



Prijedlog politike suzbijanja korupcije

kolovoz 2015.

Sadržaj:

Sažetak

- 1. Analiza trenutne situacije**
- 2. Ciljevi**
- 3. Strategija**
- 4. Taktički alati**
- 5. Vremenski tijek aktivnosti**
- 6. Financijski instrumenti**
- 7. Mjerenje učinaka (evaluacija)**

Sažetak

Za suzbijanje korupcije najvažnija je promjena svijesti građana i treba im objasniti da je korupcija na njihovu štetu, da je upravo oni najskuplje plaćaju te da zbog korupcije dolazi u pitanje funkcioniranje i društva i države u kojoj žive. Suzbijanje korupcije nije i ne smije biti obveza samo onih državnih tijela kojima je to zakonom propisana dužnost. U javnosti je potrebno postići najviši mogući stupanj konsenzusa o potrebi suzbijanja bilo kojeg oblika korupcijskog ponašanja, a u provođenje protukorupcijskih aktivnosti, pored najviših državnih dužnosnika, koji moraju biti primjer svim građanima, potrebno je uključiti sva tijela javne vlasti, bilo na državnoj ili lokalnoj razini, sve zainteresirane organizacije, gospodarske subjekte, institucije i građane.

Svako rješenje predloženo u ovom programu mora biti kontinuirano procjenjivano, preispitivano i prilagođavano dinamici realizacije programa i raspoloživim resursima, pri čemu temeljne poruke ostaju stalno iste. Program počiva na četiri "načela o", a to su odgovornost, otvorenost, objektivnost i osviještenost.

Svaki dužnosnik, službenik ili namještenik u tijelima javne vlasti mora točno znati koje su mu ovlasti i obaveze i odgovarati ako nije realizirao zadaću koja mu je bila povjerena. Rezultati trebaju uvijek biti nagrađeni, a njihov izostanak sankcioniran.

Svako tijelo javne vlasti mora biti maksimalno otvoreno prema građanima i omogućiti im da vide kako upravlja resursima i što radi za njih i u njihovo ime. Sve informacije kojima raspolažu tijela javne vlasti, a posebno odluke, moraju biti dostupne svakom zainteresiranom.

Svakom dužnosniku, službeniku ili namješteniku u tijelima javne vlasti treba omogućiti donošenje objektivnih odluka bez ikakvog balasta, što podrazumijeva izbjegavanje ili bar upravljanje sukobom interesa. Pri tome se to načelo treba provoditi to dosljednije što većim zajedničkim resursima upravlja osoba, odnosno što je viši dužnosnički položaj.

Svaki građanin mora biti osviješten da tijela javne vlasti upravljaju zajedničkim resursima u interesu svih građana i mora biti svjestan da je tu riječ o imovini koja pripada i njemu, a da proračunska sredstva pripadaju svim građanima.

Naravno, temeljni preduvjet za uspješno provođenje ovih "načela o" je peti o: odlučnost. Bez političke volje i pokazivanja vlastitog primjera kod najviših dužnosnika ne može se očekivati uspjeh provođenja ovog programa.

1. Analiza trenutne situacije

Politička korupcija je najistaknutiji problem u Hrvatskoj, pokazalo je istraživanje Pilarov barometar hrvatskog društva koje je institut Ivo Pilar proveo od 24. ožujka do 8. svibnja 2014. godine na reprezentativnom uzorku punoljetnog stanovništva. Ispitanici su mogli izabrati do tri odgovora, a njih 71,2% je istaknulo kao najveći problem političku korupciju (na drugom i trećem mjestu su bili nezaposlenost sa 68,1% i kolaps gospodarstva s 38,1%).

U Izvješću Europske Unije o suzbijanju korupcije za 2014. godinu navodi se da u Hrvatskoj čak 55 posto građana smatra da su i osobno bili pogođeni korupcijom. Europska Komisija, koja je napravila izvješće, konstatira da je proteklih godina Hrvatska uložila znatne napore u sve veću borbu protiv korupcije i točno upozorava da je naglasak stavljen na suzbijanje, a ne na sprečavanje korupcije. Komisija Hrvatskoj predlaže stvaranje kodeksa ponašanja izabranih dužnosnika na središnjoj i lokalnoj razini uz odgovarajuće instrumente za jamčenje odgovornosti, temeljito provjeravanje prijava o imovinskom stanju i sukoba interesa javnih dužnosnika te uspostavu učinkovitog mehanizma za sprječavanje korupcije u državnim poduzećima i poduzećima kojima upravlja država. Pored toga Komisija predlaže provedbu strategije sprječavanja korupcije u javnoj nabavi, između ostalih i u zdravstvu te uspostavu mehanizama za zaštitu zviždača koji prijavljuju slučajeve korupcije. Također se navodi da unatoč uspostavi kvalitetnog institucionalnog okvira (USKOK i PNUSKOK te sudovi) za koruptivna kaznena djela se izriču preblage ili čak uvjetne kazne što pridonosi dojmu krajnjeg nekažnjavanja počinitelja.

Najpoznatiji alat za mjerenje korupcije je Indeks percepcije korupcije (IPK) kojeg objavljuje Transparency International od 1995. godine, a računa se na temelju neovisnih istraživanja institucija kao što su Svjetska banka, Europska banka za obnovu i razvoj ili Economist Intelligence Unit. Hrvatska je za 2014. godinu na ljestvici od 0 (potpuna korupcija) do 100 (bez korupcije) zaslužila 48 bodova što ju smješta nešto iznad svjetskog, ali ujedno i značajno ispod europskog prosjeka. Danska s 92 boda i Novi Zeland s 91 bodom za 2014. godinu bile su države s najmanjom razinom percipirane korupcije, dok su Sudan i Sjeverna Koreja s 8 bodova najkorumpiranije. Procjenjuje se da je prolazna ocjena 50 - za države koje imaju tu ili višu ocjenu se smatra kako nemaju suštinske probleme s korupcijom, odnosno da je u njima korupcija iznimka, a ne pravilo. Hrvatska se s 48 bodova nalazi ispod europskog prosjeka koji iznosi 62,6 bodova, što je nedovoljno ako težimo europskom standardu.

Treći relevantan pokazatelj transparentnosti i uređenosti države su tzv. "Doing business" kriteriji koji rangiraju 189 zemalja u svijetu po različitim kriterijima. Od zemalja obuhvaćenih istraživanjem za 2015. godinu Hrvatska zauzima 69. mjesto (2014. bila je na 89. mjestu) po jednostavnosti vođenja posla, 88. mjesto po jednostavnosti pokretanja posla, 178. mjesto po lakoći ishoda građevinske dozvole, 92. mjesto po vođenju vlasničkih papira, 86. mjesto po jednostavnosti prekograničnog poslovanja, itd. Sve to je prvenstveno posljedica preniske razine transparentnosti, koja povećava rizik od korupcije, a povećani rizik od korupcije dovodi u pitanje integritet tijela javne vlasti. I upravo je gubitak povjerenja građana u tijela javne vlasti jedna od najgorih posljedica korupcije jer se posljedično negativno odražava na razvoj društva u svakom pogledu. Stoga ne samo korupcija, već i sama sumnja u korumpiranost te dojam korumpiranosti dovode u pitanje vjerodostojnost svake vlasti te uzrokuje narušavanje temeljnih društvenih vrijednosti.

Generalno, dvije su važne karakteristike korupcije. Prvo, da bismo neko djelo mogli nazvati korupcijom nužno je da je počinitelj namjerno pristran. Ako je njegova nepristranost narušena zbog neznanja ili neinformiranosti onda to nije korupcija. Primjerice, kod odlučivanja o sklapanju ugovora o javnoj nabavi vozila, odluku mogu donositi i osobe koje nisu detaljno upućene u sve kriterije koje kvalitetna vozila moraju zadovoljavati pa se mogu voditi jednostavnijim kriterijima kao što je boja. Tu nije nužno riječ o korupciji, nego o neznanju. Drugi preduvjet koji neko djelo treba imati da bi se kvalificiralo kao korupcija je ostvarivanje koristi za počinitelja ili neke njemu bliske osobe. Korupciju je nemoguće točno izmjeriti, nemoguće je iskorijeniti, ali postoje metode da se rizik od korupcije smanji na minimum. Mnoga istraživanja korupcije pokazuju negativan utjecaj na razinu razvijenosti ekonomije. Istraživanja su pokazala povezanost razine korupcije s (a) nižim bruto domaćim proizvodom po glavi stanovnika (GDP per capita) (Lambsdorff, 1999; Svensson, 2005), (b) većom nejednačenošću osobnih prihoda u društvu (Gyimah-Brempong, 2002), te (c) slabijim kapacitetom za privlačenje stranih investicija (Egger i Winner, 2006). Na temelju toga, ORaH prepoznaje borbu protiv korupcije kao jednu od ključnih komponenti održivog razvoja RH te nužan preduvjet za izlazak iz gospodarske krize i ostvarivanja stabilnosti gospodarstva u dužem vremenskom razdoblju.

Robert Klitgaard, je uočio da je rizik od korupcije manji;

- u tržišnoj utakmici nego kod monopola;
- u igri s jasnim pravilima, nego tamo gdje dužnosnici imaju veliku razinu diskrecije u donošenju odluka;
- u sustavima s jasnom podjelom odgovornosti i preciznim informacijama.

Na temelju ovih spoznaja je postavljena čuvena Klitgaardova formula:

$$K = M + D - O$$

pri čemu je Korupcija (K) jednaka monopolu (M) uvećanom za diskreciju (D) i umanjenom za odgovornost (O). Ako pogledamo promjene koje se događaju u Hrvatskoj u posljednjih 20-ak godina, možemo posvjedočiti okrupnjavanju gospodarskih subjekata čime se potiče monopolistički princip funkcioniranja tržišta. Mnogi ugovori između javnog i privatnog sektora, koji ne spadaju pod strateške interese Republike Hrvatske, znaju se neopravdano proglašavati tajnom. Time se osigurava prijenos novčanih sredstava i onemogućuje ulazak u trag novcu. Konačno, svi koji su zaposleni u javnom sektoru te oni koji imaju posla s birokracijom svjesni su problema kompliciranih procedura za obavljanje relativno jednostavnih poslova. U tim kompleksnim procedurama se uključuje veliki broj ljudi, čime se odgovornost dijeli na više razina. Takav princip djelovanja potiče pojavu tzv. difuzije odgovornosti, koji je vrlo štetan po društvo.

Generalno, odnos vjerojatnosti za počinjenje korupcije i iznosa materijalne koristi nije linearan, već odnos odgovara nelinearnom oblikom U-krivulje. Drugim riječima, ljudi su više spremni počiniti djelo korupcije čija je korist izrazito mala ili izrazito velika (Barkan, Ayal, Gino i Ariely, 2012). Možda tvrdnja da se vjerojatnost korupcije povećava kada su u pitanju mali iznosi nije u skladu s općeprihvaćenim uvjerenjem, stoga zaslužuju dodatno obrazloženje. Za male iznose, osoba se neće smatrati nemoralnom te će takva djela

banalizirati. S druge strane, za izrazito velike iznose osoba nalazi različita opravdanja (npr. "ako neću ja, netko će drugi"; "moram misliti na obitelj"; "svako bi učinio isto na mom mjestu", itd.). No, za djela korupcije koja su po iznosu ni velika ni mala, osoba neće narušavati sliku o sebi. Npr. profesor na fakultetu bi bio skloniji "besplatno" pustiti studenta za kojeg se urgiralo u zamjenu za neku drugu uslugu (mala korist), nego da prodaje svoju reputaciju za npr. tisuću kuna (osrednja korist). Time bi lakše sačuvao svoj moralni integritet.

Jedan od važnijih osobinskih faktora koji povećava vjerojatnost korupcije je nedostatak moralne svijesti o kaznenom djelu (Gino, Schweitzer, Mead i Ariely, 2011; Moore, 2008). Drugim riječima, dok god osoba ne vidi ništa loše u svojim postupcima, ona će se ponašati na isti način. Koruptivna djela za male iznose/vrijednosti (npr. darivanje vina, žestokih pića, satova, itd.) se vrlo često banaliziraju. U našem društvu postoji veliki broj neetičnih običaja, koja se ne smatraju štetnima, što svjedoči o niskoj razini svijesti o štetnosti korupcije (Budak, 2007). Riječ je o tzv. "sitnoj korupciji". Ovo se događa zato što se manjim prijestupima zadržava slika o sebi kao o moralnoj i poštenoj osobi. No, jedan od vodećih psihologa u području ispitivanja korupcije Dan Ariely smatra kako su ekonomske posljedice takvih kaznenih djela višestruko štetnije od tzv. "velikih" kaznenih djela. Osnovna premisa takvog stava jest što se "sitni" prekršaji događaju u izrazito velikom broju na svakodnevnoj razini, dok se kaznena djela velikih iznosa događaju relativno rijetko. Procjenjuje se da zbroj ukupne materijalne štete tzv. "sitnih" korupcija višestruko nadmašuje ukupnu materijalnu štetu od ukupnog zbroja štete "velikih" koruptivnih djela (pronevjera i politike korupcije).

Dakle, fokus borbe protiv korupcije ne smije biti ograničen samo na veliku korupciju, već mora biti usmjeren na sprječavanje korupcije na svim razinama i u svim slojevima društva.

Osim iznosa imovinske koristi, važna je i vjerojatnost da počinjeno djelo prođe nekažnjeno. Općenito, što je veća vjerojatnost da djelo prođe nekažnjeno, to je i veća vjerojatnost da će se osoba uključiti u djelo korupcije. Model situacijskog faktora koji doprinosi vjerojatnosti korupciji može se zapisati u matematičkom obliku;

$$Vpd = fu (IK) \times Vui,$$

gdje je Vpd - Vjerojatnost počinjenja djela izražena u %; fu – funkcija odnosa u obliku slova U; IK - imovinska korist; Vui - vjerojatnost uspješne izvedbe u %. Veliki problem u borbi protiv korupcije je mogućnost dokazivanja krivnje na sudu, što značajno povećava vjerojatnost uspješne izvedbe (Vui) kaznenog djela.

Dakle, borba protiv korupcije mora biti usmjerena na povećanje vjerojatnosti otkrivanja i dokazivanja koruptivnih djela.

U čiju korist se provodi korupcija?

Istraživanja su pokazala kako se korupcija podjednako često radi za dobrobit drugim važnim ljudima, koliko i u osobnu korist (Gino, Ayal i Ariely, 2012). Stoga, za očekivati je da se većina protupravno stečene imovine prepisuje na druge značajne osobe. Jednim djelom se to radi kako bi se zameo trag novca, a s druge strane se to radi kako bi se osigurala financijska sigurnost bližnjima.

Dakle, da bi se efikasno borili protiv korupcije, nužno je voditi računa i o onima koji profitiraju od koruptivnih djela, pritom ne sudjeluju izravno u počinjenju koruptivnog djela (kao npr.

članovi obitelji počinitelja djela).

Postoje brojni savjeti kako bi se trebala oblikovati borba protiv korupcije. Neki uzroci korupcije su isti za sve zemlje, no neki su specifični. Isto tako, neke države mogu imati na raspolaganju različita sredstva za borbu protiv korupcije. Primjerice, neke od smjernica borbe protiv korupcije predložio je Vito Tanzi (1998);

- 1) Iskrena i vidljiva predanost političkog vodstva u borbi protiv korupcije;
- 2) Promjena političkog okvira koji će smanjivati mogućnost izvedbe, ali i isplativosti korupcije;
- 3) Smanjivanje razine pojavnosti korupcije povećavanjem plaća u javnom sektoru, honoriranjem poštenog ponašanja, uspostavljanjem efikasne kontrole i kazne za javne dužnosnike; te
- 4) Rješavanje financiranja političkih stranaka.

Pojednostavljenje birokracije i jasno isticanje odgovornosti pojedine fizičke i pravne osobe dovest će do smanjenja korupcije. No, taj dio se ne opisuje ovim prijedlogom, već se uvelike oslanja na prijedlog reforme javne uprave ORaH-a. Također, već postoji pravni okvir i odgovornost političkih stranaka u prikazivanju financiranja političkih stranaka, pa se ovaj prijedlog time ne bavi. Ovaj program usmjerava jest:

- mijenjanje sustava poslovanja javnog sektora;
- razvijanje građanske svijesti o štetnosti korupcije;
- sprječavanje korupcije bez obzira na iznos protupravne imovinske koristi;
- kreiranje mehanizama ili pravnih okvira za uspješnije otkrivanje i sankcioniranje korupcije.

Iako su zemlje Europske Unije značajno iznad svjetskog standarda po pitanju borbe protiv korupcije, važnost borbe protiv korupcije istakla je Cecilia Malmström, Europska povjerenica za unutarnje poslove, povodom predstavljanja prvog izvješća EU o korupciji u veljači ove godine. U tom izvješću je navela kako "...korupcija potkopava povjerenje građana u demokratske institucije i vladavinu prava, škodi europskom gospodarstvu i smanjuje prijeko potrebne porezne prihode". Pitanje korupcije utječe na sve države članice EU-a i stoji gospodarstvo EU svake godine oko 120 milijardi eura (EU Komisija, 2014.) priroda i opseg korupcije i učinkovitost mjera za borbu protiv korupcije su vrlo različite od zemlje do zemlje. Stoga, Komisija predlaže svim članicama EU pojačanje mjera u borbi protiv korupcije. Spektar seže od jačanja neovisnosti institucija za borbu protiv korupcije, strožim kontrolama o financiranju stranaka i javnoj nabavi.

U stvaranju preduvjeta za uspješno suzbijanje korupcije u Hrvatskoj posvetit će se pozornost jačanju pravnog i institucionalnog okvira, prevenciji te progonu i sankcioniranju korupcije, ali ponajviše širenju općedruštvene svijesti o nužnosti njezina sprječavanja.

2. Ciljevi

Ciljevi i alati programa se mogu sažeti u četiri "O": **otvorenost, objektivnost, odgovornost i osviještenost.**

Temeljni ciljevi programa su osvještavanje štetnosti korupcije u javnosti, unaprjeđivanje zakonodavnog i institucionalnog okvira koji će omogućiti maksimalnu objektivnost rada tijela javne vlasti uz jasno definiranu odgovornost za upravljanje pojedinim resursima te podizanje razine otvorenosti u radu tijela javne vlasti.

Ovi ciljevi će se doseći kroz provođenje aktivnosti kao što su:

- promocija i afirmacija nulte tolerancije za korupciju
- jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu tijela državne vlasti, što će rezultirati jačanjem povjerenja građana u državne institucije
- edukacija građana o štetnosti korupcije
- podizanje razine učinkovitosti otkrivanja i kaznenog progona korupcijskih kaznenih djela
- edukacija svih javnosti o štetnosti sukoba interesa i definiranje jasnih zakonskih mehanizama kako bi se postigla objektivnost svih javnih službenika u upravljanju zajedničkim resursima.

Specifični ciljevi

Suzbijanje korupcije zahtjeva ulaganje velikih napora čiji se rezultati mogu očekivati tek u dužem vremenskom razdoblju. Pod pretpostavkom implementacije programa u 2016. godini, ciljevi ovog programa borbe protiv korupcije su;

- do 2020. godine po svim "Doing business" kriterijima dovesti RH u prvih 20% zemalja na svijetu po svim parametrima, što bi otvorilo mogućnosti hrvatskog gospodarstva na svjetskom tržištu kroz povećanje interesa za kvalitetne strane investicije koje bi doprinijele porastu izvoza roba i povećanju broj zaposlenih u privatnom sektoru;
- slanje jasne poruke da je Hrvatska zemlja posvećena borbi protiv korupcije, što će pomoći u privlačenju stranih investicija i stvaranju pozitivnog imidža naše zemlje
- doručivanje pravnih propisa, uvođenje sustava tzv. *check* listi u procedure izdavanja dozvola i upravnih rješenja te transparentna i potpuna objava svih financijskih transfera putem web stranica svih tijela javne uprave tako da se minimizira diskreciono odlučivanje i poveća odgovornost pri upravljanju javnim resursima te stvaranje konkurencije svim monopolima gdje je to izvedivo
- stvoriti u svijetu imidž Hrvatske kao zemlje koja je efikasna u borbi protiv korupcije, što će posljedično pomoći ostvarivanju boljeg vanjsko-političkog položaja u svijetu i rastu ulaganja
- postizanje društvene jednakosti i jačanje osjećaja pravde građanki i građana Hrvatske, čime bi se jačao zdravi oblik domoljublja, nužan za održiv razvoj Hrvatske.

3. Strategija

Sva tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj bi prvenstveno trebala sprječavati korupciju zbog njenih građana. Međutim, sprečavanje korupcije na svim razinama je i obveza Republike Hrvatske preuzeta potpisivanjem i ratificiranjem Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije te cijelog niza dokumenata Vijeća Europe i Europske Unije. U smanjivanju rizika od korupcije treba poseban naglasak dati omogućavanju prava na pristup informacijama, sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, preciznom uređivanju financiranja političkih aktivnosti i reguliranju procesa postupaka javne nabave. Paralelno je nužno raditi na jačanju integriteta javne uprave i povećanju povjerenja građana u tijela javne vlasti, što će rezultirati većim brojem osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju, a koje bi trebalo dodatno zaštititi. Također je nužno uložiti dodatne napore u sprječavanju korupcije u području javne uprave, zdravstva, pravosuđa, obrazovanja i privatnog sektora.

Temeljna načela na kojima počiva cijeli program su **odgovornost, otvorenost, objektivnost i osviještenost.**

Načelo odgovornosti

Sva tijela javne vlasti u Hrvatskoj moraju poštivati pravne procedure, načela i ograničenja te omogućiti pravna sredstva građanima čija su prava povrijeđena, bez obzira na njihov društveni položaj i moć. Načelo podrazumijeva odgovorno provođenje Ustava i drugih zakona i propisa u Hrvatskoj, uključujući međunarodne konvencije i ugovore. Drugim riječima, sva nadležna tijela javne vlasti u Hrvatskoj obvezuju se na preuzimanje pune odgovornosti u djelotvornoj provedbi svih propisa i javnih politika pri čemu se točno zna što je čija nadležnost i tko što mora raditi.

Načelo otvorenosti

Sva tijela javne vlasti moraju biti otvorena za suradnju i otvorena prema građanima. Suradnja mora biti moguća ne samo među tijelima javne vlasti, već i sa svim udrugama civilnog društva. Također, sva tijela javne vlasti dužna su osigurati transparentnost u donošenju odluka i omogućiti građanima pravo na pristup informacijama u skladu sa zakonom. Sva tijela javne vlasti moraju biti otvorena novim idejama i spremna unaprijeđivati svoju politiku s najboljim praksama suzbijanja korupcije.

Prvi Zakon o pravu na pristup informacijama donesen je 2003. godine. Novi Zakon o pravu na pristup informacijama koji je donesen 2013. godine osigurava građanima pravo na pristup informacijama državnih tijela, koja su dužna ustrojiti katalog informacija koje posjeduju, kojima raspolažu ili ih nadziru te osigurati pravo na pristup takvim informacijama. Formiran je ured povjerenice za informiranje kao neovisnog državnog tijela za zaštitu prava na informaciju, nadležan je za praćenje i provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama i o tome redovito izvješćuje Vladu i Sabor Republike Hrvatske.

Radi osiguranja javnosti rada sudova, sudska praksa mora postati dostupna na Internetu, uključujući sudske odluke koje moraju biti u bazi koja će se moći pretraživati. Na temelju procesnih zakona i Sudskog poslovnika omogućuje se primjena načela javnosti glavnih rasprava u sudu, čime se trenutno uglavnom koristi mediji.

Svim građanima je omogućen uvid u liste čekanja na internetskim stranicama bolnica, no to treba dodatno promovirati i osigurati da se dosljedno te liste poštuju u svim zdravstvenim ustanovama. Središnji portal javne uprave Mojauprava.hr treba intenzivno promovirati kao jedinstveno mjesto pristupa informacijama o načinima ostvarivanja prava i ispunjavanja obaveza građana i poduzetnika.

Načelo objektivnosti

Sva tijela javne vlasti dužna su dosljedno i redovito procjenjivati rizike sukoba interesa, ažurirati imovinske kartice dužnosnika i poduzimati odgovarajuće mjere za izbjegavanje sukoba interesa i njegovo uspješno upravljanje kad ga je nemoguće izbjeći.

Za postizanje ovog cilja ključno je upoznati najširu javnost s idejom sprječavanja sukoba interesa te kontinuirano raditi na preduvjetima za stvaranje integriteta državnih dužnosnika. U svim tijelima javne vlasti nužno je uvesti obaveznu specijaliziranu edukaciju kako bi se izgradila etička svijest svih ljudi koji sudjeluju u radu javnih službi, bez obzira jesu li dužnosnici, službenici ili namještenici. Kako bi se ojačao integritet državnih dužnosnika i prevenirao sukob interesa kao predvorje korupcije treba pojačati stupanj informiranosti o postavljenim ograničenjima u odlučivanju za državne dužnosnike.

Kako bi se dodatno stimulirali za rad ljudi u državnoj upravi treba drugačije obračunavati plaće i to sukladno mjerljivim kriterijima uspješnosti svakog službenika i to na potpuno transparentan i objektivan način, bez diskrecijskog odlučivanja nadređenih. To je moguće provesti nadogradnjom sustava Centralnog upisnika predmeta (CUP) programima upravljanja predmetima/projektima. Osim toga, u procedure ishoda dozvola i rješenja nužno je implementirati sustave jednostavnih, racionalnih *check* listi, po uzoru na države s kvalitetnom i transparentnom javnom upravom.

Načelo osviještenosti

Svi građani moraju biti svjesni štetnosti korupcije i upoznati sa svim njenim posljedicama. U društvu mora postojati svijest o tome da su javni resursi vlasništvo svih građana Hrvatske, da upravo oni plaćaju korupciju i da im je u interesu njeno suzbijanje ma koliko se kratkoročno činilo da od korupcije imaju koristi. Svim dužnosnicima, službenicima i namještenicima u tijelima javne vlasti treba dati do znanja da su upravo oni ti koji najviše mogu učiniti za suzbijanje korupcije i potaknuti ih da primjerom pokažu da su protiv bilo kakve zloporabe povjerenih im ovlasti. Oni svi moraju biti svjesni da je suzbijanje korupcije u njihovom interesu i najbolja zaštita njihovih radnih mjesta. Promoviranjem stope nulte tolerancije prema korupciji treba u društvu stvoriti bogaćenje bez pokrića, odnosno iz izvora koji se ne mogu prikazati, neprihvatljivim. Stigmatiziranjem svih koji svoje blagostanje mogu zahvaliti korupciji postiže se iznimno jak efekt odvraćanja.

Sektor

Edukacija o štetnosti korupcije

Bez edukacije o štetnosti korupcije svi naponi u njenom suzbijanju gube na značaju. Kroz edukaciju se mijenja svijest građana i stvaraju preduvjeti da svakom građaninu Hrvatske postane apsolutno neprihvatljivo bilo kakvo koruptivno ponašanje, a dužnosnicima da i ne padne na pamet da tijekom mandata iskoriste nešto od povjerenih im zajedničkih resursa za

vlastiti probitak ili probitak povezanih osoba.

Kako bi se postigli maksimalni rezultati potrebno je ugraditi najmanje četiri sata predavanja o štetnosti korupcije u Građanski odgoj te sustavno organizirati i provoditi edukaciju učenika i studenata o štetnosti korupcije. Svake godine bi trebalo organizirati promotivne kampanje kako bi javnost znala na koje se sve načine korupcija može spriječiti, odnosno kojim tijelima javne vlasti se mogu obratiti za pomoć ako misle da su se susreli s korupcijom. Kako bi se građanima omogućilo da i samo provjere na koji način suzbijati korupciju nužno je uspostaviti javno dostupne baze podataka s propisima i uputama za suzbijanje korupcije te člancima i audio i videozapisima koji obrađuju ovu problematiku. Na fakultetima, posebno pravnim, bi se trebalo poticati pokretanje poslijediplomskih, specijalističkih i doktorskih studija koji bi se bavili različitim aspektima korupcije i nudili načine njezina suzbijanja.

Gospodarstvo

Posljedice korupcije u gospodarstvu se manifestiraju materijalno i nematerijalno te imaju najočitiiji utjecaj na kvalitetu života građana. Upravo zato je upravljanje rizicima korupcije u gospodarskim aktivnostima države iznimno važno, naročito u Hrvatskoj gdje se gotovo dvije trećine bruto društvenog proizvoda redistribuira kroz razne proračune i van-proračunske fondove. Kako bi se rizik od korupcije u gospodarstvu sveo na najmanju moguću mjeru nužno je osigurati maksimalnu jednostavnost i preglednost svih procedura, što će rezultirati smanjivanjem mogućnosti za korupciju i učiniti je jednostavno preskupom. Onog trenutka kad korupcija više nije racionalni izbor koji se isplati, bilo zato jer smanjuje troškove poslovanja, ubrzava postupke ili povećava dobit, neće je više biti.

Jedan od najjednostavnijih načina je promjena titulara vlasništva, odnosno privatizacija, posebice metodama radničkog dioničarstva, no pri tome se nikako ne smije privatizirati nijedno državno poduzeće koje ima monopol, kao što je vodoopskrba, distribucija električne energije ili autoceste. Temeljni preduvjet za bilo kakvu privatizaciju je osiguravanje transparentnosti privatizacijskih procesa uz dosljednu kontrolu tijela koja je operativno provode.

Svaki posao sklopljen s bilo kojim tijelom javne vlasti mora biti javan, izuzev ako se radi o zaštiti nacionalne sigurnosti ili istrazi. Značajni saveznici u provođenju ovih mjera mogu biti poslovna udruženja, posebno kad se radi o promicanju poslovne etike. Integrativni dio je i promicanje politike zaštite zviždača te ubrzavanja sudskih postupaka, tako da tvrtka čiji vlasnik ukaže na korupciju u tijelima javne vlasti ne bude zbog dugotrajnog procesa praktički spriječena normalno poslovati.

Poseban naglasak mora se dati na red regulatornih tijela, odnosno tijela koje određuju bilo kakve kvote. Tu postupak mora biti potpuno otvoren uz precizno određenu odgovornost svakog sudionika u procesu kako bi se osiguralo njihovo djelovanje na objektivan, transparentan i nepristran način.

Pozitivni efekt ovakvog ponašanja u gospodarstvu bit će i smanjivanje sive ekonomije, čime će se osigurati uvjeti za veće prihode proračuna i pošteniju tržišnu utakmicu, u kojoj oni koji poštuju propise i ispunjavaju svoje obaveze prema tijelima javne vlasti nisu zakinuti u odnosu na one koji to ne čine.

Javne financije

Javne financije jednostavno moraju biti javne, za svaku kunu iz bilo kojeg proračuna i iz bilo kojeg javnog poduzeća jednostavno se mora znati kako je potrošena i tu nema nikakve iznimke, jedino može biti ograničenja vezanih uz detaljnost prikaza (mora se znati koliko je Ministarstvo obrane potrošilo na oružje i opremu, ali javnosti ne moraju nužno biti dostupni potpuno detaljni izvještaji). ORaH predlaže primjenu skandinavskog modela koji podrazumijeva objavu svih financijskih transakcija svih tijela javne uprave na web stranicama tih tijela i to u realnom vremenu. Sustav unutarnjih financijskih kontrola, odnosno financijsko upravljanje i kontrola te unutarnja revizija, moraju biti potpuno otvoreni i javnosti moraju biti dostupni podaci o svim kontrolama provedenim u bilo kojem od tijela javne vlasti, odnosno poduzeća u njihovom vlasništvu. Uz provođenje ovih kontrola nužna je i edukacija i službenika i namještenika u tijelima javne vlasti i javnim poduzećima i građana kako bi se osigurala najveća moguća stopa razumijevanja funkcioniranja sustava. Unutarnji revizori u tijelima javne vlasti trebali bi kontinuirano svojim savjetima i preporukama unaprijeđivati poslovanje korisnika proračuna.

Posebno transparentna u svom radu mora biti Porezna uprava, obzirom da ona ponajviše pridonosi realizaciji prihoda u proračune na svim razinama te ima mogućnost značajno utjecati na poslovanje svakog u ovoj zemlji. Uvođenjem osobnog identifikacijskoga poreznog broja povezane su sve službene evidencije o osobama i o imovini koje se vode u Republici Hrvatskoj, kako za potrebe porezne politike, i sad je nužno te podatke umrežiti sa svim registrima imovine, počevši od registra motornih vozila i plovila do gruntovnice. Na temelju podataka iz službenih evidencija o osobama, bilo pravnim bilo fizičkim, i o njihovoj imovini moći će se izraditi dinamičke imovinske kartice za sve i vrlo jednostavno utvrditi tko je ostvario neku materijalnu korist zahvaljujući korupciji. Na taj način će se dobiti znatno bolji pregled nad imovinom građana i pravnih osoba, uvid u praćenje tokova novca te bitno smanjiti rizike od korupcije.

U carinskom sektoru je nakon ulaska u EU prostor za korupciju bitno smanjen jednostavno zato što je smanjen i opseg prometa podložnog carinjenju, no još uvijek je nužno podići informiranost građana o načinima carinjenja uz osiguravanje maksimalne preglednosti svih postupaka. Zbog smanjivanja rizika od korupcije treba i dalje nastaviti sa sustavnim rotacijama carinskih službenika na graničnim prijelazima sa zemljama koje nisu članice EU.

Konačni rezultati svih ovih aktivnosti bit će jačanje postojeće unutarnje i vanjske financijske kontrole, a to će za posljedicu imati poboljšanje i unaprjeđenje poslovanja svih korisnika proračuna. Poboljšano financijsko upravljanje i odlučivanje uz pojačanu odgovornost i transparentnost u poslovanju korisnika proračuna na državnoj i lokalnoj razini rezultirat će manjim rasipanjem proračunskih sredstava i samim time povećanjem gospodarske aktivnosti.

Ministarstvo financija u skladu sa svojim ovlastima treba nadzirati zakonitosti, regularnosti i pravodobnosti korištenja svih proračunskih sredstava, bez obzira radi li se o tijelima javne vlasti ili izvanproračunskim korisnicima, odnosno fizičkim i pravnim osobama kojima su po različitim osnovama isplaćena sredstva iz državnog proračuna. To će imati značajan utjecaj na suzbijanje nezakonitog ponašanja bilo u korištenju proračunskih sredstava, bilo u korištenju EU fondova. Samo dosljednim inzistiranjem na zakonitom i namjenskom korištenju svih

financijskih sredstava, neovisno o izvorima, odvraća se građane od nezakonitog ponašanja. Stvaranjem djelotvornog sustava prijavljivanja nepravilnosti u upravljanju proračunskim sredstvima, odnosno fondovima EU, koji bi trebao postati lako pristupačan širenjem kruga potencijalnih prijavitelja nepravilnosti, svodi se rizik od korupcije u javnim financijama na minimum.

Svaka transakcija iz proračuna treba biti objavljena u realnom vremenu. Konkretno, kad god neko tijelo javne vlasti nešto plati na njegovoj Internet stranici mora biti objavljeno što je bilo plaćeno, iznos i kome, posebno kad je riječ o troškovima koji nisu plaće.

Javna nabava

S obzirom na značaj tijela javne vlasti i poduzeća u njihovom vlasništvu na gospodarstvo u Republici Hrvatskoj, javna nabava je jedna od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti zbog korupcijskog rizika. Ukupna vrijednost evidentiranih javnih nabava u Hrvatskoj već godinama se kreće oko 15% bruto domaćeg proizvoda, što znači da su tijela javne vlasti, a među njima ponajviše državni proračun i poduzeća u većinskom vlasništvu države, najveći potrošači u Hrvatskoj. Upravo zbog toga nužno je suzbiti na minimum rizike od korupcije u procesu postupaka javne nabave jer su uređeni odnosi između javnog i privatnog sektora motiv gospodarstvenicima da kontinuirano rade na povećanju svoje konkurentnosti, a ne traže zaobilazne načine za poslovanje s tijelima javne vlasti. Na taj način oni postaju konkurentniji i kao izvoznici, a i kao ponuditelji u postupcima javne nabave drugih zemalja članica Europske Unije. Također, uređivanjem sustava javne nabave javni sektor može, primjenjujući načela dobrog gospodarenja, povećati razinu efikasnosti korištenja proračunskih sredstava i tako omogućiti bolje usluge poreznim obveznicima.

Podatke o javnim nabavama, svim isplatama iz proračuna i sudskog registra treba povezati u sustav i omogućiti njihovo pretraživanje i uspoređivanje preko portala. Na taj način bi svatko zainteresiran bez ikakvih problema mogao vidjeti koje firme su najuspješnije u procesu javne nabave i kako se troši proračunski novac te tako ukloniti svaku sumnju u legitimnost postupka. Sustav javne nabave treba shvatiti kao prostor sinergije javnog i privatnog interesa i omogućiti da svi sudionici zadovolje svoje ambicije bez oštećivanja druge strane. Sve dok je i jedan ugovor sklopljen na štetu poreznih obveznika nužno je kontinuirano raditi na povećavanju transparentnosti. Tako će se i unaprijediti upravljanje javnim financijama i pružiti veća pravna sigurnost svim sudionicima sustava javne nabave. Na području svake regije treba postaviti jedinstveni sustav javne nabave za sva tijela javne vlasti i poduzeća u njihovom većinskom vlasništvu, slično kao što je uspostavljen Središnji državni ured za javnu nabavu.

Postupci nabave se moraju odvijati koordinirano i transparentno dodjeljivati uz jednaki tretman svih sudionika sustava javne nabave. To je temeljni preduvjet za poticanje tržišnog natjecanja i održivog gospodarskog razvoja, pri čemu treba voditi računa i o podizanju razine transparentnosti uz istodobno pružanje jedinstvene pravne zaštite.

Najbolji kontrolni mehanizam sustava javne nabave je transparentnost i stoga treba inzistirati na što je moguće višem stupnju otvorenosti cijelog sustava. ORaH se u programskog stavu o javnoj nabavi zalaže za objedinjavanje Uprave za sustav javne nabave koja se nalazi u Ministarstvu gospodarstva (što je ne spojivo s načelima javne nabave), Službe za koncesije i

javno-privatno partnerstvo koja se nalazi u Ministarstvu financija i Državnog ureda za središnju javnu nabavu u Javni servis za javnu nabavu, koncesije i javno-privatno partnerstvo kojem bi dalo ovlasti regulatora. Javni servis za javnu nabavu, koncesije i javno-privatno partnerstvo provodio bi strogi nadzor nad provedbom Zakona o javnoj nabavi, Zakonom o koncesijama i Zakonom o javno-privatnom partnerstvu. Provodio bi postupke javne nabave za državna tijela, lokalnu upravu i samoupravu te za sve ostale organizacije koje se žele uključiti u okvirne sporazume/ugovore koje je Servis sklopio. Javni servis bi se bavio razvojem javne nabave u Republici Hrvatskoj. U sklopu javnog servisa bio bi otvoren „Centar izvrsnosti“, centar za edukaciju i cjeloživotno obrazovanje u javnoj nabavi, koncesijama i javno-privatnom partnerstvu. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM) bi kao institucija prestala djelovati, odnosno pri Upravnom sudu Republike Hrvatske otvorio bi se Odjel samo za drugostupanjske žalbene postupke u javnoj nabavi, koncesijama i javno-privatnom partnerstvu. Izjavljene žalbe ne bi zaustavile postupke nabave/koncesija/javno-privatnog partnerstva. Na taj način bi se ubrzao koeficijent obrtaja u gospodarstvu, izbjegle bi se nepotrebne žalbe odnosno žalbe izjavljene samo zato da se zaustavi postupak, a stranke u postupku bi u privatnim parnicama mogle ishoditi naknadu troškova.

Kažnjavanje koruptivnih djela

Hrvatska je već davno ispunila očekivanja Europske Unije koja je kroz cijeli pristupni proces inzistirala na "velikim ribama" – malo koja demokratska zemlja na svijetu ima toliko visokih dužnosnika koji su procesuirani i osuđeni za korupciju. Ipak, još uvijek je broj pravomoćnih presuda u odnosu na broj započelih postupaka prenizak.

Samo pokretanje kaznenih postupaka svakako je povećalo povjerenje građana u institucije i imalo pozitivnog utjecaja na percepciju korupcije, no svi ovi pozitivni efekti se gube kad postupci traju nerazumno dugo, a posebno ako se na kraju završe oslobađajućom presudom. USKOK je dosad već dokazao da postojanje posebne jedinice za suzbijanje korupcije ima smisla, ali potrebno je još unaprijediti suradnju s policijom i nadzor nad tim tijelima, odnosno kontrolirati kontrolore. Dosad se već pokazalo da je za kažnjavanje koruptivnih kaznenih djela koja su se ipak dogodila bitno koordinirati suradnju USKOK-a s policijom i na daljnjem unaprjeđivanju te suradnje treba kontinuirano raditi.

Zahvaljujući uspostavi imovinskih kartica za sve građane moći će se lakše utvrditi je li netko ostvario nekakvu korist zahvaljujući korupciji te se na taj način olakšati progon, posebno na srednjoj i visokoj razini. Kako bi se demotiviralo dužnosnike da uopće pribjegavaju korupciji nužno je na odgovarajući način u zakonodavstvo implementirati odredbu o neopravdanom bogaćenju Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije. Ova odredba predviđa da se u nacionalna zakonodavstva zemalja potpisnica, među koje spada i Hrvatska, na odgovarajući način ugrade rješenja koja će propisati obvezu dokazivanja legalnosti stjecanja imovine, s time da se sva imovina za koju dužnosnik ne može dokazati da je stečena novcem na koji je uredno plaćen porez oduzima. Ova odredba bi se mogla proširiti i na sve građane.

Bez obzira na složenost protukorupcijskih predmeta i probleme u njihovom procesuiranju nužno je postići da kazneni postupci za korupcijska kaznena djela završe u najkraćem mogućem vremenu. To je jedini način da se kroz kazneni progon uspije postići pozitivne efekte u odvraćanju od korupcije te poticanju potencijalnih zviždača da je prijavljuju jer će

vidjeti da kod tijela javne vlasti postoji iskrena želja za procesuiranje svih korumpiranih. Naravno, pored ovoga je nužno uspostaviti kontinuiranu suradnju i razmjenu podataka između svih istražnih tijela s tijelima nadležnim za nadzor tokova novca i registriranje imovine posebice s Poreznom i Carinskom upravom, Financijskim inspektoratom, Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave, Državnim uredom za reviziju i Uredom za sprječavanje pranja novca.

Zaštita zviždača

Temeljni preduvjet za zaštitu zviždača je djelotvorno procesuiranje svih postupaka vezanih uz korupciju kako bi se svaka prijava čim prije riješila i tako na minimum svela moguća odmazda prema njima. Donošenje posebnih zakona o zaštiti zviždača je postalo popularno i svakako ima određenu težinu, međutim dosadašnja iskustva iz drugih tranzicijskih zemalja su pokazala da takvi zakoni obično ostanu mrtvo slovo na papiru. Stoga se ovim programom ne inzistira na donošenju takvog zakona jer već postoji dovoljno propisa koji reguliraju materiju. Tako je Zakonom o obveznim odnosima određeno da pravna osoba odgovara za štetu koju njezino tijelo prouzroči trećoj osobi u obavljanju ili u vezi s obavljanjem svojih funkcija i da za štetu koju zaposlenik u radu ili u svezi s radom prouzroči trećoj osobi odgovara poslodavac kod kojega je radnik radio u trenutku nanošenja štete. Izuzetak je situacija u kojoj se dokaže da su postojali razlozi koji isključuju odgovornost zaposlenika.

Umjesto pisanja novog zakona o zviždačima potrebno je jačati zakonodavni okvir u cilju zaštite osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju te podizati javnu svijest o sustavu odgovornosti države i njezinih tijela za naknadu štete pričinjene protuzakonitim radnjama. Mora se svakako razviti svijest o potrebi sprječavanja samovolje ljudi koji upravljaju zajedničkim resursima jer to u konačnici plaćaju svi građani Hrvatske. Osiguravanjem imuniteta ili odgovarajuće blaže kazne osobama optuženim za korupciju, koje su pridonijele procesuiranje korupcije u Kaznenom zakonu te prilagođavanjem sustava upravljanja tako da se izbjegne odmazda protiv prijavitelja i pruži im se sigurnost svakako bi se smanjio broj ljudi koji ne bi reagirali.

Zdravstvo

Smanjivanje rizika od korupcije u javnom zdravstvu je iznimno značajno za povećavanje povjerenja građana u sustav u cjelini jer apsolutno svatko ima potrebu zatražiti usluge od zdravstvenog sustava, tako da postoji i osobni interes baš svakog građanina, a i javnost je posebno senzibilizirana na korupciju u zdravstvu.

Prvi korak je razbijanje mita o besplatnom zdravstvu – svatko treba znati koliko košta bilo koji pregled, dijagnoza ili zahvat kojem je bio izvrnut i koliko je novca izdvojio za potrebe zdravstvenog sustava. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje morao bi objaviti troškovnike za sve zdravstvene usluge na svojim Internet stranicama. Kako bi se potakla konkurentnost javnih bolnica svaka od njih bi bila plaćena prema ostvarenim uslugama, a ne paušalno kao sada, s time da bi svaki osiguranik imao pravo zatražiti vaučer za uslugu koju želi obaviti i onda sam odlučiti želi li ga koristiti u javnoj ili privatnoj zdravstvenoj ustanovi. Vaučer bi garantirao najjeftiniji pregled ili zahvat u javnoj zdravstvenoj ustanovi, a onda bi sam osiguranik procijenio želi li doplatiti za to isto u nekoj privatnoj ustanovi. Na taj način bi se poticala izvrsnost u sustavu i potaklo sve sudionike da se počnu nadmetati za pacijente, a

pacijentima bi se povećala mogućnost izbora te smanjila mogućnost pojavljivanja korupcije. Pacijenti više ne bi imali razloga nuditi mito da im se neki zahvat osigura preko reda jer bi mogli birati gdje će ga obaviti, a liječnici ne bi imali mogućnost iznude iz istog razloga. Isto načelo bi se primijenilo kod propisivanja lijekova: ako postoji više lijekova za tretman istog problema preko HZZO-a bi korisnicima bio plaćan najjeftiniji lijek, a oni bi mogli onda sami odlučiti žele li doplatiti za skuplji lijek. Na taj način bi onda postalo bespredmetno lobiranje farmaceutskih kompanija za uvrštavanje nekog od lijekova na listu HZZO-a.

Sustav javne nabave za sve javne zdravstvene ustanove treba centralizirati kako bi se postigla bolja pregovaračka pozicija i smanjili rashodi te minimizirao rizik od korupcije. Maksimiziranjem transparentnosti lista čekanja na specijalističke preglede i operativne zahvate i postavljanjem sustava koji bi automatski svaku izdanu uputnicu evidentirao i uvrstio pacijenta na listu čekanja smanjio bi se prostor za eventualne zlouporabe i manipulacije. Više ne bi bilo moguće da liječnici zaposleni u javnom sustavu mogu obavljati privatnu praksu.

Javna uprava

Smanjivanje rizika od korupcija u javnoj upravi ponajprije se postiže pojednostavljivanjem i otvaranjem procedura prema javnosti, no nezaobilazan dio je promoviranje etike i integriteta kako bi se povećala odgovornost i profesionalnost ponašanja službenika, namještenika i imenovanih dužnosnika. Njihovim nepristranim ponašanjem i jednakim tretmanom svih koji trebaju usluge od javne uprave bitno se smanjuje prostor za bilo kakvu korupciju.

Pitanja etike, morala, integriteta i načela ponašanja za državne službenike uređena su ponajprije Zakonom o državnim službenicima, Etičkim kodeksom državnih službenika te posebnim kodeksima kod nekih državnih tijela. No, ovi dokumenti ne obuhvaćaju sva tijela javne uprave pa bi se, da se izbjegne donošenje niza zasebnih dokumenata, trebalo usvojiti jedinstveni Kodeks javne uprave kojim će se definirati etička načela i norme ponašanja u javnom sektoru, počevši od tijela državne uprave i poduzeća u njihovom većinskom vlasništvu pa do jedinica lokalne samouprave i poduzeća u njihovom većinskom vlasništvu. Nakon kreiranja Kodeksa slijedi njegova razrada i prilagođavanje pojedinim tijelima, odnosno poduzećima.

Posebnu pažnju treba posvetiti jedinicama lokalne samouprave koje su daleko od reflektora pa su stoga izložena većem riziku pojave korupcije, što su potvrdila i brojna istraživanja o percepciji korupcije u Hrvatskoj. U neku ruku je to i razumljivo jer jedinice lokalne samouprave su vrlo često u interakciji s građanima koji u mnogo slučajeva nisu upućeni u procedure pa nisu zadovoljni pruženom uslugom, no isto tako nerijetko je razina educiranosti službenika i namještenika na preniskoj razini. Sve zajedno to često dovodi do nesporazuma i presporog rješavanja pojedinih zahtjeva zbog čega se onda javlja sumnja u korupciju. Da bi se to izbjeglo u budućnosti nužno je kontinuirano raditi na edukaciji zaposlenika u tijelima javne vlasti i maksimalno povećati transparentnost njihovog rada te tako omogućiti građanima bolje upoznavanje i s procedurama i s kapacitetima pojedinih jedinica lokalne samouprave. Nužno je i dosljedno provoditi pozitivne zakonske propise i inzistirati na poštivanju obveze objavljivanja općih akata, odluka i svih podataka o održavanju sjednica predstavničkih tijela. Pri tome treba osigurati objavljivanje informacija na Internetu za jedinice lokalne samouprave koje nemaju zadovoljavajuće tehničke uvjete.

Pravosuđe

Ključ je informatizacija i modernizacija svih javnih registara pravosuđa: sudskog registra trgovačkih društava i, naročito zemljišnoknjižnog registra. Već sada postoji unutar sudbenog sustava i državnog odvjetništva sustav elektroničkog upravljanja predmetima (e-Spis, odnosno CTS) koji omogućava kvalitetno statističko praćenje i upravljanje spisima i koji onemogućava manipuliranje predmetima, odnosno famozno spremanje u ladicu. Onog trenutka kad se na temelju ovih alata otvori mogućnost da se svim strankama omogući jednostavna on-line provjera statusa predmeta prostor za korupciju se rapidno smanjuje. Naravno, kad se osiguraju ovakvi alati potrebno je ugraditi mehanizme stimuliranja sudaca koji savjesno rade svoj posao i sankcioniranja neradnika.

Kod svih imenovanja u sustavu pravosuđa treba osigurati maksimalnu transparentnost svih postupaka i dostupnost svih dokumenata vezanih uz izbor pojedinog dužnosnika svim zainteresiranima. Posebno bi značajno bilo onemogućiti da ministar ima utjecaja na imenovanja i napredovanja unutar sustava policije, tu bi trebalo osigurati da sami policajci među sobom odlučuju tko će od njih napredovati.

Znanost i obrazovanje

Korupcija u ovom sektoru je dugoročno najpogubnija za društvo iz dva razloga. Prvi, svaki građanin Republike Hrvatske dolazi u doticaj s ovim sektorom i to u godinama kad se formira kao osoba – ako tu vidi da se korupcija tolerira teško je za očekivati da će razviti nultu stopu tolerancije u budućnosti. Drugi razlog je derogiranje sustava obrazovanja koje je jedina garancija znanstvenom i tehnološkom napretku kao nultom preduvjetu konkurentnosti i razvoja zemlje u bilo kojem pogledu – ako u sustavu znanosti ljudi napreduju zbog kontakata, novca, rodbinskih ili zavičajnih veza, a ne zbog izvrsnosti onda se cijeli sustav urušava. Da bi se rizik od korupcije u sektoru znanosti i obrazovanja smanjio nužno je, kao i u drugim sektorima, osigurati maksimalnu transparentnost uz kontinuirano provođenje kontrole i to u svim segmentima, počevši od upisa u škole i na fakultete pa do javnih natječaja za opremanje škola ili fakulteta. Trebalo bi unaprijediti postupak prijavljivanja i vrednovanja, uz dosljednu primjenu potrebnih mjera predostrožnosti za sprječavanje potencijalnog ili realnog sukoba interesa svih koji u postupku sudjeluju i konačnim javnim objavljivanjem rezultata.

4. Taktički alati

Odgovornost	<p>Precizno definiranje svih propisa i objavljivanje zaduženja i svakog pojedinog zadatka koji pojedini dužnosnici i službenici imaju</p> <p>Kontinuirana edukacija i javnosti i svih dužnosnika, službenika i namještenika u tijelima javne vlasti te u poduzećima u njihovom većinskom vlasništvu</p>
Otvorenost	<p>Dosljedno provođenje Zakona o pravu na pristup informacijama i osiguravanje svih uvjeta za rad Ureda povjerenice za informacije</p> <p>Uvođenje sustava <i>check</i> lista u procedure ishoda dozvola i rješenja</p> <p>Podaci o stanju svih proračuna moraju biti dnevno dostupni javnosti, kao i podaci o plaćanjima iz proračuna.</p> <p>Raspored svih suđenja dostupan na Internetu, s time da s vodi računa o zaštiti ugroženih.</p> <p>Izrada analize i potreba za pojedine preglede u svim zdravstvenim ustanovama – na taj način bi se ustanovilo koji su resursi potrebni da se osigura zdravstveni tretman svim pacijentima u razumnom roku.</p>
Objektivnost	<p>Dosljedno provođenje Zakona o sprječavanju sukoba interesa</p> <p>Kreiranje imovinskih kartica za sve državne službenike koji imaju pravo naplaćivati kazne: policajce, inspektore, carinike i, posebno, poreznike</p> <p>Imovinske kartice moraju biti pohranjene u tijelu javne vlasti gdje je državni službenik zaposlen, a njihovu točnost garantiraju sami zaposlenici</p> <p>Imovinske kartice su dostupne isključivo represivnim tijelima i nisu javne</p> <p>Ukoliko postoji disproporcija između prihoda pojedinih državnih službenika i njihove imovine državni službenici su dužni dokazati kako su stekli imovinu.</p> <p>Svi inspektori trebaju biti u Glavnom državnom inspektoratu, a nijedan glavni državni inspektor ni Glavni državni revizor ne smiju biti članovi stranaka, s time da ih stranke smiju nominirati.</p> <p>Kako bi se spriječila korupcija u prostornom planiranju uvodi se porez na prenamijenjeno zemljište (tzv. položajna renta), koji predviđa da se povećana vrijednost zemljišta nastala kao posljedica prenamjene oporezuje s 80%, s time da su od toga izuzeta zemljišta koja su bar 10 godina u nečijem vlasništvu.</p>

Osviještenost	<p>Uvođenje bar četiri nastavna sata po semestru o štetnosti korupcije koji će se predavati u sklopu Građanskog odgoja</p> <p>Prebacivanje uplata svih poreza i doprinosa iz bruto plaća na građane, ne više da to rade poslodavci</p> <p>Isticanje PDV-a i trošarina na apsolutno svim proizvodima i računima tako da je udio poreza koji plaćaju građani svima odmah jasno vidljiv</p>
---------------	--

Djelotvoran i primjenjiv institucionalni okvir, od presudne važnosti za uspješno suzbijanje korupcije, podrazumijeva odgovarajuću koordinaciju i suradnju svih relevantnih institucija zaduženih za provedbu antikorupcijske politike i njihov dosljedni nadzor. Dosadašnja iskustva s provedbom antikorupcijskih programa na nacionalnoj razini od prve Nacionalne strategije izrađene 2002. godine pokazala su da je nužno jačati institucionalni okvir ako se želi osigurati uspješna provedba bilo koje strategije. Stoga je nužno osigurati da kod provedbe bude bar jedno tijelo koje će nadzirati provedbu strategije, slično kao što je to dosad radilo Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Nacionalnog programa suzbijanja korupcije, no s većim ovlastima i aktivnije. U idealnoj situaciji bi to tijelo, koje imenuje Hrvatski sabor, uspostavilo neposrednu komunikaciju s institucijama neposredno nadležnim za provedbu pojedinih mjera programa i intenzivno nadziralo njihove aktivnosti. Moguće je osnivanje još jednog tijela da bi se poboljšala koordinacija i međuresorna suradnja u kojem bi bili predstavnici svih tijela nadležnih za provođenje pojedinih odredbi programa.

Prevenција sukoba interesa državnih dužnosnika u nadležnosti je Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa državnih dužnosnika. Povjerenstvo je, među ostalim, zaduženo za objavljivanje imovinskih kartica državnih dužnosnika i njihovo sankcioniranje u slučaju utvrđivanja postojanja sukoba interesa.

Kazneni progon i primjena kaznenopravnih sankcija za korupcijska kaznena djela u nadležnosti je kaznenog pravosuđa i to posebno ustrojenih odjela Ministarstva unutarnjih poslova, zatim Državnog odvjetništva, USKOK-a i sudova.

Edukaciju javnih službi o borbi protiv korupcije pruža Ministarstvo uprave, odnosno Državna škola za javnu upravu, a za edukaciju pravosuđa odgovorna je Pravosudna akademija.

Suradnja s civilnim društvom i obavljanje stručnih poslova iz djelokruga Vlade Republike Hrvatske povjerena je Uredu za udruge čije su aktivnosti usmjerene na stvaranje uvjeta za suradnju i partnerstvo s nevladinim udrugama.

U cilju postizanja učinkovitije antikorupcijske politike, Vlada Republike Hrvatske redovito će procjenjivati i unaprjeđivati institucionalni okvir kako bi osigurala učinkovitu provedbu Strategije.

5. Vremenski tijek aktivnosti

Praktički sve predložene mjere mogu se implementirati u roku nekoliko mjeseci, a najkasnije za godinu dana se može ispuniti sve tehničke zahtjeve. Edukacija bi počela u obrazovnim ustanovama početkom školske godine, u svim ostalim slučajevima početkom kalendarske godine.

Sve aktivnosti navedene u ovom dokumentu moraju se nakon implementiranja u sustav kontinuirano provoditi ako se želi imati neke rezultate.

6. Financijski instrumenti

Za financiranje tehničkih elemenata ovog programa se može financiranje u potpunosti osigurati iz Državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne samouprave, a dodatna sredstva se mogu povući iz izvora poput Svjetske banke ili europskih fondova.

7. Mjerenje učinaka (evaluacija)

Kod ove politike je apsolutno nemoguće izmjeriti točno je li se korupcija smanjila ili povećala iz jednostavnog razloga jer nema općeprihvaćene definicije korupcije. Međutim, za svaku od aktivnosti najjednostavniji kriterij za mjerenje učinaka je vrijeme potrebno za rješavanje određenog zahtjeva prema administraciji – što je kraće vrijeme odgovora to je manji prostor za korupciju. Drugi kriterij može biti utvrđivanje tzv. sivih zona u propisima, odnosno odredbi koje nemaju precizno definirane rokove i zahtjeve koji se stavljaju pred korisnika usluga javne uprave.

Treći, ali koji se ne može izravno povezati s programom, je smanjivanje troškova rada u tijelima javne vlasti i rast bruto domaćeg proizvoda.