iz Priručnika za upravljanje sukobom interesa zaposlenika u javnom sektoru Ministarstva uprave, [https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Etika//Smjernice%20za%20upravljanje%20sukobom%20interesa%20zaposlenika%20u%20javnom%20sektoru%20\(svibanj%202017.\).pdf](https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Etika//Smjernice%20za%20upravljanje%20sukobom%20interesa%20zaposlenika%20u%20javnom%20sektoru%20(svibanj%202017.).pdf)

UPUTA ZA RJEŠAVANJE:

Potrebno je pitati i odgovarati na pitanja navedenim redoslijedom.

TEST 3 Prividni sukob interesa

Pitanje br. 1: Koji su poslovi ili službene dužnosti službenika/namještenika u JLP(R)S-u? (Referirati se na opis poslova iz pravilnika, ugovora, ostale propise ili zakone.)

Odgovor br. 1: Službenik/namještenik X zadužen je za poslove 1, 2, 3 u JLP(R)S-u.

Pitanje br. 2: Ima li službenik/namještenik X privatne interese koji su u sukobu s javnima?

Odgovor br. 2: Čini se da bi u ovom slučaju službenik/namještenik X mogao imati privatni interes (relevantne činjenice nisu sigurne).

Zaključak: Čini se da bi u ovom slučaju službenik/namještenik X mogao imati privatni interes (relevantne činjenice nisu sigurne).

Obrazloženje

Vidi uvodno obrazloženje u TESTU 1.

Situacija prividnog sukoba interesa može biti jednako štetna za održavanje povjerenja u službenika/namještenika JLP(R)S-a kao i situacija stvarnog sukoba interesa, stoga se prema prividnom sukobu interesa treba postupati kao i prema stvarnom sve do trenutka kad će sumnja biti otklonjena, nakon ispitivanja svih relevantnih činjenica.

Sve dok činjenice o privatnom interesu službenika/namještenika u JLP(R)S-u nisu ispitane i razjašnjene, za službenika/namještenika u JLP(R)S-u možemo reći da je u trajnom prividnom sukobu interesa.

TEST SAMOPROCJENE¹⁴

Test samoprocjene može služiti kao alat, odnosno vodič za osobno djelovanje voditelja/pročelnika/načelnika/gradonačelnika/župana koje je usmjereno prema smanjenju sukoba interesa, korupcije i neprimjerenog postupanja službenika/namještenika u tijelima ili ustrojstvenim jedinicama za koje su odgovorni.

TEST SAMOPROCJENE

1. Kad bi se ovoga tjedna provelo javno istraživanje o pojavljivanju slučajeva sukoba interesa u tijelima javne vlasti, smatram da bi za tijelo javne vlasti ili ustrojstvenu jedinicu istraživanje pokazalo da je postojanje sukoba interesa:

A NISKO B UMJERENO C SREDNJE

2. Što sam postigao u sklopu svojih zaduženja u proteklih šest mjeseci kako bih:

A SMANJIO SUKOB INTERESA B POVEĆAO TRANSPARENTNOST C POVEĆAO ODGOVORNOST?

3. Koliko sam puta u sklopu svojih zaduženja u proteklih šest mjeseci razgovarao sa svojim službenicima/namještenicima o:

A UPRAVLJANJU SUKOBOM INTERESA B POVEĆANJU TRANSPARENTNOSTI VEZANOJ UZ NAŠE RADNE ZADATKE C POVEĆANJU ODGOVORNOSTI ZA NAŠE RADNE ZADATKE?

4. U namjeri da povećam transparentnost i razinu odgovornosti, što sam postigao kako bih potaknuo službenike/namještenike da razgovaraju o sukobu interesa sa mnom ili s nekom drugom osobom odgovornom za upravljanje sukobom interesa?

5. U namjeri da povećam transparentnost i razinu odgovornosti, što sam postigao kako bih potaknuo korisnike, ugovorne stranke i građane koji imaju doticaja s JLP(R)S-om da razgovaraju o sukobu interesa sa mnom ili s nekom drugom osobom odgovornom za upravljanje sukobom interesa?

6. Kakvi su mi planovi u sklopu mojih zaduženja u sljedećih šest mjeseci u odnosu na:

A SMANJENJE SUKOPA INTERESA?
 B POVEĆANJE TRANSPARENTNOSTI U USTROJSTVENOJ JEDINICI/JLP(R)S-U?
 C POVEĆANJE ODGOVORNOSTI U USTROJSTVENOJ JEDINICI/JLP(R)S-U?



¹⁴ Test samoprocjene preuzet iz Priručnika za upravljanje sukobom interesa zaposlenika u javnom sektoru Ministarstva uprave, [https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Etika/Smjernice%20za%20upravljanje%20sukobom%20interesa%20zaposlenika%20u%20javnom%20sektoru%20\(svibanj%202017.\).pdf](https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Etika/Smjernice%20za%20upravljanje%20sukobom%20interesa%20zaposlenika%20u%20javnom%20sektoru%20(svibanj%202017.).pdf)

DAROVI I NAGRADE

U JLP(R)S-u BI TREBALA POSTOJATI PROPISANA PROCEDURA O TOME KOJI SE DAROVI MORAJU PRIJAVITI.

Službenici/namještenici, kao i čelnici JLP(R)S-a, ne smiju primiti stvari bez obzira na njihovu vrijednost, prava i usluge dane bez naknade koje primatelja dovode ili mogu dovesti u odnos zavisnosti ili njemu stvaraju obvezu prema darovatelju. U JLP(R)S-u bi trebala postojati propisana procedura o tome koji se darovi moraju prijaviti.

Darovi upućeni izravno određenom službeniku/namješteniku JLP(R)S-a (nasuprot onima upućenima JLP(R)S-u ili ustrojstvenoj jedinici u kojoj službenik/namještenik radi) ostavljaju mogućnosti takvog odnosa darovatelja i primatelja koji bi mogao predstavljati opasnost za integritet službenika/namještenika ili JLP(R)S.

Ne smatraju se darovima koje treba prijaviti u službenu evidenciju JLP(R)S-a uobičajeni darovi koje službenik/namještenik kao privatna osoba primi u skladu s društvenim običajima ili dar koji službenik/namještenik primi kao poslovno priznanje, profesionalno postignuće ili odlazak u mirovinu, državna i međunarodna priznanja, odličja i nagrade.

Traženje i primanje darova/nagrada u vezi sa službom i za određene službene radnje zloupotreba je službene moći, koja je kažnjiva. U slučaju nedoumice o tome koje darove smijemo primiti i u kojim uvjetima možemo se poslužiti kontrolnom listom s elementima usmjerenima na četiri etička načela.¹⁵

¹⁵ Preuzeto iz Priručnika za upravljanje sukobom interesa zaposlenika u javnom sektoru Ministarstva uprave, [https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Etika//Smjernice%20za%20upravljanje%20sukobom%20interesa%20zaposlenika%20u%20javnom%20sektoru%20\(svibanj%202017.\).pdf](https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Etika//Smjernice%20za%20upravljanje%20sukobom%20interesa%20zaposlenika%20u%20javnom%20sektoru%20(svibanj%202017.).pdf)

KONTROLNA LISTA

I / ISKREN

Je li dar ponuđen radi zahvale na nečemu što sam učinio kao službenik/namještenik JLP(R)S-a ili sam ga sam zatražio ili potaknuo osobu da mi ga ponudi?

N / NEOVISAN

Ako prihvatim dar, bi li mogla postojati sumnja u neovisno obavljanje mog posla, osobito ako je osoba koja mi ga je ponudila na neki način uključena u odluku koju moram donijeti ili će moja odluka djelovati na ostvarenje prava te osobe?

S / SLOBODAN

Ako prihvatim dar, hoću li osjećati da moram učiniti nešto zauzvrat osobi koja mi ga je ponudila, njezinoj obitelji, prijateljima ili suradnicima?

T / TRANSPARENTAN

Jesam li spreman prijaviti JLP(R)S-u u kojem radim, kolegama s kojima radim, medijima i javnosti prihvaćeni dar i izvor s kojeg je stigao?

SUKOB INTERESA — ZADACI

- 1 Službenika/namještenika JLP(R)S-a korisnik usluga/stranka poziva na piće, kavu, ručak i sl. kako bi ostvario prednost ili određene pogodnosti koje se odnose na rješavanje predmeta u kojem korisnik usluga/stranka ostvaruje neko pravo ili se odlučuje o nekom njegovom pravu.

Kako postupiti?

Pristojno odbiti poziv ili, ako se ne može izbjeći odlazak na kavu, piće, ručak i sl., nastojati da vrijednost ručka odgovara uobičajenom radnom ručku u okviru lokalnih standarda te inzistirati da sami podmirite svoj račun.

- 2 Korisnik usluga/stranka poklanja dar manje vrijednosti kako bi ostvario/ostvarila prednost ili određene pogodnosti koje se odnose na rješavanje predmeta u kojem ostvaruje neko pravo ili se odlučuje o nekom njegovom pravu.

Kako postupiti?

Pristojno odbiti dar, a ako se ne može izbjeći primanje dara, odmah ga otvoriti i podijeliti s kolegama. Na taj način dar se smatra isključivo znakom pažnje te se takva poruka šalje i korisniku usluga/stranci.

- 3 Susjed službenika bavi se poljoprivredom, a službenik je na poslu saznao datum kada jedinica objavljuje javni poziv za dodjelu subvencija u poljoprivredi. Budući da će se zahtjevi za dodjelu subvencija obrađivati i odobravati prema redoslijedu zaprimanja potpunog zahtjeva sve do potrošnje sredstava, susjed ima najbolje šanse da mu zahtjev bude odobren ako ga podnese što prije, a najbolje već isti dan kada se javni poziv objavi.

Kako postupiti?¹⁶:

- A ODMAH ĆETE JAVITI SUSJEDU DA SE NA VRIJEME PRIPREMI I PRIKUPI SVU TRAŽENU DOKUMENTACIJU.
- B JAVIT ĆETE SE SUSJEDU NA DAN OBJAVE JAVNOG POZIVA, A DO TADA MU NEĆETE NIŠTA SPOMINJATI.
- C NATUKNUT ĆETE SUSJEDU DA SE SPREMA JAVNI POZIV, MEĐUTIM NEĆETE SPOMENUTI DATUM OBJAVE.
- D NEĆETE UČINITI NIŠTA.

Službeni vozač jedinice, osim što vozi dužnosnike na sastanke, službeno vozilo koristi i za dostavu službenih dokumenata, pošte i sl. Budući da je većinu radnog vremena izvan sjedišta, tijekom radnog dana bi usput mogao odvesti djecu u školu i obaviti kupovinu.

Kako postupiti?¹⁷:

- A UKOLIKO NE PREDSTAVLJA DODATNE TROŠKOVE ILI RIZIKE ZA JEDINICU, UTOLIKO JE OVAKVO PONAŠANJE PRIHVATLJIVO.
- B OBAVLJANJE OVAKVIH PRIVATNIH POSLOVA JE PRIHVATLJIVO UZ ODOBRENJE NADREĐENIH SLUŽBENIKA.
- C OVAKVO PONAŠANJE NIJE PRIHVATLJIVO BUDUĆI DA JE RIJEČ O OBAVLJANJU PRIVATNIH POSLOVA U RADNO VRIJEME I KORIŠTENJU SLUŽBENE IMOVINE (AUTOMOBILA) U PRIVATNE SVRHE.

Službenik jedinstvenog upravnog odjela u jedinici otvorio bi obrt čija bi osnovna djelatnost bila pružanje računovodstvenih i knjigovodstvenih usluga.

Kako postupiti?¹⁸:

- A SLUŽBENIK NE SMIJE OTVORITI OBRT BUDUĆI DA BI OBAVLJAO POSLOVE U PODRUČJU DJELATNOSTI U KOJEM JE ZAPOSLEN KAO SLUŽBENIK, ODNOSNO PODRUČJU DJELATNOSTI KOJE JE POVEZANO S POSLOVIMA IZ DJELOKRUGA UPRAVNOG TIJELA U KOJEM JE ZAPOSLEN.
- B SLUŽBENIK SMIJE OBAVLJATI DODATNE POSLOVE U SKLOPU SVOG OBRTA, ALI SAMO UZ ODOBRENJE PROČELNIKA.
- C SLUŽBENIK MOŽE OTVORITI OBRT I PRUŽATI KNJIGOVODSTVENE USLUGE IZVAN RADNOG VREMENA.
- D SLUŽBENIK MOŽE OTVORITI OBRT I PRUŽATI KNJIGOVODSTVENE USLUGE IZVAN RADNOG VREMENA, ALI SAMO AKO USLUGE NE PRUŽA PRORAČUNSKIM KORISNICIMA KOJIMA JE OSNIVAČ JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE.
- E SLUŽBENIK NE SMIJE OTVORITI OBRT, ALI SMIJE USLUGE KNJIGOVODSTVA PRUŽATI RADEĆI HONORARNO U KNJIGOVODSTVENOM SERVISU PRIJATELJA.

ANTIKORUPCIJSKA POVJERENSTVA

Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020.¹⁹ godine temeljni je dokument koji definira politiku suzbijanja korupcije u Republici Hrvatskoj. Kao jedno od strateških područja, u kojem postoje veliki koruptivni rizici, prepoznata je i lokalna i područna (regionalna) samouprava.

Akcijskim planom za 2015. i 2016. godinu, uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, među ostalim, predviđena je aktivnost *Izrada upute za donošenje akcijskih planova na razini županija i Grada Zagreba koji uključuju osnivanje antikorupcijskih povjerenstava*.

Antikorupcijska povjerenstva predviđena su kao radna tijela predstavničkih tijela županija i Grada Zagreba.

**GLAVNI CILJEVI
OSNIVANJA
ANTIKORUPCIJSKIH
POVJERENSTAVA
SU JAČANJE
TRANSPARENTNOSTI,
ODGOVORNOSTI I
INTEGRITETA
JEDINICA**

Glavni ciljevi osnivanja antikorupcijskih povjerenstava su jačanje transparentnosti, odgovornosti i integriteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te suzbijanje korupcije na njihovom području. Osnovni preduvjet za ostvarenje ciljeva je donošenje antikorupcijskih akcijskih planova, o čemu će više riječi biti u nastavku.

Odluku o osnivanju antikorupcijskog povjerenstva donosi županijska skupština pojedine županije odnosno Gradska skupština Grada Zagreba te se njome mogu propisati različiti uvjeti za izbor predsjednika i članova povjerenstava.

PRIMJER OSNIVANJA ANTIKORUPCIJSKOG POVJERENSTVA

U nastavku je prikazan sastav Antikorupcijskog povjerenstva Koprivničko-križevačke županije²⁰ koje ima predsjednika, zamjenika predsjednika te sedam članova. Za prikupljanje prijedloga za članove Povjerenstva provodi se javni poziv i tim se načinom bira šest članova.

Dodatnu transparentnost i zastupljenost svih ciljanih skupina daje činjenica da se po jedan član bira iz redova predstavnika udruga, novinara, gospodarstvenika, sindikalista te javnih, zdravstvenih i stručnih djelatnika.

Osim toga, Povjerenstvo se dalje formira tako da članovi predstavničke većine (vladajući) u Županijskoj skupštini daju jednog člana, a članovi predstavničke manjine (oporbe) u Županijskoj skupštini daju dva člana, od čega je jedan ujedno i predsjednik Povjerenstva.

Posebnost zasigurno leži i u sljedećim **dodatnim uvjetima** koje predloženi kandidati, koji se biraju putem javnog poziva, moraju ispunjavati: tri (3) godine rada/djelovanja na poslovima u području za koje se javljaju, prijavljeno prebivalište na području Koprivničko-križevačke županije najmanje šest (6) mjeseci, da nisu osuđivani za kaznena djela i da se protiv njih ne vodi kazneni postupak za kaznena djela za koja se postupak pokreće po službenoj dužnosti te da kandidat nije član nijedne političke stranke do unazad tri (3) godine.



AKCIJSKI PLAN I ANTIKORUPCIJSKI PROGRAMI

JEDINICAMA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE PREDLAŽE SE DONIJETI AKCIJSKI PLAN SUZBIJANJA KORUPCIJE

Zbog ozbiljnosti problema korupcije potrebna je i primjena antikorupcijskih preventivnih mehanizama na razini JLP(R)S-a radi kontroliranja rizika u poslovima upravljanja imovinom, posebno u ustanovama i tvrtkama JLP(R)S-a, kao i prilikom imenovanja članova nadzornih odbora i uprava te zapošljavanja. Jedinicama lokalne i regionalne samouprave predlaže se donijeti akcijski plan suzbijanja korupcije u kojem bi bile sadržane mjere za suzbijanje korupcije s ciljem jačanja odgovornosti i transparentnosti u radu predstavničkih i izvršnih tijela JLP(R)S-a, podizanja javne svijesti o štetnosti korupcije, informiranja i ohrabivanja građana o načinima prijave i sprječavanja slučajeva korupcije, poticanja suradnje s ostalim JLP(R)S-ima, tijelima državne uprave i nevladinim organizacijama.

Ujedno im se predlaže donijeti i antikorupcijske programe za ustanove (kojima su JLP/R/S-i osnivači, odnosno nad kojima imaju osnivačka prava u smislu posebnih zakona) i za trgovačka društva (kojima su JLP/R/S-i vlasnici ili imaju vlasničke udjele) na temelju kojih će se provesti ostvarenje mjera i ciljeva antikorupcijske politike sadržane u akcijskim planovima suzbijanja korupcije.

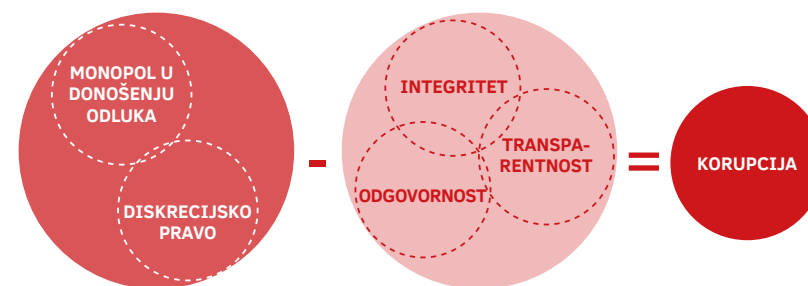
Kvalitetno postavljen proces upravljanja koruptivnim rizicima iznjedit će listu institucionalnih i proceduralnih slabosti koje također mogu poslužiti kao podloga za izradu akcijskih planova i antikorupcijskih programa.

Ako je jedinica osnovala savjetodavno antikorupcijsko povjerenstvo, ono mora imati ključnu ulogu u upravljanju koruptivnim rizicima, odnosno u postupcima izrade planova i programa.

Antikorupcijske mjere često su usmjerene na unaprjeđenje procesa donošenja odluka kako bi ih se učinilo otpornijima na korupciju i neprimjereni utjecaj privatnih interesa.

Uputa je u svim procesima odlučivanja:

- smanjivati monopol prava na donošenje odluka uključenjem više instanci,
- smanjivati diskrecijsko pravo osobe koja odlučuje uvođenjem kriterija i mjerila,
- povećavati transparentnost procesa i dostupnost informacija,
- izgrađivati integritet i odgovornost osoba koje sudjeluju u ključnim procesima donošenja odluka.



ZAKLJUČAK

ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE POTREBAN JE AKTIVNI ODNOS KAKO GRAĐANA TAKO I NAMJEŠTENIKA I SLUŽBENIKA

Za borbu protiv korupcije potreban je aktivni odnos kako građana tako i namještenika/službenika zaposlenih u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pravo na pristup informacijama građana, jasno definirane unutarnje kontrole (revizije) te što veća transparentnost u djelovanju JLP(R)S-a uvelike pridonose borbi protiv te štetne pojave.

Potrebno je poticati veću zainteresiranost građana za problematiku korupcije kako na državnoj tako i na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini. Aktivni stav građana za prijavljivanje korupcije postići će se pozitivnim primjerima rješavanja i kažnjavanja (sankcioniranja) korupcije.

Na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini približavanje teme i problematike korupcije javnosti može se postići osnivanjem antikorupcijskih povjerenstava kao radnih tijela koja će se baviti problematikom korupcije te svojim radom upoznavati građane s njihovim pravima i načinom njihove zaštite, kao i zaprimanjem prijava o slučajevima sumnje na korupciju i eventualni sukob interesa, njihovim prosljeđivanjem nadležnim tijelima na postupanje i zahtijevanjem obavijesti o poduzetim radnjama.

Ovakva savjetodavna tijela mogu imati i aktivnu ulogu u procesu analiziranja korupcijskih rizika, odnosno u procesu izrade antikorupcijskih planova i programa.

Na svojim službenim internetskim stranicama jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu olakšati prijavljivanje sumnje na korupciju stavljanjem poveznice za obrazac prijave i poveznice za najvažnije pravne izvore te nadležne institucije koje se bave utvrđivanjem i sankcioniranjem određenih povreda i nepravilnosti.

Ovaj *Antikorupcijski vodič* jedan je korak u borbi protiv korupcije i svih njezinih pojavnih oblika koji sadrži prijedloge kako poboljšati transparentnost djelovanja JLP(R)S-a te kako izbjeći eventualne sukobe interesa. Predložene aktivnosti JLP(R)S-a pridonijet će vraćanju povjerenja građana u zakonit, pošten i predan rad lokalne i područne (regionalne) samouprave koja se brine o pravima i potrebama građana na svom području.

**PREDLOŽENE
AKTIVNOSTI
JLP(R)S-a
PRIDONIJET
ĆE VRAĆANJU
POVJERENJA
GRAĐANA**

POPIS LITERATURE:

Funduk, Marina, Dujmović, Krševan Antun (2018.)

Priručnik za nastavnike — Podrška integriranju kurikuluma o anti-korupciji u postojeće nastavne predmete za studente dodiplomskih i poslijediplomskih studija,
Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose i Hrvatska zajednica županija

Gradski kontrolni ured (2015.)

Vodič za suzbijanje korupcije,
Zagreb: Grad Zagreb

Hoffmann, Dražen; Miošić-Lisjak, Nives; Prkut, Duje; Stubbs, Paul; Šalaj, Berto; Zelić, Dragan; Zrinščak, Siniša (2017.)

Naša zarobljena mista,
Zagreb: GONG

Ministarstvo uprave (2018.)

Smjernice o provedbi procjene koruptivnih rizika,
Zagreb: Ministarstvo uprave

Ministarstvo uprave (2018.)

Smjernice za izradu strategije integriteta i planova integriteta,
Zagreb: Ministarstvo uprave

Miškulin, Igor (2008.)

Antikorupcijsko obrazovanje u školama, priručnik za nastavnike,
Zagreb: Forum za slobodu odgoja

Etički kodeks službenika i namještenika upravnih tijela

Koprivničko-križevačke županije,

Službeni glasnik Koprivničko-križevačke županije,
broj 4/15.

Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020.,

Narodne novine,
broj 70/15.

Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine,

Narodne novine,
broj 26/15.

Ministarstvo uprave (2017.)

Priručnik za upravljanje sukobom interesa zaposlenika u javnom sektoru,
(<http://bit.ly/2OS5oTd>), pristupljeno 20. listopada 2018.

Palicarsky, Constantin (2011.)

Korupcija – uzroci, posljedice, prevencija,
(<http://bit.ly/2QUNv8i>), pristupljeno 20. listopada 2018.

Transparency International (2014.)

State Capture – an overview,
(<http://bit.ly/2Keypry>), pristupljeno 20. listopada 2018.



