



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 3.2.2014.
COM(2014) 38 final

ANNEX 11

PRILOG

O HRVATSKOJ

Izvešću o suzbijanju korupcije u EU-u

HRVATSKA

1. UVOD – GLAVNE ZNAČAJKE I KONTEKST

Okvir za suzbijanje korupcije

Strateški pristup. Tijekom posljednjih godina, u okviru intenzivnog procesa reformi povezanih s pristupom EU-u, Hrvatska je uložila znatne napore u uspostavljanje opsežnog pravnog i institucijskog okvira za suzbijanje korupcije, čime se potiče sveobuhvatniji pristup tom problemu. U Hrvatskoj se provodi niz strategija suzbijanja korupcije, od kojih je najnovija pokrenuta u 2008.¹, popraćenih odgovarajućim akcijskim planovima koji se naknadno ažuriraju, što je bio slučaj i u 2013². Strategije i akcijski planovi obuhvaćaju širok raspon ciljeva, ali je potreban cjelovitiji pristup. Osim toga, većina mjera te rokovi, novčana sredstva i odgovornosti nisu precizno utvrđeni. Akcijski su planovi dodatno izmijenjeni u 2013. te su im dodane detaljnije utvrđene operativne mjere, posebno u pogledu mehanizama za provjeru sukoba interesa i izvješća o imovinskom stanju, nadzora financiranja političkih stranaka i sprečavanja korupcije u javnoj nabavi. Trenutačno postoji očita neravnoteža između mjera suzbijanja i sprečavanja na štetu sprečavanja³.

Pravni okvir. Kako je naglašeno u posljednjem Izvješću o praćenju priprema za pristupanje Hrvatske, „pravni i institucijski okvir za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala je prikladan”⁴ Dana 1. siječnja 2013. na snagu je stupio novi kazneni zakon, kojim se propisuju strože kazne za neka kaznena djela povezana s korupcijom. Pravni okvir za sprečavanje korupcije isto je tako znatno poboljšao, između ostalog u pogledu pristupa informacijama, obavješćavanja o imovinskom stanju i javne nabave. Krajem 2008. godine donesene su izmjene zakona o kaznenom postupku, kojima se, između ostalog, nastojala poboljšati učinkovitost postupka. Zakon je nakon toga nekoliko puta izmijenjen, a zadnje i najopsežnije izmjene stupile su na snagu u prosincu 2013. Tim zadnjim izmjenama nastojalo se zakon uskladiti s ranijom odlukom Ustavnog suda⁵, u kojoj se navodi da je određeni broj njegovih odredbi neustavan. Unatoč tome nove su izmjene bile izložene javnoj kritici, između ostalog i od predstavnika pravosuđa, jer bi se zbog njih mogle otežati istrage te doći do kašnjenja u okončanju kaznenih postupaka u složenim predmetima povezanim s korupcijom i organiziranim kriminalom.

Institucijski okvir. Posebne službe Državnog odvjetništva (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta – USKOK) i Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK), koji je kasnije osnovan, sada su osposobljeni za provođenje učinkovitih istraga. Riječ je o dva ureda s dokazanim proaktivnim pristupom koji uspješno provode istrage o prijavljenim slučajevima korupcije na visokim položajima. Međutim, na razini pravosuđa za kaznena djela povezana s korupcijom često se izriču blage ili čak uvjetne kazne te se tako stječe dojam nekažnjavanja počinitelja.⁶ Nedavna osuđujuća prvostupanjska presuda protiv bivšeg predsjednika Vlade za korupciju i kazneni postupci koji

1 Strategija suzbijanja korupcije, Narodne novine br. 75/2008: <http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx>.

2 Ministarstvo pravosuđa (2008.), Akcijski plan uz strategiju suzbijanja korupcije: <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=502>

3 To potvrđuju i zaključci Izvješća Europske komisije o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU-u iz ožujka 2013.: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.

4 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.

5 Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-448/2009 od 19. srpnja 2012., Narodne novine 091/2012. <http://cadial.hidra.hr/searchdoc.php?query=&lang=hr&annotate=on&bid=tOF7aAnPaLBnOASNXDMOaW%3D%3D>

6 Izvješće Europske komisije o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU-u iz ožujka 2013.: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

se trenutačno vode protiv nekoliko bivših ministara ukazuju na moguće nezakonite veze između političara i poduzeća, često u postupku javne nabave. S druge strane, provođenjem istraga u vezi s rukovodećim dužnosnicima poslan je signal da postoji volja za kazneni progon korupcije na visokim položajima. Procjenu održivosti tog trenda potrebno je izvršiti na osnovi dužeg razdoblja. Još uvijek postoje izazovi, posebno kada je riječ o učinkovitosti institucijskog okvira i mehanizama unutarnje kontrole na nacionalnoj i lokalnoj razini te horizontalnom i vertikalnom međuinstitucijskom usklađivanju politika za suzbijanje korupcije.

Ispitivanja javnog mnijenja

Istraživanja o percepciji korupcije. Prema rezultatima istraživanja Eurobarometra o korupciji iz 2013., 94 % hrvatskih ispitanika vjeruje da je korupcija u njihovoj zemlji široko rasprostranjena (prosjeak za EU: 76 %).⁷ 55 % ispitanika smatra da korupcija utječe na njihov svakodnevni život (prosjeak za EU: 26 %). U istom istraživanju 89 % ispitanika kaže da su podmićivanje i veze često najlakši način dobivanja određenih javnih usluga u Hrvatskoj (prosjeak za EU: 73 %). Rezultati studije Ureda Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC) iz 2011. pokazuju da hrvatski građani smatraju da je korupcija danas treći po važnosti problem⁸ u zemlji⁹. Prema istoj studiji 16 % ispitanika dobilo je posao u javnoj upravi uz pomoć podmićivanja¹⁰. Tijekom 12 mjeseci prije istraživanja UNODC-a 18 % hrvatskih građana posredno je ili neposredno doživjelo podmićivanje javnog dužnosnika. Prema rezultatima te studije sitnoj su korupciju u Hrvatskoj najizloženiji sektor zdravstva i policija.

Iskustva s korupcijom. U istraživanju Eurobarometra o korupciji 6 % hrvatskih ispitanika priznalo je da se od njih tijekom zadnjih 12 mjeseci tražilo ili očekivalo davanje mita za dobivanje usluga (prosjeak za EU: 4 %).

Istraživanja među poduzećima. Prema rezultatima istraživanja Eurobarometra o korupciji provedenog među poduzećima¹¹ 81 % hrvatskih poduzeća smatra da protekcija i korupcija štete konkurenciji među poduzećima u Hrvatskoj (prosjeak za EU: 73 %), dok 59 % njih kaže da im korupcija uzrokuje probleme u poslovanju (prosjeak za EU: 43 %). Prema rezultatima Izvješća o globalnoj konkurentnosti za razdoblje 2013. – 2014. korupcija se navodi kao treći najproblematičniji čimbenik¹² za poslovanje u Hrvatskoj.¹³

Kontekst

Pristup informacijama. Hrvatska je već u 2003. donijela posebni zakon o pravu na pristup javnim informacijama, a nakon toga i njegove izmjene u 2010. i 2011.¹⁴ Rezultati testiranja zakona koje je provela organizacija Transparency International dvojaki su: dok je većina informacija o politikama u području suzbijanja korupcije, sukobu interesa i izdavanju dozvola dostupna, o procesu privatizacije ne pružaju se nikakve informacije, a o javnoj nabavi i financiranju političkih stranaka tijekom je vremena postalo dostupno veoma malo informacija.¹⁵ U veljači 2013. donesen je novi zakon o pristupu informacijama, kojim se u

7 Posebno istraživanje Eurobarometra 397 iz 2013.

8 Prva su dva nezaposlenost i neučinkovitost Vlade.

9 Korupcija u Hrvatskoj: stvarna korupcijska iskustva građana. UNODC Beč i Ekonomski institut Zagreb. 2011.

http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf

10 Korupcija u Hrvatskoj: stvarna korupcijska iskustva građana. UNODC Beč i Ekonomski institut Zagreb. 2011.

http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf

11 Flash Eurobarometar 374.

12 Prva su dva neučinkovita birokracija (državna uprava?) i nesigurnost politika.

13 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

14 Zakon o pravu na pristup informacijama. Narodne novine br. 172/03, 144/10, 37/11, 77/11: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/307079.html>

15 Access Info Europe - Anti-Corruption Transparency Monitoring Methodology. A practical guide to using the right of access to information for preventing and exposing corruption. Listopad 2011. <http://www.access->

svim slučajevima uskraćivanja pristupa informacijama uvode testovi razmjernosti i javnog interesa te provodi pravna stečevina EU-a o ponovnoj uporabi informacija, uz uspostavu novog neovisnog tijela (povjerenik za informiranje) za njegovu provedbu.¹⁶

Financiranje političkih stranaka. Hrvatska je uložila znatne napore kako bi ispunila sve preporuke Skupine zemalja članica Vijeća Europe za borbu protiv korupcije (GRECO) o transparentnosti financiranja političkih aktivnosti. U 2011. i u prosincu 2013. GRECO je naglasio da je Hrvatska uspješno ispunila sve preporuke u ovom području.¹⁷ Donesen je novi zakonodavni akt radi poboljšanja transparentnosti općeg financiranja stranaka i praćenja godišnjih financijskih izvještaja političkih stranaka.¹⁸ Osim toga Državni ured za reviziju i Državno izborno povjerenstvo provode poseban nadzor financiranja izborne promidžbe nezavisnih lista i kandidata, dok se uz postojeće kaznene sankcije za kršenje odredaba o financiranju političkog djelovanja propisuju i fleksibilnije administrativne sankcije. U veljači 2013. donesene su nove izmjene i dopune Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, kojima se pojednostavljuje ukupno regulatorno uređenje i informiranje o financijama.¹⁹ Državno izborno povjerenstvo i Državni ured za reviziju Državno su odvjetništvo obavijestili o slučajevima nepodnošenja i neobjavljivanja financijskog izvješća za 2011. Još uvijek nije izvjesno koliko su ukupni sustavi provjere i sankcija učinkoviti, posebno kada je riječ o izornoj promidžbi na lokalnoj razini. Trenutačno se vrši provjera financiranja promidžbe za lokalne izbore 2013. Već su poduzeti određeni koraci kako bi se bolje provodile sankcije s učinkom odvratanja u slučaju kada političke stranke ne podnesu financijski izvještaj. Vladajuća je stranka jednom prilikom novčano kažnjena jer je samo nekoliko dana zakasnila s podnošenjem izvještaja. Ministarstvo financija u 2013. je donijelo pravilnik kojim se proširuju obveze u području vođenja evidencija, izdavanja potvrda o primitku donacija i članarina te u području podnošenja izvješća o troškovima izborne promidžbe i financijskih izvještaja.²⁰

Transparentnost lobiranja. Lobiranje u Hrvatskoj nije zakonski uređeno. Za lobiste ne postoji obveza registriranja i u tom području nisu utvrđeni standardi transparentnosti. Premda je vremenom na razini Vlade bilo razmišljanja o mogućem uređenju lobiranja, do sada nije pokrenuta zakonodavna inicijativa. Provode se neke *ad-hoc* inicijative, primjerice ona koju je pokrenulo Hrvatsko društvo lobista, čijih je 80 članova poduzelo određene korake u promicanju etičnosti i transparentnosti u aktivnostima lobiranja, uključujući sustav dobrovoljnog registriranja.²¹

Hrvatsko se društvo suočava s posebno teškim izazovima u vezi s **organiziranim kriminalom**.²² U tom kontekstu korupcija služi kao pomoćno sredstvo (npr. puštanje tereta preko granica bez pregleda ili pranje nezakonito stečenog novca ulaganjem u nekretnine).²³

info.org/documents/Access_Docs/Using/Anticorruption/Anti_Corruption_Transparency_Monitoring_Methodology_25_Oct_2011.pdf

16 Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine br. 25/13 od 28. veljače 2013.

17 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)12_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)12_Croatia_EN.pdf) and [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)28_Second_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)28_Second_Croatia_EN.pdf)

18 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)12_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)12_Croatia_EN.pdf)

19 Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. Narodne novine br. 24/11, 61/11, 27/13. .

20 Pravilnik Ministarstva financija (2013) o izmjenama i dopunama Pravilnika o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda o primitku dobrovoljnih priloga (donacija) i članarina, izvješćima o primljenim donacijama za financiranje izborne promidžbe i izvješćima o troškovima (rashodima) izborne promidžbe te financijskim izvještajima za financiranje izborne promidžbe. Dostupan na adresi: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_05_55_1124.html.

21 OECD (2012), Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en>

22 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

23 Croatia: Corruption, Organized Crime and the Balkan Route. By Katelyn Foster, Research Associate, Adriatic Institute for Public Policy. 25. siječnja 2012. <http://adriaticinstitute.org/?action=article&id=32>

Prema procjenama iz nedavne studije udio sive ekonomije u hrvatskom BDP-u u 2012. je dosegao 29,5 %.²⁴ Budući da je smještena na takozvanoj „balkanskoj osovini”, Hrvatska je tranzitna zemlja za trgovinu ljudima (a u manjoj mjeri i zemlja podrijetla), kao i za krijumčarenje raznih vrsta zabranjene robe, uključujući droge, oružje i cigarete.²⁵ Nakon pristupanja EU-u porasla je opasnost da Hrvatska postane i zemlja odredišta za te aktivnosti. Osnovane su posebne službe za provedbu zakona i kazneni progon namijenjene borbi protiv organiziranog kriminala. Premda je uspješnost njihovih istraga s vremenom nešto porasla, u Komisijinu Izvješću o praćenju iz ožujka 2013. zaključuje se da je „sveukupna visina izrečenih kazni u predmetima organiziranog kriminala i dalje niska”²⁶

2. SREDIŠNJA PITANJA

Sukob interesa i izvješćivanje o imovinskom stanju

U Hrvatskoj od 2000. postoji poseban Zakon o sprječavanju sukoba interesa, koji je znatno izmijenjen u 2010., 2011. i 2012., posebno u pogledu područja primjene odredaba, obveza podnošenja izvješća, postupaka provjere i režima sankcija.²⁷ Zakon se primjenjuje na izabrane i imenovane rukovodeće dužnosnike na nacionalnoj i lokalnoj razini. U njemu se predviđaju i rokovi ograničavanja aktivnosti nakon napuštanja dužnosti i obveza obavješćavanja o imovinskom stanju. Godišnja izvješća o imovinskom stanju koja podnose javni dužnosnici moraju uključivati i imovinu u vlasništvu supružnika ili malodobnog djeteta.

U kaznenom se zakonu sankcioniraju određene radnje povezane sa sukobom interesa, posebno zlouporaba položaja javnog službenika pogodovanjem u natječaju radi pribavljanja imovinske koristi.²⁸ Međutim, broj slučajeva uspješnog kaznenog progona na temelju takvih optužbi veoma je mali.²⁹

Unatoč postojanju posebnih zakona mehanizmi provjere bogatstva i imovinskog stanja javnih dužnosnika i odgovarajući sustavi sankcija još nisu pokazali učinkovitost.³⁰

U 2003. osnovano je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, nakon donošenja prvog zakona o sukobu interesa. Članovi Povjerenstva ne smiju biti politički aktivni (tj. ne smiju biti članovi ili simpatizeri političkih stranaka) i moraju biti ugledni javni djelatnici. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa trenutačno ima pet članova koje je imenovao Sabor i zadatak mu je provjeravati ispunjuju li izabrani i imenovani dužnosnici svoje obveze u skladu sa Zakonom o sprječavanju sukoba interesa, posebno kada je riječ o sukobu interesa i izvješćima o imovinskom stanju. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa do kraja je 2011., kada je istekao mandat njegovih članova, pokazalo slabe rezultate. Visina sankcija izrečenih u tom razdoblju bila je mala, s malim ili nikakvim učinkom odvratanja.³¹ U navedenom razdoblju

24 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

25 https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf

26 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.

27 Zakon o sprječavanju sukoba interesa. Narodne novine br. 26/11, 12/12: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_03_26_547.html

28 Članak 338. hrvatskog Kaznenog zakona.

29 Postoje podaci o samo tri osuđujuće presude u razdoblju između 2009. i 2011.: <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>.

30 Izvješće Europske komisije o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU-u iz ožujka 2013: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

31 Od 342 odluke koje je Povjerenstvo donijelo u razdoblju između 2006. i 2011. samo se 19 odnosilo na sukob interesa, dok je u ostalima riječ o kršenju obveza obavješćavanja o imovinskom stanju (nakon administrativnih provjera) ili o nespojivosti dužnosti.

donesene su samo četiri odluke o smanjenju mjesečne plaće dužnosnika (to su bile najstrože sankcije)³², a najviša izrečena kazna iznosila je oko 2 700 EUR.³³

Stupanjem na snagu opsežnih izmjena Zakona o sprječavanju sukoba interesa u ožujku 2011. trebalo se u roku od 90 dana osnovati novo Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa. Sabor je novo Povjerenstvo imenovao tek u siječnju 2013. i ono je službeno počelo s radom početkom veljače 2013.³⁴ Prethodno je izvršilo samo tri administrativne provjere izvješća o imovinskom stanju.³⁵ Povjerenstvo u novom sastavu ima zadaću provjeravati sadržaj izvješća o imovinskom stanju (tj. podrijetlo imovine i istinitost izjava), premda nije sasvim jasno kako se to provodi u praksi.

Osim određenog broja mišljenja koja je dalo na zahtjev dužnosnika, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa izvijestilo je da je do sredine travnja 2013. pokrenuto 79 postupaka u vezi sa sukobom interesa, od kojih je 21 okončan. Slično kao kada je riječ o izvješćima o imovinskom stanju, nije jasno kakvu metodologiju Povjerenstvo primjenjuje. Ono je donijelo pravilnik o radnoj metodologiji kojim su obuhvaćeni opći aspekti organizacije, ali u kojem se ne navode detaljne metode provjere koje se moraju primjenjivati, vrsta podataka koji se provjeravaju ili alati koji se u tu svrhu koriste. Nije jasno kako se utvrđuje koje provjere imaju prioritet i kako se uzimaju u obzir posebno osjetljivi položaji, odnosno kako se donose odluke o ciljanim provjerama kada postoji veća vjerojatnost sukoba interesa (primjerice na lokalnoj razini).

U Zakonu o sprječavanju sukoba interesa predviđaju se ograničene sankcije koje se primjenjuju u slučaju kršenja obveza u pogledu sukoba interesa ili podnošenja izvješća o imovinskom stanju, od opomene i obustave dijela mjesečne plaće do javnog objavljivanja odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa. Nedugo nakon donošenja Zakona o sprječavanju sukoba interesa u 2011. jedna je politička stranka Ustavnom sudu podnijela tužbu zbog neustavnosti. Krajem 2012. Sud je stavio izvan snage određeni broj odredaba koje se odnose na ovlasti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, za koje Sud smatra da su u suprotnosti s načelom diobe vlasti.³⁶ Nakon te presude ukinuto je nekoliko nadležnosti Povjerenstva, posebno njegove ovlasti za donošenje odluka koje mogu dovesti do izricanja sankcija s učinkom odvracanja, primjerice pravo da poslodavca pozove na pokretanje postupka za razrješenje dužnosnika za kojeg se utvrdi da je teško prekršio zakon. Drugo pitanje obuhvaćeno presudom jest pristup podacima, posebno bankovnim podacima. Ustavni sud smatra da Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa nije specijalizirano za oporezivanje te financijske i računovodstvene usluge te da nije zadaća Povjerenstva utvrđivati jesu li dužnosnici dostavili netočne ili neistinite podatke u svrhu skrivanja veličine imovine. Ustavni sud smatra da je to isključivo u nadležnosti sudova.

Početkom 2013., nekoliko mjeseci nakon izricanja presude, osnovana je radna skupina koja uključuje javna tijela i civilno društvo kako bi razmotrila nove izmjene Zakona o sprječavanju sukoba interesa kojima bi se zajamčili učinkoviti mehanizmi provjere i sankcioniranja uz istovremeno poštovanje odluke Ustavnog suda. Pravo na predlaganje takvih zakonodavnih

32 Ostale su se sankcije sastojale od opomena (2) i objava odluka Povjerenstva na trošak dužnosnika (9): <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>

33 Od navedenih novčanih sankcija tri se odnose na istog gradonačelnika.

34 Neizvjesnost koja je tijekom prethodne dvije godine vladala u vezi s osnivanjem Povjerenstva dovela je do daljnjih dvojbi u pogledu njegovih ovlasti za vršenje provjera, tj. nije bilo sasvim jasno hoće li Povjerenstvo nakon što bude u punoj funkciji i retroaktivno provjeravati izjave o sukobu interesa i izvješća o imovinskom stanju dužnosnika čiji je mandat prestao u 2011. Nakon osnivanja Povjerenstvo je tvrdilo da će se takve provjere vršiti.

35 Provjerava se jesu li obrasci za izvješća o imovinskom stanju popunjeni u skladu sa zakonom i jesu li izvješća podnesena na vrijeme.

36 Ustavni sud Republike Hrvatske (2012.): Rješenje o ocjeni suglasnosti s Ustavom Zakona o sprječavanju sukoba interesa, Narodne novine br. 126/12.

izmjena ima Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, koje je najavilo da će prije izrade takvih prijedloga najprije pričekati da njegovo djelovanje pokaže kvalitetne rezultate.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa ne može poništavati ugovore ili stavljati izvan snage odluke koje su donesene u suprotnosti sa Zakonom o sprječavanju sukoba interesa. U takvim je slučajevima potreban poseban građanski postupak. Povjerenstvo ne može sudu podnijeti zahtjev za zapljenu ili oduzimanje neopravdano stečenog bogatstva, (jedino tijelo javne vlasti koje to može učiniti jest državni odvjetnik). Neki nedavni slučajevi, kao ostavka bivšeg ministra turizma nakon što se otkrilo da nije dostavio točne podatke o imovinskom stanju svoje supruge, pokazuju da politička odgovornost može igrati važnu ulogu u osiguravanju učinkovitosti mehanizama provjere.

U Komisijinu Izvješću o praćenju iz 2013. naglašava se da „Hrvatska mora osigurati provođenje žurnih mjera radi uspostave snažnog i učinkovitog mehanizma za sprječavanje, otkrivanje i sankcioniranje u predmetima sukoba interesa koji se temelji na detaljnim provjerama i odvrćajućim sankcijama.”³⁷ Ovlasti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa koje se odnose na vršenje provjera sada se uglavnom oslanjaju na nadležnosti i proaktivan pristup drugih tijela, primjerice porezne uprave. Ipak, hrvatske vlasti naglašavaju da suradnja između tih tijela teče neometano. Premda je svakako važno uspostaviti jasnu podjelu nadležnosti između ovlasti provjere i provedbe dodijeljenih Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa i onih dodijeljenih drugim tijelima (porezna uprava, tijela za provedbu zakona i kazneni progon), uspostavljanje specijalizirane strukture za provjeru interesa i imovinskog stanja javnih dužnosnika trebalo bi pomoći u određivanju prioriteta provjera koje druge institucije ne mogu sustavno vršiti. Sva ta tijela moraju blisko surađivati i istovremeno imati vlastite primjerene ovlasti i mehanizme, uključujući pristup odgovarajućim informacijama i bazama podataka te ovlast izricanja odvrćajućih sankcija.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa radi na uspostavi svojih baza podataka i udruženih registara koji bi sadržavali relevantne podatke o javnim dužnosnicima i pravnim subjektima u kojima bi javni dužnosnici mogli imati interese, čime bi se Povjerenstvu omogućila brža provjera. U planu za suzbijanje korupcije na državnoj razini predviđa se i izrada praktičnijih elektroničkih obrazaca za izvješća o imovinskom stanju, kojima bi se isto tako omogućilo registriranje i usporedba podataka.

Kada je riječ o državnim službenicima (na državnoj i lokalnoj razini), sukob interesa i izvješća o imovinskom stanju uređuju se drugim zakonima.³⁸ Kršenje tih pravila tretira se kao bilo koja druga povreda dužnosti, s kaznama u rasponu od opomene do dodjele niže funkcije ili otpuštanja, ovisno o težini povrede. Za takve disciplinske postupke nadležni su najviši dužnosnici državnog ili lokalnog tijela u kojem je dotični državni službenik zaposlen. U slučaju teških povreda, prvostupanjske odluke i odluke o žalbama donose Službenički sud i Viši službenički sud, koje imenuje Vlada.³⁹ U praksi postoji problem dosljednosti disciplinskih postupaka u takvim slučajevima, uključujući nejasnu ulogu mehanizama unutarnje kontrole ili povjerenika za etiku unutar svakog tijela javne uprave.⁴⁰

Sukob interesa u pravosuđu uređuje se odgovarajućim statutima, a nadzor vrši Državno sudbeno vijeće i Državno odvjetničko vijeće. U nedavnim izmjenama zakona u odnosu na organizaciju pravosuđa zahtijeva se objavljivanje izvješća o imovinskom stanju sudaca i

37 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.

38 Zakon o državnim službenicima, Zakon o sustavu državne uprave i Zakon o državnim službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj samoupravi.

39 Upravni postupci.

40 <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>.

državnih odvjetnika. Za nepodnošenje izvješća izrečeno je više od 20 disciplinskih kazni. Odluke povezane sa sukobom interesa i izvješćima o imovinskom stanju u pravosuđu rijetko se donose.

U Izvješću Europske Komisije o napretku za 2010. navodi se da se „pojam sukoba interesa u Hrvatskoj još slabo razumije”.⁴¹ Od tada se ulažu određeni naponi na podizanju svijesti o tom pojmu. U rujnu 2011. objavljene su Smjernice o sukobu interesa za javne dužnosnike, u kojima se pružaju i upute o podnošenju izvješća o imovinskom stanju. Premda je objava tih smjernica za pohvalu, potreban je proaktivniji pristup podizanju svijesti i bolje osposobljavanje, posebno na lokalnoj razini te u poduzećima u državnom vlasništvu i u većinskom državnom vlasništvu, gdje postoje veći rizici u pogledu sukoba interesa. Pitanje sukoba interesa posebno je važno kada je riječ o javnim poduzećima, s obzirom na (još uvijek znatan) udio javnog sektora u ukupnom gospodarstvu te zbog važnosti tih poduzeća i problema s kojima se ona suočavaju u pogledu primjerene raspodjele sredstava i učinkovitosti poslovanja.

Integritet u javnoj upravi

Postoji niz zaštitnih mehanizama za osiguranje integriteta unutar hrvatske javne uprave (npr. Etički kodeks državnih službenika, vruća telefonska linija za sprječavanje korupcije, mehanizmi unutarnje kontrole unutar većine tijela javne uprave). Ipak, prema rezultatima posebnog istraživanja Eurobarometra o korupciji iz 2013. godine 89 % hrvatskih ispitanika smatra da su podmićivanje i veze često najlakši način dobivanja određenih javnih usluga u Hrvatskoj (prosjeak za EU: 73%).⁴² Svaki put kad se imenuje nova vlada, sustavnim premještanjem javnih dužnosnika na položajima u sredini hijerarhije stvara se klima nestabilnosti i pridonosi percepciji protekcije u javnoj upravi. U Izvješću o praćenju iz 2011. naglašava se potreba za „profesionalnijim javnim službama” i „rješavanjem problema ograničenih administrativnih kapaciteta”.⁴³ U Izvješću o praćenju iz 2013. Europska je komisija pozvala na dovršenje izgradnje pravnih temelja za profesionalnu državnu upravu uspostavom sustava plaća kojim će se osigurati napredovanje na temelju zasluga i zadržavanje stručnog osoblja.⁴⁴ Trenutačno se na razini Vlade priprema nacrt zakonodavnih akata, a u tijeku su i savjetovanja sa sindikatima.

Kada je riječ o poduzećima u državnom vlasništvu, početkom 2012. donesene su izmjene zakona kojima se prijašnji postupak odabira članova nadzornih odbora s pomoću natječaja zamjenjuje izravnim političkim imenovanjem, premda se zadržavaju isti opći kriteriji zapošljavanja.⁴⁵ Premda javni dužnosnici na koje se odnosi Zakon o sprječavanju sukoba interesa ne mogu biti članovi tih nadzornih odbora, to mogu biti članovi njihovih političkih stranaka. Primjenjuju se neki opći kriteriji u pogledu radnog iskustva i obrazovanja kandidata za te položaje, ali se oni ne odnose na stručnost u konkretnom području ili radno iskustvo u drugim sličnim odborima. Nije sasvim jasno kako se za ta imenovanja vrše prethodne i naknadne provjere integriteta i kako se prije ili nakon imenovanja ispituju stvarni, potencijalni ili očigledni sukobi interesa.

41 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf.

42 Posebno istraživanje Eurobarometra 397.

43 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_en.pdf

44 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.

45 Zakon o sprječavanju sukoba interesa. Narodne novine br. 26/11, 12/12: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_03_26_547.html.

U Izvješću Europske komisije o praćenju iz 2012. naglašava se da „Hrvatska treba osigurati snažan sustav za sprečavanje korupcije u poduzećima u državnom vlasništvu.”⁴⁶ U Izvješću o napretku iz ožujka 2013. navodi se da u međuvremenu nije ostvaren napredak.

Osim toga, poduzeća u državnom vlasništvu imaju diskrecijsko pravo dodjele donacija i sponzoriranja bez pridržavanja transparentnih natječajnih postupaka. Treba napomenuti da su zabranjene bilo kakve donacije poduzeća u državnom vlasništvu političkim strankama ili političarima. U izvješću iz 2012. o poduzećima u državnom vlasništvu . navodi se da su takve donacije i sponzoriranja iznosili čak 20 milijuna EUR. U ažuriranom akcijskom planu za suzbijanje korupcije predviđa se utvrđivanje kriterija, mjerila i postupaka za transparentno sponzoriranje u obliku donacija javnih poduzeća društvima i nevladinim organizacijama. Vlada zato trenutačno radi na skupu smjernica o transparentnosti donacija i sponzoriranja u poduzećima u državnom vlasništvu i u većinskom državnom vlasništvu. Ministarstvo pravosuđa počelo je pratiti donatore i sponzore iz lokalnih poduzeća u državnom vlasništvu i u većinskom državnom vlasništvu te objavljivati njihov popis.⁴⁷ Ta poduzeća imaju obvezu izraditi akcijski plan za suzbijanje korupcije i objaviti na internetu popis korisnika donacija i sponzoriranja.⁴⁸ Još nije jasno kako će se nadzirati provedba tih akcijskih planova.

Integritet izabranih i imenovanih dužnosnika

Iz niza nedavnih slučajeva vidljivo je da je pitanje etike u politici i dalje neriješeno, dok ti isti slučajevi istovremeno mogu poslužiti kao primjer relativno dobrih rezultata istraga koje USKOK provodi u vezi s optužbama za korupciju na visokim položajima na državnoj i lokalnoj razini. Provedene su istrage zbog kaznenih djela korupcije protiv nekoliko bivših ministara (npr. bivši ministar obrane, bivši potpredsjednik Vlade i ministar gospodarstva, bivši ministar unutarnjih poslova, bivši ministar poljoprivrede) te jedne političke stranke. U studenome 2012. bivši predsjednik Vlade prvostupanjskom je presudom osuđen na deset godina zatvora zbog uzimanja provizije od banke te zbog uzimanja mita za dodjelu kontrolnog paketa dionica u naftnom poduzeću.

U predmetima protiv rukovodećih dužnosnika na lokalnoj razini (tj. gradonačelnici, načelnici općina), od kojih je nekoliko završilo osuđujućom presudom, otkrivena je korupcija u sučelju između političara i poduzeća, posebno u područjima poput urbanog planiranja, stjecanja zemljišta, razmjene zemljišta, građevinarstva i dodjele kredita. USKOK je u stanju provoditi nepristrane istrage u vezi s prijavljenim slučajevima korupcije bez obzira na političku pripadnost ili veze osoba na koje se istrage odnose. Međutim, i dalje se rijetko izriču pravomoćne presude protiv rukovodećih dužnosnika.

Trenutačno ne postoji kodeks ponašanja za izabrane dužnosnike na državnoj i lokalnoj razini. Takvim kodeksom ponašanja, uz koji bi bile donesene regulatorne odredbe o sankcijama koje se primjenjuju u slučaju kršenja pravila etike, postigli bi se viši standardi integriteta i odgovornosti i osigurao širi raspon nekaznenog sankcioniranja neetičnog ponašanja na štetu javnog interesa. S obzirom na poseban karakter nekaznenih sankcija koje se primjenjuju na izabrane dužnosnike u odnosu na druge kategorije javnih dužnosnika (imenovani dužnosnici, državni službenici itd.), njime bi se omogućila i učinkovitija provedba pravila o integritetu samoregulacijom.

46 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_en.pdf.

47 <http://www.antikorupcija.hr/popis-korisnika-i-iznosa-donacija-i-sponzorstava-u;> <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifydonacije-i-sponzorstva-trgovackih-dr>.

48 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifyakcijski-planovi-za-trgovacka-drustv>.

Premda je Izborni etički kodeks⁴⁹ na snazi od 2007., istraživanja pokazuju da u Hrvatskoj još nije iskorijenjeno kupovanje glasova.⁵⁰ Tijekom zadnjih lokalnih, parlamentarnih i predsjedničkih izbora zabilježena je praksa nuđenja robe, usluga i novca za pridobijanje glasača – navodi se da je na lokalnim izborima takvo iskustvo imalo 4 % građana, a na posljednjim parlamentarnim i predsjedničkim izborima 3 %. Promatrači izbora iz OESS-a isto su tako naveli da postoji problem u vezi s točnošću popisa birača.⁵¹

Javna nabava

Vrijednost javnih nabava u Hrvatskoj iznosila je 5,4 milijarde EUR u 2009. i 3,3 milijarde EUR u 2010.⁵² U Hrvatskoj, ukupno gledajući, postoji zdrav pravni i institucijski okvir. U okviru priprema za pristupanje EU-u Hrvatska je u više navrata mijenjala svoje zakone o javnoj nabavi kako bi ih uskladila sa zakonodavstvom EU-a. Dana 1. siječnja 2012. na snagu je stupio novi Zakon o javnoj nabavi, a uključuje posebna pravila o sukobu interesa koja se primjenjuju na dužnosnike koji sudjeluju u postupku javne nabave.⁵³

Dobra praksa: zahtjevi u pogledu transparentnosti

Poduzeti su koraci kako bi se postigla veća transparentnost u javnoj nabavi. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM) sve svoje odluke objavljuje na svojem web-mjestu.⁵⁴ Osim toga, sva javna tijela moraju objaviti sklopljene i izvršene ugovore. Međutim, još nije jasno kako se nadzire primjerena provedba javnih ugovora. Javni naručitelji na svojim web-mjestima moraju objaviti planove nabave i registar javnih ugovora. U slučaju da nisu u mogućnosti objaviti podatke na svojim web-mjestima, oni se objavljuju na portalu javne nabave kojim upravlja Ministarstvo gospodarstva.⁵⁵ Popis internetskih poveznica na podatke koje objavljuju javni naručitelji nalazi se na središnjem portalu javne nabave.

Od početka 2012. postoji lako dostupna elektronička javna nabava. Taj sustav, međutim, još ne primjenjuju svi javni naručitelji.⁵⁶

Javni naručitelji isto tako na svojim web-mjestima moraju objaviti izjave o postojanju/nepostojanju sukoba interesa. Dokumentacija o javnoj nabavi mora sadržavati popis poduzeća u vezi s kojima se može pojaviti sukob interesa ili izrijeком potvrditi da takve situacije ne postoje. Ugovor o javnoj nabavi koji se sklopi u suprotnosti s tim odredbama ništavan je.

Kao rezultat projekta financiranog sredstvima EU-a,⁵⁷ u ožujku 2013. jedna je nevladina organizacija pokrenula web-portal i elektroničku bazu podataka o javnoj nabavi⁵⁸. U bazi podataka javnosti se besplatno nude razne vrste informacija o provedbi postupaka javne nabave i poduzećima koja u tim postupcima sudjeluju. Elektronička baza podataka sadržava i

49 http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2266/file/Croatia_Electoral_Code_Ethics_2007.pdf

50 Korupcija u Hrvatskoj: stvarna korupcijska iskustva građana. UNODC Beč i Ekonomski institut Zagreb, 2011. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf p35-36.

51 <http://www.osce.org/odihr/87655>

52 Projekt tipa „Twinning light” iz 2008., proveden u okviru Instrumenta pretpriprustne pomoći, pod nazivom „Jačanje kapaciteta za uklanjanje nepravilnosti u postupku javne nabave”. *Javna nabava protiv korupcije: Dana 1. prosinca 2012. 1 EUR iznosio je 7,5 HRK* http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brochure_anticorruption_ENG.pdf

53 Zakon o javnoj nabavi. Narodne novine br. 90/11. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_08_90_1919.html

54 www.dkomp.hr.

55 www.javnanabava.hr.

56 Elektronički oglasnik javne nabave. Dostupan na: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>

57 Antikorupcijske mjere u provedbi politika javne nabave (ACRIP) –IPA 2008.

58 integrityobservers.eu.

podatke o imovini i interesima javnih dužnosnika, u skladu s pravilima o izvješćima o imovinskom stanju. Takvim sakupljanjem podataka na jednom mjestu omogućuje se njihova usporedba.

Učinak kaznenih djela povezanih s korupcijom u postupcima javne nabave u Hrvatskoj procjenjuje se na 10 do 15 % vrijednosti javnih ugovora.⁵⁹ Prema rezultatima istraživanja Eurobarometra o korupciji iz 2013. provedenog među poduzećima,⁶⁰ 64 % hrvatskih poduzeća smatra da je u postupcima javne nabave kojima upravljaju javna tijela na državnoj razini raširena korupcija (prosjeak za EU: 56 %)⁶¹, dok 63 % isto misli za postupke kojima upravljaju lokalna tijela (prosjeak za EU: 60 %). Hrvatski ispitanici navode da su u postupcima javne nabave raširene sljedeće pojave: specifikacije prilagođene pojedinim poduzećima (62 %), zlorporaba dogovorenih postupaka (50 %), sukob interesa u ocjeni ponuda (54 %), tajno dogovorene ponude (58 %), nejasni kriteriji odabira ili ocjenjivanja (53 %), zlorporaba razloga hitnosti radi izbjegavanja natječajnog postupka (51 %) te izmjena uvjeta ugovora nakon njihova sklapanja (51 %). Kao što to pokazuju rezultati istraživanja, čini se da je prilagođavanje specifikacija u korist pojedinih poduzeća jedna od najčešćih nepravilnosti povezanih s postupkom javne nabave u Hrvatskoj. Ti pokazatelji, premda nisu nužno izravno povezani s korupcijom, mogu poslužiti kao primjer čimbenika rizika zbog kojih raste opasnost od korupcije u postupcima javne nabave.

Učinkovitost prethodnih i naknadnih nadzornih mehanizama u postupku javne nabave i provedbi javnih ugovora mogla bi se još poboljšati. Primjereni mehanizmi procjene rizika ne primjenjuju se sustavno, osobito na lokalnoj razini. Čini se da se ne daje prioritet osjetljivim sektorima gdje je opasnost od korupcije izraženija. Upravna tijela (na državnoj i lokalnoj razini) ne objavljuju sustavno godišnje financijske izvještaje i bilance stanja s podacima o troškovima javnih radova i ugovorenih usluga. S ciljem rješavanja nekih od tih nedostataka Ministarstvo pravosuđa počelo je pratiti razinu transparentnosti lokalnih vlasti, između ostalog u vezi s pitanjima povezanim s javnom nabavom.⁶²

U Komisijinu Izvješću o praćenju iz 2013. navodi se da je potrebno posvetiti pozornost korupciji na lokalnoj razini, posebno u pogledu javne nabave. Isto se tako ističe potreba za dodatnim mjerama kako bi se spriječile nepravilnosti i ojačali sustavi upravljanja i nadzora u odnosu na postupke javne nabave za projekte u okviru kohezijske politike.⁶³ Uz potporu projekta koji se financira sredstvima EU izrađena je brošura s preporukama javnim naručiteljima i dobavljačima o načinima sprečavanja korupcije i sukoba interesa.⁶⁴ Takve bi se inicijative mogle i dalje provoditi, vodeći računa posebno o osjetljivim sektorima i upravama. Kapaciteti Državnog ureda za središnju javnu nabavu, zaduženog za nadzor nad provedbom postupaka javne nabave, poprilično su ograničeni (manje od 20 članova osoblja), uzimajući u obzir velike izazove povezane s opsežnim postupcima javne nabave.

Zaštita zviždača

-
- 59 Corruption in Croatian public procurement. Autor: Jagoda Radojčić. 2012. <http://www.docstoc.com/docs/136907647/Corruption-in-Croatian-public-procurement>
- 60 Flash Eurobarometar 374 iz 2013..
- 61 Najviši postotak u EU-u.
- 62 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifyrezultati-istrazivanja-o-transparent>
- 63 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.
- 64 Projekt tipa „Twinning light” iz 2008., proveden u okviru Instrumenta pretprijetne pomoći, pod nazivom „Jačanje kapaciteta za uklanjanje nepravilnosti u postupku javne nabave”. Javna nabava protiv korupcije str. 5.-7. http://www.javnababava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brochure_antikorruption_ENG.pdf

U Hrvatskoj ne postoje posebni zakoni za zaštitu zviždača. Međutim, zaštita zviždača u javnom i privatnom sektoru obuhvaćena je nizom različitih zakonodavnih akata.⁶⁵ U prosincu 2009. u Zakon o radu unesene su nove odredbe u vezi sa zaštitom od davanja otkaza osobama koje u dobroj vjeri prijave slučajeve korupcije, dok se teret dokaza prenosi na poslodavca u slučaju da on tvrdi da diskriminacija i odmazda protiv zviždača nisu povezane s prijavom navodnih nezakonitih radnji. Nakon toga donesene su izmjene Zakona o sustavu državne uprave te se prethodno navedene odredbe Zakona o radu sada primjenjuju i na državne službenike. Međutim, čini se da postojeći pravni i institucijski okvir nije prikladan za potpunu zaštitu zviždača. To pokazuju neki nedavni slučajevi. Uprava Ministarstva unutarnjih poslova dvojicu policajca koji su prijavili navodni slučaj korupcije u Ministarstvu nije premjestila i zaštitila, nego ih je zadržala među onim istim skupinama koje su prijavili te je tako neizravno dopustila zlostavljanje i druge oblike remećenja rada. Drugom prilikom predstavnik radnika u nadzornom tijelu Imunološkog zavoda u Zagrebu i član radničkog vijeća suspendiran je s posla te mu je zabranjen ulazak u prostorije Zavoda nakon što su se žalili na nedovoljnu transparentnost u postupku odlučivanja u Zavodu u vezi s kupovanjem cjepiva protiv svinjske gripe.⁶⁶

Isto se tako čini da se u tom pogledu ne radi dovoljno na jačanju svijesti. Prema rezultatima studije UNODC-a više od polovice građana Hrvatske misli da će osobe koje prijave slučajeve korupcije vjerojatno zbog toga zažaliti te da takva prijava neće dati konstruktivne rezultate.⁶⁷

Hrvatski je sabor međutim pozvao na poduzimanje konkretnih mjera kako bi se pružila bolja zaštita zviždačima.⁶⁸ Ministarstvo pravosuđa trenutačno radi na analizi provedbe postojećeg pravnog okvira, a objavilo je i smjernice o aktivnostima zviždača i njihovoj potencijalnoj zaštiti.⁶⁹

Zdravstvo

U studiji UNODC-a iz 2011. zdravstvo se navodi kao jedan od sektora koji su u Hrvatskoj najpodložniji korupciji. Više od polovice osoba koje u Hrvatskoj daju mito vrši neformalna plaćanja doktorima (56 %), a više od trećine medicinskim sestrama i bolničarima (36 %) ⁷⁰ U vezi s neformalnim plaćanjem, prema rezultatima posebnog istraživanja Eurobarometra o korupciji iz 2013. 20 % hrvatskih ispitanika koji priznaju da su vršili neformalno plaćanje smatralo je da su prije pružanja zdravstvenih usluga morali posebno platiti ili dati skup poklon.⁷¹

Probleme u zdravstvenom sektoru oslikavaju i nedavni slučajevi korupcije velikih razmjera. U studenome 2012. nakon operacije pod nazivom „Hipokrat” provedena je istraga protiv 350 doktora u vezi s primanjem mita. Na konferenciji za tisak koja je u vezi s tim održana ministar zdravlja izjavio je da je „posljednjih godina korupcija postala društveno prihvatljivo ponašanje, a to je nedopustivo.”⁷²

Čini se da protekcija i sukob interesa predstavljaju najveći rizik i kada je riječ o pružanju zdravstvenih usluga i nabavi medicinske opreme. Medicinska se oprema često javnim bolnicama daruje bez transparentnog nadzora kasnijih odnosa između poduzeća koje opremu

65 Uključujući Zakon o radu, Zakon o državnim službenicima, Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj samoupravi, Zakon o tajnosti podataka i Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

66 Tasks and challenges: Making whistleblowing work in Croatia. Dr. Snjezana Vasiljevic, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu <http://www.whistleblowing-cee.org/countries/croatia/research/>

67 Korupcija u Hrvatskoj: stvarna korupcijska iskustva građana UNODC Beč i Ekonomski institut Zagreb. 2011

68 <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2726>

69 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifybrosura-o-pravima-zvizdacap>

70 http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf

71 Posebno istraživanje Eurobarometra 397 iz 2013.

72 <http://dalje.com/en-croatia/minister-350-family-doctors-suspected-of-bribery-health-care-not-in-danger/450502>

daruje i bolnice, a posebno bez nadzora javnih ugovora koji se sklapaju s tim poduzećem.⁷³ Zakonom o zdravstvenoj zaštiti nisu u dovoljnoj mjeri obuhvaćena pitanja koja se odnose na sprečavanje korupcije. Premda je o svim navedenim aspektima riječ u općim zakonodavnim aktima, pri izradi primjerenih mjera za suzbijanje korupcije potrebno je uzeti u obzir posebne rizike u sektoru zdravstva. Nadzorni mehanizmi unutar zdravstvenog sektora trenutačno su prilično slabi i nedovoljnog kapaciteta za provođenje ciljanih i *ad hoc* inspekcija i kontrola. Takvi mehanizmima nisu posebno usmjereni na sprečavanje i otkrivanje korupcije unutar zdravstvenog sustava.⁷⁴

Gledajući s pozitivne strane, čini se da su neki etički ugovori unutar zdravstvenog sektora korak u pravom smjeru, premda se još ne zna kakav će učinak oni imati u praksi. Jedan je od njih Ugovor o etičkom oglašavanju lijekova, prema kojem se zdravstvene radnike ne smije poticati na prepisivanje određenih lijekova ili na njih u tom smislu utjecati.⁷⁵

Ažurirani nacionalni akcijski plan za suzbijanje korupcije uključuje niz preventivnih mjera namijenjenih zdravstvenom sektoru, uključujući one namijenjene jačanju ovlasti nadzora, iako još nije sasvim jasno kakvi su kapaciteti osigurani za njihovo provođenje.

3. BUDUĆI KORACI

Hrvatska je posljednjih godina uložila znatne napore u poboljšanje okvira za suzbijanje korupcije, premda u samoj provedbi još nema trajnih rezultata. U području provedbe zakona Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) provodi niz značajnih istraga u vezi s korupcijom na visokim položajima. Čini se da se težište više stavlja na suzbijanje korupcije nego na sprečavanje i da ukupne primijenjene sankcije, uz iznimku nekih istaknutih slučajeva na visokoj razini, nemaju dovoljan odvraćajući učinak. Protekcija i politiziranje javne uprave te razina standarda integriteta u politici i dalje su razlog za zabrinutost. Potrebno je poduzeti daljnje korake na jačanju zaštitnih mehanizama protiv korupcije u poduzećima u državnom vlasništvu. Druga ključna pitanja uključuju mehanizme provjere u vezi sa sukobom interesa i izvješćima o imovinskom stanju javnih dužnosnika, kontrolu rizika u javnoj nabavi, zaštitu zviždača i potrebu da se učinkovito riješi problem korupcije u zdravstvenom sektoru.

Sljedeća pitanja iziskuju posebnu pozornost:

- Provođenje temeljitih provjera izvješća o imovinskom stanju i sukoba interesa **javnih dužnosnika na državnoj i lokalnoj razini**, u skladu s rješenjem Ustavnog suda iz 2012.; određivanje prioriteta provjera, osiguravanje poboljšanih metoda i tehnika provjere, uključujući elektroničke alate, pristupa relevantnim informacijama, suradnje s drugim tijelima i dostupnosti informacija od javnog interesa u praktičnom formatu. Pružanje dovoljno ovlasti Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa za izricanje sankcija s odvraćajućim učinkom. Uspostava sustava za odabir, unapređenje i otpuštanje državnih službenika u sredini hijerarhije i na nižim položajima utemeljenog na profesionalnosti i zaslugama. Izrada sveobuhvatnih kodeksa ponašanja za **izabrane dužnosnike** na državnoj i lokalnoj razini te osiguravanje odgovarajućih mehanizama za utvrđivanje odgovornosti i sankcija s učinkom odvraćanja za potencijalno kršenje tih kodeksa.

73 Studija o korupciji u zdravstvenom sustavu EU-a, ECORYS, prosinac 2013.: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf.

74 Isto.

75 Isto.

- Uspostava učinkovitog mehanizma za sprečavanje korupcije u **poduzećima u državnom i u većinskom državnom vlasništvu**, između ostalog u vezi s donacijama i sponzoriranjem. Osiguranje provedbe učinkovitih akcijskih planova za suzbijanje korupcije u poduzećima u državnom vlasništvu i u većinskom državnom vlasništvu u cilju promicanja sveobuhvatnih politika prevencije, učinkovitih mehanizama prijavljivanja i visokih standarda odgovornosti. Omogućivanje pristupa informacijama od javnog interesa o tim poduzećima u praktičnom formatu.
- Provedba sveobuhvatnog strateškog pristupa sprečavanju i smanjenju mogućnosti pojave korupcije u **javnoj nabavi** na državnoj i lokalnoj razini, uključujući: učinkovito praćenje provedbe pravila u području transparentnosti i pristupa javnim informacijama, sustavnu procjenu rizika, određivanje prioriteta u nadzoru sektora i postupaka podložnih korupciji, strožu provjeru sukladnosti s pravilima o javnoj nabavi i izvršenja javnih ugovora. Osiguranje učinkovitih nadzornih mehanizama u **sektoru zdravstva**, između ostalog u odnosu na javnu nabavu.
- Provedba učinkovitih zaštitnih mehanizama u javnom i privatnom sektoru za **zviždače** koji prijavljuju korupciju i zlouporabu te jačanje svijesti o zviždačima.