

UMREŽIMO SE –  
PROTIV KORUPCIJE!

# Korupcija i klijentelizam na lokalnoj razini



Projekt financira  
Europska unija



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
Ured za udruge

Projekt financira  
Europska unija u okviru programa  
IPA 2011 „Jačanje potpore organizacijama  
civilnog društva za povećanje dobrog upravljanja i  
transparentnosti javne uprave u Hrvatskoj”.  
Projekt sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.

# **Korupcija i klijentelizam na lokalnoj razini**



# UMREŽIMO SE – PROTIV KORUPCIJE!

**Izdavač:** UDD – Udruga za demokratsko društvo i partneri u projektu „Umrežimo se – protiv korupcije!“

[udd@udd.hr](mailto:udd@udd.hr)  
[www.protivkorupcije.udd.hr](http://www.protivkorupcije.udd.hr)  
[www.udd.hr](http://www.udd.hr)

**Naklada:** 10.000 komada  
**Dizajn:** Ivana Brajdić

**Tisak:** ACT Printlab d.o.o.

Siječanj 2016.



Projekt financira  
Europska unija



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
Ured za udruge

# Korupcija i klijentelizam na lokalnoj razini



# Predgovor

U nizu izvješća posljednjih godina, ponajprije onih kojima se prati proces reformi povezanih s pristupom EU-u, prepoznaju se napori Hrvatske i (mali) pomaci u borbi protiv korupcije. No, stalno se naglašava i potreba obuhvatnijeg pristupa prevenciji i suzbijanju korupcije, s preporukom jačanja preventivnih i kontrolnih mehanizama. Europska komisija i Vijeće Europe u izvješćima ukazuju na neuralgične točke poput sukoba interesa, klijentelizma, nepostojanja etičkih kodeksa, preblagih sudskih kazni za koruptivna djela. Kao posebno problematična ističe se korupcija na lokalnoj razini, koja nije ni adekvatno istraжена, što znači da se ne može uspješno raditi na njezinom sprječavanju i suzbijanju.

I prije ovih izvješća borba protiv korupcije na lokalnoj razini prepoznata je kao jedan od glavnih izazova nadležnih institucija: prioritetnom ju je označio još prethodni državni odvjetnik Mladen Bajić, a potom i aktualni Dinko Cvitan. I ministar pravosuđa zadnje vlade Orsat Miljenić istaknuo je korupciju na lokalnoj razini kao glavni izazov, a navedene preporuke ugrađene su u hrvatsku Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. Iako su napori zadnjih godina rezultirali nizom optužnica i presuda protiv lokalnih dužnosnika zbog koruptivnih djela, ocijenjeno je da to još uvijek nije dovoljno da bi se moglo govoriti o značajnijem napretku u borbi protiv korupcije na lokalnoj razini. A ona je, prema postojećim istraživanjima, jako raširena: Istraživanje Transparency Internationala Hrvatska o percepciji javnosti vezanoj za korupciju pokazala je

da su građani 2003. smatrali kako je u institucijama javnoga sektora korupcija najprisutnija upravo u lokalnim vlastima, županijama i općinama. I dvije godine poslije lokalna vlast, županije i općine bile su na visokom trećem mjestu, iza pravosuđa i zdravstva.

Kako bi pridonijeli prevenciji lokalne korupcije, kroz intervju s lokalnim dužnosnicima, službenicima i drugim dionicima tijekom rujna i listopada 2015. godine, te pregledom ključnih dokumenata analizirali smo najčešće koruptivne prakse na lokalnoj razini, njihove uzroke i moguće načine njihove prevencije i smanjivanja. Analiza je provedena u sklopu projekta „Umrežimo se – protiv korupcije!“, a ova publikacija prikazuje njezine glavne nalaze. Projekt provode UDD – Udruga za demokratsko društvo, Pravni fakultet Split, Udruga Dobra i Centar za održivi razvoj s ciljem jačanja kapaciteta organizacija civilnog društva za provedbu aktivnosti u svrhu poboljšanja transparentnosti i otvorenosti javne uprave, osobito na lokalnoj razini, te podizanje svijesti javnosti o dobrobitima transparentnosti i dobrog upravljanja.

Nadamo se da smo uspjeli stvoriti pristupačno štivo koje će pospješiti razumijevanje čimbenika koji utječu na pojavu korupcije i klijentelizma i olakšati prepoznavanje uzroka i mehanizama kojima se korupcija i klijentelizam zbivaju. Smjernice za zajedničko djelovanje u prevenciji obaju pojava trebale bi pomoći donositeljima javnih politika, posebno na lokalnoj razini, da se lakše uhvate u koštac s ovim gorućim problemom.

# Sadržaj

---

|   |    |
|---|----|
| 1) Uvod.....  | 8  |
| 2) Uzroci korupcije na lokalnoj razini.....           | 9  |
| 3) Mehanizmi korupcije na lokalnoj razini.....        | 19 |
| 4) Smjernice za borbu protiv korupcije.....           | 29 |
| 5) Participativni pristup borbi protiv korupcije..... | 42 |
| 6) Literatura.....                                    | 46 |

# 1. UVOD

Prema definiciji Svjetske banke korupcija je „zloupotreba javnih ovlasti za privatnu dobit“. Korupcija uključuje ponašanje političara ili javnih službenika, koji nepropisno koriste javne resurse kako bi obogatili sebe ili bližnje zloupotrebom javne moći koja im je povjerena.

Sistemska korupcija u javnom sektoru je sustavna upotreba javnih pozicija za privatnu korist, a koja rezultira smanjenjem kvalitete ili dostupnosti javnih dobara i usluga. Ova korupcija motivirana je osobnom pohlepom ili se koristi za financiranje političkih stranaka. Njezine sastavnice su *krađa* – brza i netransparentna privatizacija javnih poduzeća, opreme ili financijskih resursa; nekontrolirano korištenje sredstava tih poduzeća; neutemeljeno dobivanje bespovratnih kredita; davanje plaće nepostojećim zaposlenicima itd. i *politička korupcija* – kršenje izbornog zakonodavstva; netransparentno ili uvjetovano financiranje izbornih kampanja; rješavanje parlamentarnih sukoba kroz ilegalne načine i lobiranje. Sistemska korupcija generira: a) ekonomske troškove iskrivljavanjem poticaja; b) političke troškove potkopavanjem institucija i c) društvene troškove redistribucijom bogatstva i moći prema onima koji ih ne zaslužuju. Ukratko, korupcija smanjuje ekonomski razvoj, slabi vladavinu prava i potkopava legitimnost institucija.

Korupcija na lokalnoj razini može se pojaviti u mnogim oblicima. Korupcija umanjuje šanse za učinkovito (*efikasno*) upravljanje, obeshrabrujući investicije

u lokalno gospodarstvo i infrastrukturu, što zauzvrat ima štetne efekte na lokalne financije. Praktične posljedice korupcije su loše javne usluge, povećana društvena polarizacija, nedjelotvornost (*neefektivnost*) u pružanju lokalnih usluga, niska ulaganja u općinu/grad/županiju i smanjen ekonomski rast. Borba protiv korupcije ključna je za širi cilj postizanja učinkovitije, poštene i djelotvorne lokalne vlasti. Razlozi za borbu protiv korupcije ne bi trebali proizlaziti samo iz percepcije korupcije kao 'nemoralnog ili neetičnog ponašanja' već razlog treba tražiti i u negativnom utjecaju korupcije na ekonomski razvoj i ulaganja, i na ulogu korupcije u produbljanju siromaštva.

Glavni oblici korupcije su: primanje, traženje ili iznuđivanje mita, pokroviteljstvo (patronaža), nepotizam, krađa javnih dobara, politička korupcija i klijentelizam. Svi su vezani uz prožimajuće negativne poticaje, koji uzrokuju da se pojedinci ponašaju na određeni način. O tome više govorimo u idućem poglavlju.

## 2. UZROCI KORUPCIJE NA LOKALNOJ RAZINI

Uzroci korupcije su mnogobrojni i različiti od zemlje do zemlje pa i od općine do općine. Građani često vjeruju da je podmićivanje najučinkovitiji način za traženje i dobivanje usluga te javni sektor vide kao platformu za ostvarivanje osobnih koristi. Pojava korupcije na lokalnoj razini vezana je uz značajne prihode i imovinu kojima raspolažu i upravljaju jedinice lokalne i područne samouprave

(JLS) te potrošnje velikog dijela proračunskih sredstava putem javne nabave, čime JLS utječu na interese velikog broja subjekata i građana. Korupcija na lokalnoj razini rezultat je mogućnosti izravne interakcije područnih i lokalnih vlasti s građanima, poznanstava, rodbinskih i drugih veza, koje mogu dovesti do „zajedničkog interesa“ nauštrb javnih resursa. No, blizina i neposredan kontakt s građanima ujedno su i prednosti lokalnih vlasti u kontroliranju korupcije jer im daju bolje mogućnosti za pružanje transparentnih usluga, fiskalnu disciplinu i otvorenost.

Zbog raznih oblika i velikog broja uključenih varijabli, ne može se napraviti globalna lista faktora koji utječu na nastanak i širenje lokalne korupcije. Može se međutim kategorizirati zajedničke elemente pojava koje dovode do zloupotrebe javne vlasti u privatne svrhe, kao što je to učinila Maria Gonzales de Asis (2006) iz Instituta Svjetske banke. To su:

### 1) Prožimajući negativni poticaji

### 2) Nedostatak javnih informacija i transparentnosti

### 3) Izostanak odgovornosti

1) **Prožimajući negativni poticaji** su ustaljene prakse i mehanizmi koji proizlaze iz političke kulture zajednice ili načina na koji je organiziran i/ili institucionaliziran sustav javnog upravljanja te svojim djelovanjem povećavaju vjerojatnost da se pojavi korupcija. Rizik korupcije raste s povećanjem odgovornosti i funkcija koje dobivaju lokalni dužnosnici od kojih se tada očekuje da osiguraju pružanje

kvalitetnih usluga s ograničenim budžetom. Uobičajeni negativni poticaji su i nedostatak učinkovitosti, arbitrarna diskrecija, pretjerana kompleksnost operativnog djelovanja, male plaće, pritisak nadređenih, usitnjavanje upravnih zadaća i otuđivanje službenika od cjeline zadataka i odluka, nepredvidivost administrativnih procedura koje se koriste za pružanje javnih usluga (npr. dozvole, plaćanje poreza), niska kvaliteta javne administracije, izostanak ključnih izvora lokalnih prihoda (poput poreza na vlasništvo, odnosno nepostojanje više izvora značajnih fiskalnih prihoda), fokus na rodnim vezama i tradiciji u upravljanju ljudskim resursima te nezaslužena imenovanja i unapređenja.

### Primjeri:

Osoba zadužena za financije grada svjedoči nam da nije imala utjecaj na to kome će grad i kada naplatiti dug, a kome neće:

*„Ja stavim na stol pročelniku Ureda gradonačelnika popis dužnika. On onda obilježi one kojima se šalje opomena i ovrha. Ja sam imala uvid u tu samo jednu stranu i morala sam mu vjerovati da nekima ne šaljem opomenu i ovrhu jer im je grad dužan pa čekamo prebijanje.“*

Osoba koja je radila u jednoj od gradskih službi dugi niz godina kaže da se ne sjeća ni jednog javnog natječaja za posao u tim službama:

*„Jednom su obvezu natječaja formalno ispunili tako što su objavili natječaj u lokalnom listu malog mjesta na drugom kraju zemlje. Naravno da nitko nije mogao*

*vidjeti oglas, osim osobe kojoj je posao namješten. Sjećam se i kako je gradonačelnik htio zaposliti prijateljicu i radio je na tome 2-3 godine. Pravna služba je negdje objavila oglas, ne sjećam se gdje, ne znam zapravo. Uglavnom, samo ona je došla na testiranje i prošla je potrebnih 50% na testu. Došla je na moje radno mjesto, kao pripomoć. Zbog sistematizacije nisu mogli nikome dati otkaz pa su jednu osobu prebacili u komunalno poduzeće. Da nije tada prošla, opet bi se raspisao natječaj.“*

Mnogi nam svjedoče da su i obični građani bili uvučeni u koruptivne ili kljentalističke radnje.

*„Zašto su pristali? Jer su htjeli učiniti uslugu gradonačelniku ne razmišljajući o posljedicama.“*

**2) Nedostatak javnih informacija i transparentnosti** u donošenju izvršnih odluka omogućava javnim dužnosnicima (i službenicima) da zadrže auru tajnosti potrebnu da bi se korupcija nastavljala. Kada se resursi tretiraju kao općinske/ gradske/županijske tajne, prilika za korupciju raste. Aura tajnosti koja okružuje lokalne vlasti osnažuje javnu percepciju o potencijalnim zloupotrebama te tako povećava poticaj za korupciju i smanjuje poticaj za generiranje i čuvanje općinskih/gradskih/županijskih resursa.

#### **Primjeri:**

Više osoba s kojima smo razgovarali posvjedočilo nam je da je bivši gradonačelnik sam diskrecijski donosio veliki broj odluka.

*„Gradonačelnik je bio bog. Ako ti je netko bolestan, on zove doktora i da ti službeni auto i vozača.“*

*„Dok je on bio gradonačelnik, bilo je svima. Tko god je došao u ured, on mu je nešto dao - ili gradsko ili svoje.“*

*„Nije se mogla izgraditi zgrada, a da on u njoj ne dobije stan. Priča se da po gradu ima 50-60 stanova.“*

*„Gradonačelnik u svakoj novoj zgradi ima barem po jedan stan. Prijetio bi investitoru da mu neće dati uporabnu dozvolu ili nešto drugo... Pa bi ucjenjivao.“*

Službenica Grada koja je radila u vrijeme bivšeg gradonačelnika nije čula sve što se govori po mjestu. Ali ipak (nesvjesno) potvrđuje govorkanja:

*„Gradonačelnik bi ljudima govorio da će oprostiti naknade i doprinose, ali on to ne razumije.“*

No, osoba koja je u gradskoj službi zaposlena po dolasku nove vlasti potvrđuje da su se mnoge odluke donosile diskrecijski, po osobnim kriterijima bivšeg gradonačelnika:

*„Pregledao sam knjige i do 2009. nema nikakvih financijskih podataka o Gradu;“*



navodno je pregorio hard disk. Od 2009. do 2013. računovodstvo se vodilo u 3 sustava, financijski izvještaji samo su zadovoljavali formu. Većinom je to vodio bivši pročelnik za financije koji je sve imao u glavi, a sada je u mirovini. U financijama smo našli nerelevantne podatke bez računa. To je funkcioniralo tako da gradonačelnik kaže: 'Platite to i to, bez obzira na dugove i ostalo'. Možda je to nekad bila protuusluga za zapošljavanje pa se vezalo jedno za drugo. Službenici su plaćali kako bi on rekao, nisu previše pitali. Oni tu većinom nisu ni radili, formalno su dolazili na posao. Recimo pročelnica Ureda gradonačelnika i pročelnik za financije radili bi od 8 do 11."

### **3) Izostanak odgovornosti i kontrole, kao i nekažnjivost ili mala vjerojatnost kažnjavanja ako su dužnosnici i službenici uhvaćeni u**

koruptivnim radnjama snažno doprinose pojavi korupcije. Monopol vlasti i mogućnost arbitrarnog donošenja odluka bez odgovornosti vrlo je važan poticaj za korupciju. Ako netko nudi ili traži mito, vjerojatnije je da će to učiniti ako zna da mu se ništa neće dogoditi. Dužnosnici (i službenici) su na iskušenju korupcije kada je dobit (ili percipirana dobit) veća nego kazna ako ih uhvate. Korupcija u ovom smislu je racionalan izbor baziran na kalkulaciji.

#### **Primjeri:**

Novi zaposlenik jedne od gradskih ustanova govori nam o kulturi nekažnjavanja:

*„Priča se da je svojevremeno bilo 14 - 15 zaposlenih, koji su većinom bili fiktivni - ne rade, a primaju plaće. A ja sam ih zatekao 8. Čovjek koji je prodavao ribu bio je na plaći Grada jer se gradonačelnik bavio ribom. Crijeva od hidranta završila su u*

*polju za navodnjavanje. Nema ni mlaznica, rasvjete ni protupožarnih aparata. Sve je pokradeno. 15 godina nije bilo inspeksijskog nadzora u zgradi jer se zna da je u sigurnosnom pogledu sve problematično. Pa su inspektori zaobilazili zgradu.“*

Oni koji su se i ogriješili o zakon, odnosno protiv kojih se vode istrage, još uvijek rade u gradskim službama. Kriteriji za sankcioniranje, kažu nam sugovornici, često uključuju materijalno stanje osoba koji su počinili greške ili kriminal:

*„Do nazad mjesec dana vodio je EU projekte. Sad je službenik za obračun vodne naknade. Sudjelovao je u nekim aferama, ali navodno nije stekao osobnu imovinsku korist. Nije dobio otkaz jer ima troje djece na fakultetu. Oni koji su dobili otkaz su dobro situirani.“*

Oni koji su upućeni u građevinske djelatnosti kažu da su tu malverzacije uobičajene, a da se nitko ne boji kazni jer je to ili teško dokazivo ili su svi u dogovoru. Činitelje koji omogućavaju korupciju opisuje nam osoba zaposlena u gradskim službama:

*„U Građevinskoj knjizi, npr., piše da treba postaviti 100 metara četvornih parketa, a realno treba 60. Znači, zamuljalo se u Građevinskoj knjizi u dogovoru s nadzornim inženjerom. On to potpiše pa izvođaču ostaje 40 m2 čiste love. Novac podijele. U knjigama je sve uredno, a koliko je zaista stavljeno parketa – to nitko ne provjerava.“*

I ovdje su inspekcije rijetke. No, kada i dođu – ne mogu vidjeti korupciju ni krađu

## UZROCI KORUPCIJE NA LOKALNOJ RAZINI

| UZROCI  | KAKO POTIČU KORUPCIJU   | KAKO IH SUZBITI  |
|---|---|--|
| <b>PROŽIMAJUĆI<br/>NEGATIVNI<br/>POTICAJI</b>                         | <p>Rizik korupcije raste kako lokalni dužnosnici dobivaju nove odgovornosti i funkcije i kada trebaju pružati kvalitetne usluge s ograničenim budžetom. Negativni poticaji su i nedostatak učinkovitosti, arbitrarna diskrecija, pretjerana kompleksnost, male plaće, pritisak nadređenih, nepredvidivost administrativnih procedura, niska kvaliteta javne administracije, izostanak ključnih izvora lokalnih prihoda, rodne veze, tradicija i ponos te nezaslužena imenovanja i unapređenja</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planovi integriteta</li> <li>• Etički kodeksi</li> <li>• Suzbijanje sukoba interesa</li> <li>• Uspostava sustava za financijsko upravljanje</li> <li>• Sustav plaća i napredovanja</li> <li>• Zaštita zviždača</li> <li>• Uključivanje OCD-a i medija u suzbijanje korupcije</li> <li>• Pojačana kontrola i nadzor</li> <li>• Jačanje transparentnosti rada i odlučivanja</li> </ul>  |
| <b>NEDOSTATAK<br/>TRANSPARENTNOSTI</b>                                | <p>Nedostatak javnih informacija i transparentnosti omogućava javnim službenicima da zadrže auru tajnosti potrebnu da bi se korupcija nastavljala. Kada se resursi tretiraju kao municipalne tajne, prilika za korupciju raste. Aura tajnosti koja okružuje lokalne vlasti osnažuje javnu percepciju o uobičajenosti zloupotreba te tako povećava poticaj za korupciju i smanjuje poticaj za generiranje i čuvanje municipalnih resursa</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jačanje transparentnosti rada i odlučivanja</li> <li>• Zaštita zviždača</li> <li>• Izvještavanja o imovinskom stanju, sukobu interesa i o javnoj potrošnji</li> <li>• Objava cjelokupne natječajne dokumentacije</li> <li>• Sudjelovanje građana u donošenju javnih politika i lokalnih proračuna</li> <li>• Jednostavan pristup informacijama od javnog interesa</li> <li>• Unapređenje transparentnosti financiranja medija</li> <li>• Povećanje transparentnosti rada inspekcija</li> </ul>  |
| <b>IZOSTANAK<br/>ODGOVORNOSTI I<br/>MALI RIZIK OD<br/>KAŽNJAVANJA</b> | <p>Monopol vlasti i sposobnost arbitrarnog donošenja odluka bez odgovornosti vrlo je važan poticaj za korupciju. Ako netko nudi ili traži mito, vjerojatnije je da će to učiniti ako zna da mu se ništa neće dogoditi. Službenici su na iskušenju korupcije kada je dobit (ili percipirana dobit) veća nego kazna ako ih uhvate</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promovirati integritet, odgovornost i transparentnost</li> <li>• Nadzor nad provedbom programa i utrošenih sredstava</li> <li>• Jačanje nadzora nad dodjelom sponzorstava i donacija</li> <li>• Jačanje kontrole za cijeli ciklus javne nabave</li> <li>• Poboľšana kontrola nadzornih tijela</li> <li>• Poticanje građana, medija i OCD-a da se uključe u detekciju i praćenje korupcije</li> <li>• Suzbijanje sukoba interesa</li> <li>• Planovi suzbijanja korupcije u osjetljivim sektorima</li> <li>• Jačanje režima sankcioniranja</li> </ul> |

jer su knjige uglavnom uredne:

*„Najvažnija je Građevinska knjiga: svaki posao ima troškovnik radova, koji se opravdava Građevinskom knjigom – to je dokaznica mjera. U toj Građevinskoj knjizi najveći je prostor za korupciju. Građevinsku knjigu ovjerava nadzorni inženjer, a taj će potpisati u knjizi što god treba ako je tvoj čovjek. Događa se da Grad angažira nadzornog inženjera da kontrolira izvođača – a svi su u dogovoru i nitko ne kontrolira rad nadzornog inženjera.“*

Mnogi poduzetnici pristajali su na traženo davanje mita jer su smatrali da u suprotnom dalje ne bi mogli posloovati. To je svjesno ukalkulirani rizik jer smatraju da bi i u slučaju otkrivanja bolje prošli nego da ne daju mito. Tako nam jedan službenik priča što mu je rekao poznati lokalni građevinar:

*„Morao sam plaćati slobodu kao Dubrovačka Republika. Ako ne daš novac gradonačelniku, znaš da nećeš više dobiti ni jedan posao“. Taj je građevinar dobio posao na natječaju Ministarstva, ali novac ide preko Grada, priča nam službenik. „Novac je sjeo Gradu, međutim ništa se ne događa tri mjeseca pa građevinar zove gradonačelnika i pita zašto mu Grad još nije uplatio novac. Gradonačelnik kaže: ‘Nismo pili kavu’. Građevinar odmah zna što je i sprema kuvertu. Nakon što mu građevinar na kavi da par desetaka tisuća kuna mita, gradonačelnik ode u susjedni kafić i ruga mu se pred ljudima da mu je dao mito za novac koji je ionako njegov.“*

### 3. MEHANIZMI KORUPCIJE NA LOKALNOJ RAZINI

U navedenim primjerima vidljivi su neki koruptivni mehanizmi, odnosno načini na koji se koruptivne radnje realiziraju na lokalnoj razini. Ovisno o lokalnoj kulturi, raširenim praksama, razini transparentnosti lokalne jedinice te drugim činiteljima – lokalni korupcijski mehanizmi su različiti od jedne jedinice do druge. S racionalnog aspekta, ljudi se uključuju u koruptivne radnje kako bi maksimizirali osobnu korist. Tamo gdje je korupcija već jako raširena, važniji je kognitivni aspekt, odnosno percepcija ljudi što će drugi akteri činiti. Kada je korupcija postala „standardni način poslovanja“, ljudi smatraju da ne mogu ni doći do (javne) usluge bez nuđenja mita, dok političari i službenici uzimaju zdravo za gotovo da će im biti ponuđeno mito. Sudeći prema provedenim intervjuima, korupcija je u nekim lokalnim jedinicama zaista postala „standardni način poslovanja“, u koji su uključeni i institucije i građani i poduzeća. Mehanizme po kojima se korupcija odvija možemo kategorizirati u tri grupe, koristeći podjelu iz Studije gradova i općina koja razlikuje potencijalno koruptivne aktivnosti:

- 1) Na prihodovnoj strani proračuna
- 2) Na rashodovnoj strani proračuna
- 3) Nevezane za proračun

**1) Koruptivne aktivnosti na prihodnoj strani proračuna** su one kojima se pogoduje pojedinom subjektu s posljedicom umanjjenja prihoda proračuna koji bi se ostvarili da nije bilo koruptivne aktivnosti: oslobađanje od obveze plaćanja (komunalne naknade, komunalnog doprinosa, zakupnine, koncesijske nakade, ...); dogovaranje niže cijene odnosno naknade od one koja je propisana, odnosno koja se objektivno može ostvariti; propuštanje naplate i/ili poduzimanja mjera za prisilnu naplatu duga; ugovaranje niže kamate od propisane na dani kredit, poticajna sredstva i sl.; deponiranje i/ili oročavanje sredstava proračuna kod poslovne banke uz manju kamatnu stopu od one koja je objektivno moguća i slično. Neke od tih aktivnosti naši sugovornici susreli su na lokalnoj razini.

#### **Primjeri:**

*„Gradonačelnik je smanjio komunalni doprinos u godinama dok se najviše gradilo. Oštetio je grad jer je propustio zaraditi. Tako je i dobio stanove.“*

*„Grad može osloboditi zgradu komunalnog doprinosa ako je ta građevina od interesa za grad, što je ogromna stavka. Građani nisu imali uvida koga se i zašto oslobađa tog doprinosa.“*

Osoba zaposlena u Gradu na tim poslovima svjedoči:

*„Kod doprinosa se vara tako da se manje obračuna, zatim razni popusti, plaćanja na rate. Nekome umanjši za 50 kvadrata, ali to mora biti u dogovoru s projektantom. Ali možeš ti i još manju brojku jer nitko ne kontrolira.“*

*Jedna osoba svjedoči kako se vara pri legalizaciji objekata:*

*„Projektanti mogu raditi svašta jer katastar nema katove, samo tlocrt. Recimo – netko je rušio kuću pa na papiru poveća kubikažu. Projektant odgovara svojim potpisom. Komunalni doprinos se umanjuje za staru kuću.“*

*„Bilo je trenutaka kada prisilni upravitelj zgrade u ime Grada nije poduzeo sve što je mogao da naplati pričuvu.“*

**2) Koruptivne aktivnosti na rashodnoj strani proračuna**, kojima se iz sredstava proračuna plaća dobro, usluga ili aktivnost koji nisu stečeni, korišteni odnosno ostvareni, a čime se također neosnovano umanjuju sredstva proračuna: financiranje subjekata bez programa; financiranje programa u većem iznosu od troškova njegove provedbe; namjerno propuštanje nadzora nad provedbom financiranog programa i utrošenim sredstvima; financiranje radova odnosno aktivnosti izvan usvojenih programa (primjerice: izgradnja ceste, postavljanje javne rasvjete i sl.); plaćanje radova ili usluga koje nisu obavljene, ili ugovaranje veće cijene od one koju se na tržištu može postići; odobravanje subvencija, pomoći, kredita i sl. bez ili mimo donesenih mjerila; neopravdano raspolaganje sredstvima proračunske zalihe; neopravdano trošenje sredstava reprezentacije; priznavanje neopravdanih ili neostvarenih putnih troškova; uzimanje kredita i pozajmica uz veću kamatnu stopu od one koja je objektivno moguća...

#### **Primjeri:**

*„Najviše love se izvlačilo preko putnih naloga jer nema poreza i lako je izvedivo.“*

*Službeni vozač sam je sebi ulijevao gorivo. Ali sve gorivo koje je naplatio od Grada nije završilo u tom autu. Pročešljao sam račune i napravio izračun: ispalo bi da auto troši 30 l na 100 km. Od 2008. do 2013. potrošio je 1,4 milijuna kuna na gorivo. Od toga je vjerojatno 1/3 završila u autu, a ostalo negdje drugdje. Kako je to funkcioniralo? Lako: uzme račun na benzinskoj postaji, dođe na blagajnu i naplati se. Na računu R1 trebao je biti Grad, ali postoji rupa u zakonu pa ako Grad naknadno potpiše neki manji račun – i ne mora biti Grad na računu. Mogao je i moj račun naplatiti. Imao je nekoga na benzinskoj tko je čuvao tuđe račune i dao bi ih njemu. On bi samo došao i naplatio ih iz gradske blagajne. A mogao je i dio goriva dati gradonačelniku za poljoprivrednu mehanizaciju.“*

Ista osoba svjedoči i kako se varalo na putnim nalogima:

*„Za svako putovanje dobivao je dnevnicu i putni nalog. Vozač bi dobio odobrenje da ide u Zagreb službenim autom, iako je auto ostao tu. Sve bi on to naplatio. Jednom je vozač išao privatnim autom u Muenchen – dobio je 1000 eura za putne troškove. Dodajte tome cestarinu, smještaj i vinjetu za Sloveniju. Sve je on to naplatio od Grada. A Grad je krivotvorio da je on išao za potrebe Grada. Putni nalozi izdavani su šakom i kapom.“*

*„Gradonačelnik je imao građevinsku firmu. Iako nije bio vlasnik na papiru, znalo se da je imao udio i većinom je ta firma dobivala poslove asfaltiranja od Grada. Pred izbore stalno se asfaltiralo.“*

*„Najviše se kralo na nerazvrstanim cestama. Stavi se da će se potrošiti, da se nasipalo pa se to uveća nekoliko puta.“*

*„Glasovi pred izbore kupovali su se od gradskog novca: 2009. gradonačelnik je dao 400.000 kuna za maškare. Tako je kupovao glasove učitelja i roditelja.“*

*„Pa šta se radilo s nogometnim klubom: dolazili su predsjednici drugih sportskih klubova iz raznih gradova. Žderalo se i lokalno. Sve bi na kraju plaćao Grad. Gradonačelnik bi izmišljao cesije i druge načine prebijanja.“*

*„Samo za domjenak potrošilo bi se 100 tisuća kuna.“*

Veliki broj naših sugovornika upozorio nas je da se više varalo na javnim nabavama nego njihovim izbjegavanjem.

*„Evo vam primjer kako se to radi: zna se da se nešto neće izvoditi, iako je - vjerojatno baš zato - stavljeno u troškovnik. Onaj koji to zna ponudi jako nisku cijenu, a netko drugi ponudi realnu cijenu. Posao će dobiti ovaj s nižom cijenom, a taj dio ionako neće obaviti jer ga ni nema. Tako se namješta posao.“*

Najčešće su prevare vezane uz tzv. vantroškovničke radove (VTR) na gradskim projektima:

*„Svaka investicija može se probiti VTR-om za 25%. Prvo se ugovara koeficijent gradilišta (od 1 do 5), što znači da se cijena koju ponudiš za VTR množi s koeficijentom*

*gradilišta da bi dobili cijenu za taj rad. Pogoduje se tako da se dio radova ne unese u troškovnik, kako bi se kasnije mogli prikazati kao VTR-ovi, što povećava zaradu izvođaču. Da bi investitor pogodio izvođaču, on mora biti u dogovoru s projektantom. Zatim, postoji projektantski nadzor, ali ako projektant i ne odobri VTR, može ga odobriti nadzorni inženjer – i to prolazi. Ja ne znam tko uopće kontrolira nadzornog inženjera.“*

*„Izbori su bili u svibnju pa je gradonačelnik dijelio uskršnje pakete – od vrata do vrata. Bili su to dobri paketi. Tako je zlorabio institut jednokratne pomoći socijalnim slučajevima.“*

*„Jedna naša zgrada uknjižena je kao državno vlasništvo zbog propusta odgovornih u Gradu koji se nisu na vrijeme uknjižili. Potom su tužili državu i uzeli prijatelja odvjetnika. Grad je izgubio spor. Odvjetnik je tražio 900.000 kuna za usluge, a nagodili su se na 400.000 kuna. Nova vlast mu sada plaća u ratama.“*

*„Grad je preuzeo obvezu plaćati trenera lokalnog sportskog kluba na 25.000 eura. On je tužio Grad i sada Grad mora platiti 600.000 kuna. Tada to nije moralo na Gradsko vijeće, a sada mora sve što je veće od 0,5% proračuna.“*

**3) Koruptivne aktivnosti nevezane za proračun**, koje nemaju izravnu financijsku posljedicu po sam proračun, ali imaju učinak na prava i interese lokalne jedinice ili trećih subjekata: zapošljavanje – u upravi ili subjektima osnovanim od strane općinskih tijela (trgovačka društva, javne ustanove);

davanje neosnovane prednosti pojedinim osobama u korištenju javnih usluga ili dobara (primjerice: upis djece u predškolsku ustanovu); prostorno uređenje (primjerice: pogodovanje pojedinim subjektima određivanjem zone građevinskog zemljišta i sl.); raspolaganje imovinom (primjerice: prodaja ili zakup bez ili mimo propisanih mjerila i postupka); nabava proizvoda i usluga bez provedbe postupka javne nabave...

#### **Primjeri:**

Jedna osoba, zaposlena u gradskoj ustanovi, kaže da samo ona ima diplomu za glavni posao kojim se ta ustanova bavi:

*„Zadnje zaposlenje u mandatu bivšeg gradonačelnika bilo je političko, preko stranačke veze. Natječaj nije bio javan, osvanuo je k'o fol par minuta na knjižnici. Umjesto VSS-a, opet su zaposlili SSS, pomoćno osoblje, iako nam fali VSS – stručno osoblje. Svi sve znaju, ali ljudi samo gundaju. Nije se nitko drugi prijavio jer nitko nije znao za oglas. Rečeno je da će 'to biti samo par mjeseci'. Falsificirali su joj i ugovor o radu jer nije zadovoljavala uvjete. Mijenjali su i dodavali potpise i datume. I kad je došla nova vlast, opet su zaposlili dvoje ljudi kao pomoćno osoblje iako nam ne trebaju, a na zavodu imamo dvoje diplomiranih stručnih osoba koji nam itekako trebaju. Uglavnom, ja sam primljena preko natječaja, a nakon toga sve je išlo preko veze.“*

Druga osoba svjedoči da su se po raznim ustanovama gomilala radna mjesta, iako nije bilo potrebe za njima. Opet su većinom bili zaposleni kao pomoćno osoblje:

## MEHANIZMI KORUPCIJE NA LOKALNOJ RAZINI

| KORUPTIVNE AKTIVNOSTI                  | MECHANIZMI KORUPCIJE  | PRIMJERI IZ INTERVJUA  |
|--|---|--|
| <b>NA PRIHODOVNOJ STRANI PRORAČUNA</b> | Oslobađanje od obveze plaćanja (komunalne naknade, komunalnog doprinosa, zakupnine, koncesijske nakade, ...), dogovaranje niže cijene odnosno naknade od one koja je propisana odnosno koja se objektivno može ostvariti, propuštanje naplate i/ili poduzimanja mjera za prisilnu naplatu duga, ugovaranje niže kamate od propisane na dani kredit, poticajna sredstva i sl., deponiranje i/ili oročavanje sredstava proračuna kod poslovne banke uz manju kamatnu stopu od one koja je objektivno moguća i slično  | <p>„Kod doprinosa se vara tako da se manje obračuna, zatim razni popusti, plaćanja na rate. Nekome umanjíš za 50 kvadrata, ali to mora biti u dogovoru s projektantom. Ali možeš ti i još manju brojku jer nitko ne kontrolira“.</p> <p>„Kod doprinosa se vara tako da se manje obračuna, zatim razni popusti, plaćanja na rate. Nekome umanjíš za 50 kvadrata, ali to mora biti u dogovoru s projektantom. Ali možeš ti i još manju brojku jer nitko ne kontrolira“.</p>        |
| <b>NA RASHODOVNOJ STRANI PRORAČUNA</b> | Financiranje subjekata bez programa; financiranje programa u većem iznosu od troškova njegove provedbe; namjerno propuštanje nadzora nad provedbom financiranog programa i utrošenim sredstvima; financiranje radova odnosno aktivnosti izvan usvojenih programa; plaćanje radova ili usluga koje nisu obavljene ili ugovaranje veće cijene; odobravanje subvencija, pomoći, kredita i sl. bez ili mimo donesenih mjerila; neopravdano raspolaganje sredstvima proračunske zalihe; neopravdano trošenje sredstava reprezentacije; priznavanje neopravdanih ili neostvarenih putnih troškova; uzimanje kredita i pozajmica uz veću kamatnu stopu od one koja je objektivno moguća... | <p>„Jednom je vozač išao privatnim autom u Muenchen – dobio je 1000 eura za putne troškove. Dodajte tome cestarinu, smještaj i vinjetu za Sloveniju. Sve je on to naplatio od Grada. A Grad je krivotvorio da je on išao za potrebe Grada. Putni nalozi izdavani su šakom i kapom“.</p> <p>„Najviše se kralo na nerazvrstanim cestama. Stavi se da će se potrošiti, da se nasipalo pa se to uveća nekoliko puta“.</p> <p>„Samo za domjenak potrošilo bi se 100 tisuća kuna“.</p> |
| <b>NEVEZANE ZA PRORAČUN</b>            | Zapošljavanje u upravi ili subjektima osnovanim od strane općinskih tijela; davanje neosnovane prednosti pojedinim osobama; pogodovanje subjektima pri prostornom uređenju; raspolaganje imovinom bez ili mimo propisanih mjerila i postupka; nabava proizvoda i usluga bez provedbe postupka javne nabave...   | <p>„Zadnje zaposlenje u mandatu bivšeg gradonačelnika bilo je političko, preko stranačke veze. Natječaj nije bio javan, osvanuo je ko fol par minuta na ustanovi...Nije se nitko drugi prijavio jer nitko nije znao.“</p> <p>„Novac koji je naša ustanova dobila za nabavu robe nije uspjela potrošiti jer je Grad uzeo sebi za plaće. Namjenski novac trošen je za druge stvari“.</p>   |

*„U jednoj ustanovi bio je samo jedan s VSS-om, ostalih sedmero imali su nižu spremu. Bili su zaposleni kao čistačice i domari, ali ništa nisu radili. Ma nisu ni znali što bi trebali raditi. Stalno su bili po kafićima, na ručak su išli doma, a na radnom mjestu su konzumirali alkohol. Zapošljavanje je bilo po socijalnim i stranačkim kriterijima. Neki od njih u toku radnog vremena odrađivali su privatne poslove za gradonačelnika.“*

Ustanove su se koristile i za nenamjensko trošenje novca.

*„Novac koji je knjižnica dobila, a trebala je potrošiti na knjige - nije uspjela potrošiti jer je Grad uzeo sebi za plaće. Namjenski novac trošen je za druge stvari.“*

Gradskim novcem raspolagalo se na sve moguće načine:

*„Kad smo preuzeli grad, prvi račun koji nam je sjeo bio je od jedne klape. I to ogroman račun. I hrpa potom sličnih računa. Proračun je bio prenapuhan za barem trećinu. Gradonačelnik je prebacio dugove lokalnog sportskog kluba na Grad – radi se o ogromnom novcu. I onda to nije plaćao i sve je dočekalo novu vlast. Stalno je izmišljao neke cesije pa onda ne bi platio. Žderanje, noćenje – gradonačelnik je određivao gdje će se noćiti i kod koga i koliko jesti i piti. Sve preko veze.“*

## 4. SMJERNICE ZA PREVENCIJU I SUZBIJANJE KORUPCIJE NA LOKALNOJ RAZINI

Opisali smo uzroke i neke mehanizme lokalne korupcije i klijentelizma. Što se, dakle, može učiniti na prevenciji i suzbijanju lokalne korupcije? Prije svega, potrebno je poboljšati antikorupcijski okvir na nacionalnoj razini: iako postoji etički kodeks državnih službenika i namještenika, takav kodeks ne postoji za lokalne službenike; iako su poduzeća u državnom vlasništvu obuhvaćena antikorupcijskim programima, ona u vlasništvu jedinica lokalne i regionalne samouprave nisu; nisu napravljena kvalitetna istraživanja uzroka korupcije na lokalnoj razini niti provedena mjerenja korupcije; lokalni dužnosnici imaju preširoke diskrecijske ovlasti i često su u sukobu interesa... Jasno je da borba protiv korupcije na lokalnoj razini može dati rezultat samo ako se radi o kombiniranom naporu nacionalnih i lokalnih tijela, kao i drugih važnih dionika poput organizacija civilnoga društva i medija.

U Izvješću o suzbijanje korupcije u EU-u (2014), u Prilogu o Hrvatskoj, ističe se da je potrebno uložiti više napora u prevenciju korupcije. Za borbu protiv korupcije na lokalnoj razini od presudne je važnosti provedba lokalnih strategija i planova. Preventivne politike obuhvaćaju jasna etička pravila, mjere za podizanje svijesti, izgradnju kulture integriteta u okviru različitih organizacija, uspostavu čvrstog stava u odnosu na pitanja integriteta od samog početka, učinkovite mehanizmi



unutarnje kontrole, transparentnost, kvalitetan nadzor, jednostavan pristup informacijama od javnog interesa, učinkovit sustav ocjenjivanja rada javnih institucija itd.

**Uspjeh neke lokalne jedinice može dovesti do domino efekta među općinama i gradovima koje provode antikorupcijske programe, ali i pokrenuti druge na slične programe. Recentno istraživanje o prostornoj rasprostranjenosti korupcije provedeno u Španjolskoj (Lopez-Valcarcel i dr., 2014) pokazalo je da bi lokalna korupcija mogla biti zarazna: analiza lokalnih karakteristika, ekonomskih faktora i korupcije pokazala je da vjerojatnost 'zaraze' raste za 3,1% za svaku susjednu lokalnu jedinicu od one koja je korumpirana, a s druge strane vjerojatnost da će lokalni dužnosnici biti izvedeni pred sud povećava se za 6,7% za susjedne općine od onih u kojima su dužnosnici već optuženi.**

Potrebna je bolja koordinacija korupcijskih napora institucija i organizacija uključenih u borbu protiv korupcije, kao i poboljšanja u praksi kažnjavanja: povećanje postotka presuda po pokrenutim korupcijskim procesima, povećanje izrečenih kazni, smanjenje uvjetnih kazni za ova djela, kažnjavanje sukoba interesa te brže i efikasnije oduzimanje imovine stečene koruptivnim djelima. S obzirom na preuzete obveze prema EU, postojeća izvješća i Strategiju borbe protiv korupcije, smjernice za prevenciju i suzbijanje lokalne korupcije možemo grupirati u pet kategorija:

#### **1. Promicanje integriteta i upravljanje rizikom**

#### **2. Kontrola i nadzor**

### **3. Transparentnost i sudjelovanje građana**

#### **4. Rizična područja i sektori**

#### **5. Javna nabava**

**1) Promicanje integriteta i upravljanje rizikom** – Integritet u hrvatskoj politici predstavlja ozbiljan problem: u političkim strankama ili izabranim skupštinama na središnjoj i lokalnoj razini kodeksi ponašanja više su iznimka nego pravilo. Čak i kada takvi kodeksi postoje, obično im nedostaju učinkoviti mehanizmi praćenja ili jasni propisi o sankcioniranju, koji rijetko dovode do primjene odvratajućih kazni. Ozbiljan problem je politizacija zapošljavanja u regionalnoj/ lokalnoj upravi. Takvom se praksom povećava sklonost korupciji i rizik od sukoba interesa, slabe nadzorni mehanizmi te se utječe na vjerodostojnost javne uprave u cjelini. Prostorno planiranje i javne nabave posebno su rizična područja na lokalnoj razini: od ugovaratelja se ne traži da donesu planove integriteta i ocijene rizike od korupcije. Planovi integriteta su preventivni mehanizmi za identificiranje ranjivosti organizacija na prevare, korupciju i druge negativne čimbenike, njima se potiče poštenje i etičnost u svim procedurama i zadacima te se osigurava da se djelatnici ponašaju propisno čak i kada na to nisu prisiljeni. Nekoliko država članica EU provodi i sustave označavanja, pridonoseći otkrivanju koruptivnog ponašanja, klijentelizma i sukoba interesa. Takvi sustavi označavanja imaju za cilj pomoći ugovarateljima ili središnjim tijelima za javnu nabavu u otkrivanju korupcije: to su sustavi upozorenja koji uključuju prepoznavanje i praćenje određenih pokazatelja koji mogu ukazati na sumnju na koruptivno ponašanje (npr. velik broj određenih pokazatelja može označiti

upozorenje u sustavu koje će zahtijevati detaljnije provjere).

Mjere koje je potrebno poduzeti uključuju:

**a)** Razvijanje planova integriteta i suzbijanja korupcije lokalnih uprava i promoviranje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u lokalnoj upravi. Lokalne politike integriteta trebaju postati dio lokalnog upravljanja. Zaštita zviždača izgradnjom kulture integriteta u svakoj organizaciji, kao i podizanje svijesti i stvaranje učinkovitih mehanizama zaštite koji bi potencijalnim zviždačima pružili sigurnost. Potrebno je obvezati sve ugovaratelje na razvijanje vlastitih planova za očuvanje integriteta i procjenu rizika od korupcije.

**b)** Jačanje svijesti o potrebi suzbijanja sukoba interesa među dužnosnicima i službenicima jedinica lokalne i područne samouprave. Uspostava sustava plaća u javnoj upravi kojim će se osigurati napredovanje na temelju zasluga i zadržavanje stručnog osoblja. Izraditi i provesti etički kodeks za dužnosnike i službenike na lokalnim razinama vlasti te nadzirati provedbu. Na transparentan način izvješćivati javnost o (ne)postojanju potencijalnog sukoba interesa.

**c)** Uključivanje organizacija civilnoga društva u podizanje svijesti o suzbijanju korupcije i u formiranje antikorupcijskih mjera te praćenje njihove provedbe. Jačanje aktivne uloge (lokalnih) medija u poticanju osobnog i profesionalnog integriteta.

**d)** Razviti posebne alate za upravljanje rizikom prilagođene za izazove na

lokalnoj razini. Osnivanje Odbora lokalnih i regionalnih uprava za koordinaciju nadzora velikih javnih radova. Uspostava sustava za unutarnje financijsko upravljanje i nadzor kako bi se umanjio rizik utjecaja kriminalnih skupina na lokalna tijela za provedbu zakona, sudska tijela i osobe uključene u proces javne nabave. Provođenje procjene rizika poslovanja sektorskih obveznika, njihovih klijenata, proizvođača i usluga.

**e)** Primjena antikorupcijskih preventivnih mehanizama na razini jedinica lokalne i područne samouprave radi kontroliranja rizika u poslovima upravljanja imovinom, posebno trgovačkim društvima u kojima jedinice imaju vlasničke udjele te pri imenovanju članova nadzornih odbora i uprava, kao i pri zapošljavanju. Napraviti i provesti Antikorupcijski program za trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

**2) Kontrola i nadzor** - Rizici od korupcije veći su na regionalnoj i na lokalnim razinama, na kojima je sustav međusobnih provjera i unutarnjih kontrola slabiji nego na nacionalnoj razini. Kontrolni i nadzorni mehanizmi igraju važnu ulogu u sprječavanju i otkrivanju korupcije u javnim tijelima, uključujući ona na lokalnoj razini. Stoga je potrebno razviti sustav učinkovitih unutarnjih i vanjskih kontrola na regionalnoj i lokalnoj razini te im pridružiti snažne politike prevencije u cilju ostvarivanja opipljivih i održivih rezultata u borbi protiv korupcije. Široke diskrecijske ovlasti lokalnih uprava (koje upravljaju znatnim resursima) nisu u skladu s odgovarajućim stupnjem odgovornosti i nadzornim mehanizmima. Sukobi interesa i klijentelizam uzrok su posebnih problema na lokalnoj razini.

Potrebno je uložiti veće napore u širenje dobre prakse koju primjenjuju neke lokalne uprave i ostvarivanje ravnopravnih uvjeta za izabrane i imenovane dužnosnike na lokalnoj razini, posebno u području standarda transparentnosti, izvješćivanja o imovinskom stanju, sprječavanja i kažnjavanja sukoba interesa te kontrole javne potrošnje. Mjere koje je potrebno poduzeti:

**a)** Učinkovito upravljanje i kontrola javnih financija i učinkovita naplata prihoda iz nadležnosti jedinica lokalne i područne samouprave te nadzor zakonitosti korištenja tih sredstava.

**b)** Uspostava nadzora nad provedbom financiranih programa i utrošenih sredstava. Jačanje nadzora nad dodjelom sponzorstava i donacija od strane trgovačkih društava na razini lokalnih jedinica kao što je predviđeno i za trgovačka društva u državnom vlasništvu.

**c)** Jačanje mehanizama unutarne i vanjske kontrole za cijeli ciklus javne nabave te tijekom provedbe svih vrsta ugovora. Poboljšati učinkovitost nadzornih mehanizama u fazama prije dostavljanja ponuda, za vrijeme dostavljanja ponuda i u trenutku dodjele ugovora, a posebno u fazi provedbe.

**d)** Poboljšanje specijaliziranih znanja i stručno usavršavanje inspektora i osoba odgovornih za financijsko upravljanje i kontrole. Smanjivanje autonomnih diskrecijskih odluka inspektora te jačanja kontrolnih mehanizama i praćenja njihova rada. Poboljšati kontrolu nadzornih tijela. Poboljšati koordinaciju

nadzora, izbjeći preklapanja i fragmentaciju nadzornih mehanizama na središnjoj i lokalnoj razini, uključujući fazu provedbe.

**e)** Poticanje građana, medija i civilnog društva da se uključe u detekciju i praćenje koruptivnih rizika javnih politika. Nadzor provedbe postojećih propisa kako bi se omogućila potpuna transparentnost medijskog vlasništva. Osiguranje poštivanja profesionalnih novinarskih standarda putem nadzora nad provedbom redakcijskih statuta.

**3) Transparentnost i sudjelovanje građana** - Otvorenost i transparentnost mogu imati odvratajući učinak na korupciju te mogu pomoći u otkrivanju slučajeva korupcije kada se oni pojave. Internet omogućava pravovremeno informiranje građana o raspolaganju javnim sredstvima, ugovorenim programima i projektima, kao i razvoj aplikacija za pregled troškova u javnom sektoru za robu i usluge, objavu pojedinosti o upravnim i nadzornim odborima poduzeća u kojima lokalne jedinice imaju udjele te njihovim godišnjim izvješćima. Sudjelovanje građana u donošenju proračuna, programa i politika osigurava bolju alokaciju sredstava i nadzor njihove potrošnje:

**a)** Transparentnost podrazumijeva pravovremeno, potpuno, točno i jasno informiranje o odlukama i njihovoj provedbi. Potrebno je osigurati pristup internetu svim jedinicama lokalne uprave. Nužno je jačanje transparentnosti rada i odlučivanja tijela jedinica lokalne i područne samouprave i pravnih osoba koje osnivaju (agencije, škole, druge ustanove), kao i na razini trgovačkih društava u kojima JLS imaju vlasničke udjele.

**b)** U maksimalnoj mjeri koristiti internetske stranice općina i gradova za informiranje vlastitih građana o svemu što bi moglo biti od interesa za njih (raspolaganje imovinom, prostorno planiranje, javna nabava, prijam u službu, sukob interesa...). Pristup informacijama od javnog interesa treba biti jednostavan. Potrebno je praćenje provedbe pravila o transparentnosti, prava na pristup informacijama i sprječavanje sukoba interesa, kao i učinkoviti javni sustavi ocjenjivanja rada javnih institucija.

**c)** Nužna su izvještavanja o imovinskom stanju, sprječavanju i kažnjavanju sukoba interesa te o kontroli javne potrošnje. Isto se odnosi i na objave natječajne dokumentacije, ugovora o javnoj nabavi, okvirnih sporazuma te dodijeljenih sponzorstava i donacija.

**d)** Povećati transparentnost rada nadležnih inspekcija, kao i procesa izdavanja rješenja, dozvola i licenci.

**e)** Treba unaprijediti transparentnost financiranja medija od strane tijela lokalne i područne samouprave, čime se umanjuje mogućnost pogodovanja i klijentelističke ovisnosti. U suradnji s civilnim društvom osmisliti i provesti informativne i edukativne kampanje o štetnosti korupcije i klijentelizma, koje trebaju obuhvatiti što veći broj građana, uključujući učenike. Omogućiti sudjelovanje građana u donošenju javnih politika i lokalnih proračuna.

**4) Rizična područja i sektori** – Urbani razvoj i građevinarstvo, prostorno

planiranje, zdravstvo, farmacija, zaštita okoliša, promet i infrastruktura sektori su u kojima je osjetljivost na korupciju posebno visoka. Područje javne nabave izrazito je osjetljivo na korupciju na lokalnoj razini, posebno u građevinarskom, strojarskom i medicinskom sektoru. Sitna korupcija posebno je problematična u području zdravstva, ali i u pravosuđu, policiji te u institucijama lokalnih vlasti. Potrebne mjere:

**a)** Detaljnija procjena rizika u osjetljivim područjima i sektorima.

**b)** Razvijanje sektorski specifičnih strategija za suzbijanje korupcije u osjetljivim sektorima.

**c)** Provođenje ciljanih provjera za otkrivanje sukoba interesa u osjetljivim područjima i sektorima.

**d)** Uspostaviti i ojačati kontrolne i nadzorne mehanizme na svim razinama u osjetljivim sektorima.

**e)** Jačanje povjerenja korisnika usluga u osjetljivim sektorima te podizanje svijesti o štetnosti korupcije.

**5) Javna nabava** – Javna nabava je jedno od ključnih područja u kojima javni i privatni sektor ulaze u financijsku interakciju. Javna nabava u europskim zemljama po obujmu predstavlja od 10 do 20 % BDP-a. Riječ je o području

koje je neraskidivo povezano s javnom službom te je, kao takvo, jedno od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike. Stoga je u području javne nabave potrebno konstantno raditi na uvođenju, primjeni i podizanju preventivnih politika i standarda u suzbijanju korupcije. Javna nabava na regionalnoj i lokalnoj razini poseban je razlog za zabrinutost jer lokalne vlasti imaju široke diskrecijske ovlasti za koje ne postoji odgovarajući sustav uzajamnih provjera; na toj se razini dodjeljuje znatan postotak javnih sredstava, a mehanizmi unutarnje i vanjske kontrole su slabi.

U odnosu na provedbu Zakona o javnoj nabavi i pravne zaštite, postoje rizici u svim fazama postupka javne nabave, kao što su: dogovaranje s unaprijed određenim ponuditeljima o tehničkim specifikacijama (npr. stavke koje se neće izvoditi, određivanje tehničkih karakteristika kojima može udovoljiti samo taj ponuditelj i sl.); ignoriranje Zakona o javnoj nabavi – formalna primjena Zakona o javnoj nabavi, ali suprotno odredbama Zakona o javnoj nabavi (npr. primjena pregovaračkog postupka javne nabave kada nisu ispunjeni uvjeti te se ugovor o javnoj nabavi dodjeljuje željenom gospodarskom subjektu); nepoštivanje Zakona o javnoj nabavi od strane odgovorne osobe (odgovorne osobe naručitelja nalažu nižim izvršnim djelatnicima nezakonito postupanje da bi se ostvario cilj sklapanja ugovora o javnoj nabavi s preferiranim gospodarskim subjektom; visoke naknade za pokretanje žalbenog postupka) otežavaju podnošenje žalbe i otklanjanje počinjenih nezakonitosti u provedbi Zakona o javnoj nabavi. Poseban problem su slabe kontrole provedbe ugovorenih radova.

Mjere koje treba poduzeti:

**a)** Implementirati preporuke iz Izvješća EU-a o suzbijanju korupcije (2014):

**1.** Potreba za sustavnom uporabom procjena rizika od korupcije u postupcima javne nabave; **2.** Provedba visokih standarda transparentnosti za cijeli ciklus javne nabave te tijekom provedbe ugovora; **3.** Jačanje mehanizama unutarnje i vanjske kontrole za cijeli ciklus javne nabave te tijekom provedbe ugovora; **4.** Osiguravanje dosljednog pregleda i podizanja svijesti o potrebi i znanju za sprječavanje i otkrivanje koruptivne prakse na svim razinama javne nabave; **5.** Jačanje režima sankcioniranja. Svih pet točaka u spomenutom Izvješću imaju detaljno razrađene mjere.

**b)** Podizanje svijesti i uspostava kodeksa ponašanja. Jačanje i unapređenje antikorupcijske i etičke edukacije stručnih osoba naručitelja i ponuditelja. Jasni propisi o sponzoriranju i zabrana prihvaćanja darova. Pravila izvješćivanja o imovinskom stanju i za službenike koji sudjeluju u javnim nabavama. Rotiranje osoblja uključenog u proces javne nabave. Strogo poštovanje pravila o dva para očiju.

**c)** Točan opis ponude i nadzor procjena. Češće korištenje e-Nabave.

**d)** Prikupljanje dokumentacije o presudama i kontrola nadzornih tijela – isključivanje poduzeća koja su osuđena za kaznena djela korupcije i uspostava crnih lista korupcije.

**e)** Jačanje zakonodavnog okvira javne nabave – sistematizacija i usklađivanje zakona, postupaka i priručnika u području javne nabave. Unapređenje sustava pravne zaštite u području javne nabave i nadzora nad provedbom ugovora o javnoj nabavi.

## SMJERNICE ZA PREVENCIJU I SUZBIJANJE KORUPCIJE NA LOKALNOJ RAZINI



## 5. PARTICIPATIVNI PRISTUP BORBI PROTIV KORUPCIJE

S obzirom na to da neke od navedenih smjernica uključuju i djelovanje središnjih vlasti te potrebu zakonskih i drugih izmjena, gradovi i općine ne bi trebali čekati da se cijeli sustav pokrene već se trebaju fokusirati na korake koje mogu sami poduzeti. Dobar je primjer Pazina, jednog od najtransparentnijih gradova u zemlji, koji u donošenje proračuna uključuje građanke i građane. Još bolje je ugledati se na zaokružene, uspješne participativne prakse sljedećih gradova: Porto Alegre (Brazil), Campo Elias (Venecuela), Limpio (Paragvaj), Obninsk (Rusija).

Kako bi znali razmjere i prirodu korupcije u lokalnoj sredini, treba koristiti pokazatelje da bi pronašli specifične uzroke korupcije kroz percepcijska istraživanja, druge dijagnostičke alate i sistematizaciju 'tvrdih' podataka. Konkretni nalazi koriste se da se depersonalizira debata o korupciji, pomakne fokus prema ključnim pitanjima i educira javnost o ekonomskim i društvenim troškovima korupcije. Također se uspostavljaju mjerila za uspjeh ili neuspjeh reformi. Dijagnostička istraživanja stoga su dio izgradnje konsenzusa, dijagnosticiranja, dizajniranja i evaluiranja antikorupcijskih akcijskih programa za lokalne vlasti.

Praktične strategije za borbu protiv korupcije na lokalnoj razini mogu se adresirati kroz participativni proces institucionalnih reformi. To podrazumijeva poduzimanje nekoliko koraka prema dizajnu participativne strategije, počevši od snažne političke volje za reformama i uključivanja civilnoga društva u određivanje prioritetnih područja za reforme. Osnivanjem participativnih radnih grupa (u njih su uključeni i vlast i civilno društvo, odnosno građani) mogu se identificirati problemi i negativni prožimajući poticaji na lokalnoj razini te predložiti inovativni načini rješavanja ovih problema i sugerirati reforme. Proces provedbe (implementacije) periodično se monitorira i evaluira.

Strategije za postizanje reforme na lokalnoj razini temelje se i razvijaju na rezultatima istraživanja te metodama participativnog i grupnog konsenzusa. Radne grupe će identificirati barijere za reforme te aktere i resurse dostupne za provedbu strategije borbe protiv korupcije i reforme lokalne vlasti – kroz akcijski plan. Akcijski plan je instrument pomoću kojega lokalne vlasti iniciraju strategiju za razvoj institucionalnog aranžmana i poticaja za stvaranje otvorenog i transparentnog sustava. Kako bi postigli transparentnu i učinkovitu lokalnu vlast, integrirana strategija koja uključuje participativnu metodologiju i alate za promoviranje otvorene i participativne vlasti je neophodna (lokalne skupštine; lokalni konzultativni proces; participativni akcijski planovi; participativni budžeti; lokalne radionice za izgradnju konsenzusa). Lokalne skupštine su otvoreni plebisciti ili referendumi o specifičnim pitanjima, inicirani od većine. Informacije o tim pitanjima dijele se ljudima, koje se onda pita ili da daju mišljenje ili da donesu odluku o pitanju koje se razmatra. Sustavniji, ponavljajući, godišnji proces provodi

se kako bi se donio godišnji budžet na temelju preferencija lokalnog stanovništva. Iako nema recepta za borbu protiv korupcije na lokalnoj razini, neki alati mogu se koristiti integrirano kako bi se dizajnirala strategija. To su pojednostavljene administrativnih procedura, građanska participacija (javna saslušanja; kompjuterizirani sustav podataka s jednostavnim pristupom informacijama za građane; revizijske komisije u kojima sudjeluju predstavnici građana, poslovnih komora i lokalni javni službenici) te praćenje i vrednovanje (monitoring i evaluacija).

Na kraju, prateći provedbenu fazu, treba provesti drugo istraživanje o percepciji korisnika lokalnih javnih usluga kako bi se evaluirao utjecaj lokalnog reformskog programa. Rezultat tog istraživanja trebao bi pokazati da su metodologije koje se oslanjaju na konsenzus civilnog društva i lokalne vlasti, a koje su korištene za implementaciju instrumenata, povećale transparentnost, pristup javnosti uslugama i kapacitet vlasti da adresira lokalne (općinske/gradske/županijske) probleme. Civilno društvo tako postaje integralni dio procesa donošenja lokalnih politika, građani određuju kako će se rasporediti gradska sredstva, a kako su uključeni u definiranje prioriteta – građani traže učinkovitost i djelotvornost u izvedbi projekata. Kao dionici, oni su ovlašteni da se brinu o projektima i prate (monitoriraju) njihovu izvedbu. Uspoređujući izvedbu i percepcijske indikatore koji mjere učinkovitost, pristup i transparentnost, možemo vidjeti poboljšanja u pojedinim područjima te unaprijediti pristup i alate tamo gdje su pomaci slabi.

## PARTICIPATIVNI PRISTUP BORBI PROTIV KORUPCIJE

### ŠTO JE POTREBNO ZA DIZAJNIRANJE PARTICIPATIVNE STRATEGIJE

- PARTICIPATIVNI PRISTUP BORBI PROTIV KORUPCIJE
- DIJAGNOSTIČKI ALATI I RADIONICE
- RADIONICA I AKCIJSKI PLAN

### ALATI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

- POJEDNOSTAVLJENE ADMINISTRATIVNIH PROCEDURA
- GRAĐANSKA PARTICIPACIJA
- MONITORING I EVALUACIJA

Prilagođeno prema: Gonzales de Asis (2006)



## 6. LITERATURA

Antić, Teodor i Malatestinić, Ivica. 2010. *Općine protiv korupcije*. Zagreb: Udruga općina u Republici Hrvatskoj.

Gonzales de Asis, Maria. 2006. *Reducing corruption at the Local Level*. Washington: World Bank Institute.

Group of States against Corruption (GRECO). 2013. *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Fourth evaluation round, Evaluation report on Croatia*. Izvješće prihvaćeno na 64. Plenarnoj sjednici GRECO-a. Strasbourg.

Europska komisija. 2014. *Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu – Izvješće EU-a o suzbijanju korupcije*.

Europska komisija. 2014. *Prilog o Hrvatskoj Izvješću o suzbijanju korupcije u EU-u*.

Lopez-Valcarcel, Beatriz G, Jiménez, Juan Luis i Perdiguero, Jordi. 2014. *Danger: Local Corruption is contagious*. Barcelona: Universitat de Barcelona.

Ministarstvo pravosuđa RH. 2015. *Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015.-2016*. Rothstein, Bo i Tegnhammar, Markus. 2006. *The Mechanisms of Corruption: Interest vs. Cognition*. Goteborg: The QOG Institute. Vlada Republike Hrvatske. 2015. *Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020*.

Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal Beč i Ekonomski institut Zagreb. 2011. *Korupcija u Hrvatskoj: stvarna korupcijska iskustva građana*. Zagreb.

## O projektu

Projekt „**Umrežimo se – protiv korupcije!**“ u partnerstvu provode UDD – Udruga za demokratsko društvo iz Zagreba, Pravni fakultet iz Splita, Udruga Dobra iz Metkovića i Centar za održivi razvoj iz Imotskog s ciljem jačanja kapaciteta organizacija civilnog društva za provedbu aktivnosti u svrhu poboljšanja transparentnosti i otvorenosti javne uprave, osobito na lokalnoj razini, te podizanje svijesti javnosti o dobrobitima transparentnosti i dobrog upravljanja. U okviru projekta osnovano je uredništvo za medijsko praćenje područja antikorupcijskih tema (portal, TV i radio emisije), organizirani su seminar za novinare i seminari za organizacije civilnoga društva na lokalnoj razini i predstavnike lokalnih samouprava u Dubrovačko-neretvanskoj, Splitsko-dalmatinskoj županiji, a organiziraju se seminar za organizacije civilnoga društva i predstavnike lokalne samouprave Grada Zagreba, radionice u manjim lokalnim zajednicama i informativni štandovi za građane.

U planu su studijski posjeti članova uredništva europskim organizacijama koje imaju primjenjiva iskustva u suzbijanju korupcije.

Izrađujemo *policy* analize provođenja Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine i Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2014. do 2020. godine, te studiju slučaja o koruptivnim rizicima na lokalnoj razini i mogućim rješenjima za njezino sprječavanje. Projekt traje od 01. siječnja 2015. do 01. siječnja 2017. godine.

UDD UDRUGA ZA DEMOKRATSKODRUŠTVO  
ASSOCIATION FOR DEMOCRATIC SOCIETY ADS



Projekt financira Europska unija u okviru programa IPA 2011 „Jačanje potpore organizacijama civilnog društva za povećanje dobrog upravljanja i transparentnosti javne uprave u Hrvatskoj”.

Projekt sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.

*This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the Association for democratic society and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.*

Ova publikacija nastala je uz financijsku podršku Europske unije. Za sadržaj je isključivo odgovoran UDD – Udruga za demokratsko društvo i ne može se smatrati službenim stavom Europske unije.

Stajališta izražena u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stajalište Ureda Vlade Republike Hrvatske za udruge.



Projekt financira  
Europska unija



**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE**  
Ured za udruge



# UMREŽIMO SE – PROTIV KORUPCIJE!



Projekt financira  
Europska unija



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
Ured za udruge

Projekt financira Europska unija u okviru programa IPA 2011  
„Jačanje potpore organizacijama civilnog društva za povećanje  
dobrog upravljanja i transparentnosti javne uprave u Hrvatskoj”.  
Projekt sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.