

HRVATSKI SABOR

545

Na temelju članka 81. Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor na sjednici 27. veljače 2015. donio je

STRATEGIJU SUZBIJANJA KORUPCIJE ZA RAZDOBLJE OD 2015. DO 2020. GODINE

1. UVOD

Korupcija predstavlja društveno neprihvatljivu pojavu koja izravno ugrožava ljudska prava, razara moral te ugrožava stabilnost i gospodarski napredak države. Osim što je u suprotnosti s pozitivnim zakonskim propisima, ona predstavlja i devijaciju temeljnih društvenih načela. Stoga borba protiv korupcije predstavlja osnovni preduvjet za razvoj otvorenog i demokratskog društva.

Opći principi dobrog upravljanja i organizacije, koji podrazumijevaju odgovornost, učinkovitost, transparentnost, otvorenost, participativnost, osjetljivost i pravičnost institucija u sustavu predstavljaju smjernice za efikasnu prevenciju i način sprječavanja korupcije. Preventivno antikorupcijsko djelovanje zahtijeva, prije svega, detekciju slabosti u organizacijskoj strukturi poslovanja na razini institucija te manjkavosti zakonodavnog regulatornog okvira na svim područjima djelovanja državnih institucija. Samo kontinuiranim djelovanjem moguće je postupno i sustavno suzbijati korupciju i istovremeno reafirmirati politiku kao djelatnost za javno dobro.

Republika Hrvatska kontinuirano strateški promišlja, provodi i nadograđuje sustav antikorupcijskih mjera, počevši od Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije iz 2002. godine i pripadajućeg Akcijskog plana. Stečena iskustva poslužila su kao putokaz za daljnje unaprjeđenje strateškog okvira, najprije usvajanjem Nacionalnog programa za suzbijanje korupcije 2006.-2008., a potom i Strategije suzbijanja korupcije od 19. lipnja 2008. godine i provedbenog Akcijskog plana, koji je revidiran 2010. i 2012. godine, sukladno izazovima i potrebama praktičnog antikoruptivnog djelovanja.

Sljedeći korak na ovom putu predstavlja nova, strukturno i metodološki proaktivno usmjerena Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Dok je prethodna Strategija bila usmjerena na izgradnju institucionalnog i zakonskog okvira, uspostavu koordiniranih međuresornih radnih procesa te na suzbijanje i procesuiranje korupcije, nova Strategija je fokusirana na prevenciju korupcije kroz detekciju korupcijskih rizika i uklanjanje preostalih zakonodavnih i institucionalnih nedostataka. Sustavnim naporima u području prevencije korupciju treba učiniti najrizičnijim izborom. Strategija ujedno promovira integritet i transparentnost u radu državnih tijela i institucija, stavljajući naglasak na odgovornost osoba na javnim funkcijama. Strategija predstavlja participativni okvir za formuliranje antikorupcijskih mjera i praćenje njihova izvršenja.

Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine odražava bezuvjetnu političku opredijeljenost za borbu protiv korupcije i stvaranje sustavnih rješenja za učinkovito suzbijanje korupcije na svim razinama.

2. RAZLOZI DONOŠENJA NOVE STRATEGIJE SUZBIJANJA KORUPCIJE

Republika Hrvatska trenutačno ima uspostavljen zakonodavni okvir, koji konstituira supstancijalni preduvjet efikasnom suzbijanju korupcije, no nesumnjivo postoji prostor za daljnja unaprjeđenja na područjima sistematizacije te nadzora i osiguravanja njegove provedbe.

Analiza Strategije suzbijanja korupcije iz 2008. godine, kao i analiza provedbe mjera i njihovih učinaka, ukazale su na potrebu pokretanja novog ciklusa strateškog planiranja u području suzbijanja korupcije, temeljenog na adekvatnoj analizi stanja i identifikaciji koruptivnih rizika u pojedinim područjima gospodarskog, društvenog i političkog djelovanja.

Strategija uvažava i članstvo Republike Hrvatske u međunarodnoj inicijativi »Partnerstvo za otvorenu vlast« od siječnja 2012. godine, s kojim je Hrvatska pokazala odlučnost u nastojanjima da se poveća kvaliteta i djelotvornost upravljanja javnim resursima provedbom mjera u područjima fiskalne transparentnosti, pristupa informacijama, korištenja informacijskih tehnologija te sudjelovanja građana u oblikovanju javnih politika.

Pri izradi Strategije, uzete su u obzir preporuke sadržane u Antikorupcijskom izvješću Europske komisije od 2. veljače 2014. godine, te preporuke iz izvješća Grupe država protiv korupcije Vijeća Europe (GRECO) u IV. evaluacijskom krugu za Republiku Hrvatsku od 25. lipnja 2014. godine, kao i svi drugi relevantni mehanizmi praćenja borbe protiv korupcije. Svi ti dokumenti daju jasan putokaz za buduće sustavne pomake u antikorupcijskoj politici: sustavan rad na prevenciji korupcije, uspostava prakse analize rizika, izgradnja integriteta i odgovornosti osoba na javnim funkcijama kroz uspostavu specifičnih sustava upravljanja sukobom interesa (izrada i implementacija kodeksa ponašanja za saborske zastupnike, suce, državne odvjetnike, lokalnu razinu vlasti, upravljače javnih tvrtki), snažnija koordinacija i veća učinkovitost antikorupcijskih napora, suočavanje s raširenim i akutnim problemom klijentelizma i korupcije na lokalnoj razini, izgradnja povjerenja građana u javna tijela i institucije itd.

Postoje brojna područja u kojima je Hrvatska već ostvarila značajan napredak, poput prava na pristup informacijama, financiranja predizbornih aktivnosti i političkih stranaka, transparentnost rada izvršne vlasti i uspostavljenog sustava sprječavanja sukoba interesa. Unatoč ostvarenim naprecima u ovim područjima, nužno je uspostaviti svijest o potrebi kontinuiranog praćenja učinkovitosti pojedinih rješenja, budući da je to preduvjet za daljnja unaprjeđenja.

U svrhu identificiranja i suzbijanja koruptivnih rizika, u izradi Strategije primijenjen je sektorski pristup, koji će ciljanim preventivnim mjerama omogućiti sprječavanje različitih pojava oblika korupcije specifičnih za pojedini sektor. Imajući u vidu važnost dosljedne provedbe Strategije i pratećeg Akcijskog plana, osobita pozornost posvetit će se praćenju provedbe utvrđenih mjera suzbijanja korupcije te odgovornosti za njihovu provedbu. Strategija će se provoditi kroz Akcijski plan za borbu protiv korupcije koji će, u cilju praćenja provedbe, biti revidiran svake dvije godine.

3. STRUKTURA SUSTAVA STRATEŠKOG PLANIRANJA

Hrvatski sabor – je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj koje je ujedno zaduženo za usvajanje Strategije suzbijanja korupcije.

Vlada Republike Hrvatske – obavlja izvršnu vlast u skladu s Ustavom i zakonom. U obavljanju izvršne vlasti Vlada određuje, usmjerava i usklađuje provedbu politika i programa te u tu svrhu predlaže i donosi strategije, daje smjernice, donosi akte te poduzima druge mjere potrebne za uređenje odnosa iz područja svoje nadležnosti. Vlada predlaže Strategiju suzbijanja korupcije Hrvatskom saboru.

Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije – obavlja parlamentarni nadzor nad provedbom Strategije suzbijanja korupcije. Na čelu Nacionalnog vijeća je predstavnik oporbene stranke u Hrvatskom saboru, a članovi su pojedini zastupnici te predstavnici civilnog društva koji se bave korupcijskim pitanjima. Nacionalno vijeće ima proaktivnu ulogu u nadzoru provođenja Strategije i redovno organizira tematske sjednice vezane uz borbu protiv korupcije.

Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera suzbijanja korupcije Vlade Republike Hrvatske – osnovano je Odlukom Vlade Republike Hrvatske od 2. kolovoza 2012. godine. Povjerenstvom predsjedava ministar pravosuđa. Uloga Povjerenstva je strateško praćenje provedbe nacionalnih dokumenata koji se odnose na suzbijanje korupcije.

Ministarstvo pravosuđa – kao tijelo državne uprave koordinira izradu Strategije suzbijanja korupcije.

Koordinacijska radna skupina – prihvaća metodologiju i rokove za izradu Nacrta Strategije suzbijanja korupcije, određuje sastav sektorskih radnih skupina/timova te potvrđuje Nacrt Strategije suzbijanja korupcije.

Sektorske radne skupine – sastavljene su od resornih koordinatora zaduženih za pripremu i provedbu mjera antikorupcijskih akcijskih planova. Zadatak im je identificiranje institucija u pojedinom sektoru koje će biti zadužene za provođenje analize koruptivnih rizika i definiranje sektorskih ciljeva s naznakom glavnih antikorupcijskih mjera.

4. OPĆI CILJEVI STRATEGIJE

Uzimajući u obzir sva iskustva iz provedbe prethodne Strategije te u skladu s općom javnom percepcijom korupcije u Republici Hrvatskoj, očito je kako novi strateški okvir za borbu protiv korupcije treba ponovno preusmjeriti prioritete kako bi se pojačali naponi u sprječavanju korupcije.

Strategija suzbijanja korupcije se temelji na sveobuhvatnoj participativnoj identifikaciji korupcijski rizičnih poslovnih procesa i uzroka nepravilnosti u postupanju svih dionika u relevantnim tijelima javne vlasti. Strategija je usmjerena na promjenu stavova i ponašanja svih dionika, od državnih i lokalnih dužnosnika, javnih službenika i građana. Takva metoda omogućuje pokretanje ciljanih antikorupcijskih intervencija prema prethodno određenim sektorskim ciljevima u prioritetnim područjima.

Cilj ove strategije je spriječiti korupciju odnosno upravljati njezinim rizicima u javnoj upravi, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, javnopravnim tijelima, trgovačkim društvima u kojima država te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju vlasničke udjele, privatnom i neprofitnom sektoru. To će se postići:

- povećanjem integriteta, odgovornosti i transparentnosti tijela javne vlasti (središnje i lokalne),
- jačanjem antikoruptivnih mehanizama u tijelima javne vlasti,
- snažnijom suradnjom tijela javne vlasti i jačanjem kapaciteta zaduženih za provođenje aktivnosti usmjerenih na borbu protiv korupcije,
- učinkovitim otkrivanjem i suzbijanjem korupcije,
- dosljednom i učinkovitom provedbom postojećeg zakonodavnog okvira u području suzbijanja i prevencije korupcije,
- uspostavom procedura upravljanja korupcijskim rizicima u tijelima javne vlasti,
- jačanjem javne svijesti o uzrocima i posljedicama korupcije i ulozi svakog pojedinog građanina u prevenciji korupcije,
- jačanjem uloge i suradnje s civilnim društvom u području suzbijanja korupcije,
- razvijanjem međunarodne suradnje na području borbe protiv korupcije,
- jačanjem aktivne uloge medija u poticanju osobnog i profesionalnog integriteta.

5. STRATEŠKA PODRUČJA U BORBI PROTIV KORUPCIJE

5.1. HORIZONTALNI CILJEVI

5.1.1. Integritet unutar političkog sustava i uprave

Pravila etike i integriteta u političkom sustavu i upravi važna su sredstva za osiguranje odgovornosti i profesionalnog ponašanja državnih i javnih službenika i imenovanih dužnosnika. Skup pravila o rješavanju sukoba interesa sprječava i smanjuje rizike od korupcije jer potiču službenike i dužnosnike da postupaju nepristrano i jednako prema svim građanima te osiguravaju zaštitu javnog interesa.

Pitanja etike, morala, integriteta i načela ponašanja uređena su prvenstveno Zakonom o državnim službenicima, Etičkim kodeksom državnih službenika, posebnim kodeksima pojedinih državnih tijela te drugim propisima i aktima koji u određenom dijelu uređuju pravila etičnog ponašanja za državne službenike. Međutim, navedenim dokumentima nisu obuhvaćena sva državna, odnosno javna tijela, stoga je u cilju smanjivanja koruptivnih rizika potrebno na jedinstven način propisati osnovne standarde ponašanja zaposlenika i etička načela prilikom obavljanja službene dužnosti u cjelokupnom javnom sektoru odnosno u tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima, javnim ustanovama i službama i drugim pravnim osobama koje je osnovala Republika Hrvatska. Uređenje etičkog postupanja treba obuhvatiti i sve državne dužnosnike. Osim toga, potrebno je uspostaviti jedinstvenu etičku infrastrukturu u javnoj upravi, a u svim navedenim tijelima razvijati interne procedure za upravljanje sukobom interesa i srodnim etičkim pitanjima, uz potporu etičkih tijela s definiranim savjetodavnim i disciplinskim ovlastima.

Nadalje, potrebno je ojačati etičke standarde saborskih zastupnika, članova Vlade, predsjednika/ce Republike Hrvatske i drugih državnih dužnosnika/ca. Iako se pitanje etičkih načela u odnosu na saborske zastupnike uređuje Zakonom o sprječavanju sukoba interesa, potrebno je uspostaviti etičke standarde donošenjem kodeksa ponašanja za saborske zastupnike kao alternativni instrument kojim bi se izgradila kultura integriteta, a u cilju povećanja povjerenja javnosti u politički sustav.

Transparentnost financiranja i provođenje učinkovitog nadzora financiranja političkih stranaka i izborne promidžbe pridonosi povjerenju građana u izborne procese te ima važnu ulogu u jačanju preventivnih mjera u borbi protiv korupcije. U ovom trenutku već je osiguran visoki stupanj transparentnosti političkog financiranja, uspostavljeni su mehanizmi nadzora i predviđene su administrativne i prekršajne sankcije za kršenje odredbi Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. Međutim, uočene su poteškoće u provedbi nadzora uzrokovane brojnošću subjekata nadzora i načinom dostavljanja i objave financijskih izvještaja. Da bi se navedeni problemi otklonili, potrebno je omogućiti dostavu financijskih izvještaja elektroničkim putem koji bi uz stvaranje javne baze podataka stvorili preduvjete za snažniju javnu kontrolu. Osim toga, za pravilnu primjenu zakona, potrebno je osigurati provođenje aktivnosti radi informiranja subjekata nadzora o propisima koji uređuju financiranje političkih aktivnosti te kontinuiranu edukaciju obveznika primjene zakona i osoba koje su uključene u nadzor.

Nadalje, financiranje referendumskih kampanja u potpunosti je neregulirano postojećim zakonskim okvirom, netransparentno i izvan mogućnosti nadzora, a s obzirom da su odluke donesene na referendumu obvezne te značajno utječu na društveni i politički život zemlje, nužna je zakonska regulacija, čime će se osigurati transparentnost i nadzor njihovog financiranja u cilju sprječavanja moguće korupcije i drugih nepravilnosti i prijevara.

Razvojem demokratskih institucija i civilnog društva lobiranje ima sve veći značaj, budući da se povećava broj donositelja javnih odluka, a istovremeno se širi mogućnost utjecaja na njih. Lobiranjem se može pridonijeti boljem definiranju interesa i boljoj informiranosti vlasti, što u konačnici dovodi do kvalitetnijih odluka i propisa te efikasnije javne politike. Neregulirano lobiranje može dovesti do neprimjerenog utjecaja na procese donošenja odluka te ostvarenju posebnog i/ili privatnog interesa na uštrb javnog interesa. Iskustva većine zemalja koje su uvele zakonski okvir za lobiranje upućuju na to da je učinkovit samo ako se uskladi s relevantnim zakonima o suzbijanju korupcije i sprječavanju sukoba interesa te etičkim kodeksima. Regulacija lobiranja u Republici Hrvatskoj omogućila bi uspostavu lobističkog djelovanja kao legalne i legitimne profesije prema najvišim etičkim standardima, a s ciljem transparentnosti rada, efikasnog upravljanja rizicima korupcije i pozitivnog utjecaja na kvalitetu propisa i odluka koje donosi zakonodavna i izvršna vlast.

CILJ: Jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u tijelima javne vlasti

MJERE:

1. Jačanje integriteta i odgovornosti nositelja javnih funkcija u svim granama vlasti
2. Jačanje transparentnosti izbornih kampanja i regulacija financiranja referendumskih kampanja
3. Regulacija lobiranja u Republici Hrvatskoj.

5.1.2. Lokalna i područna (regionalna) samouprava

Brojna ispitivanja javnog mnijenja o percepciji korupcije u Republici Hrvatskoj ukazuju na vrlo visoku razinu koruptivne rizičnosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Javno percipirana mogućnost pojave korupcije na lokalnoj razini posebno proizlazi iz sljedećih činjenica: vlasništva jedinica lokalne i područne samouprave nad imovinom kojom upravljaju i prihodima kojima raspolažu, zatim potrošnje značajnih iznosa proračunskih sredstava putem javne nabave te izravne interakcije s građanima i mogućnosti utjecaja na prava, obveze i interese širokog kruga subjekata.

Pregled postojećeg stanja lokalnih razina vlasti otkriva postojanje stvarnih rizika nastanka korupcije te upućuje na potrebu provedbe preventivnih antikoruptivnih mehanizama koji uključuju implementaciju načela transparentnosti i odgovornosti u radu i upravljanju imovinom. Nužno je inzistirati na djelovanju službenika i dužnosnika u skladu s vrijednosnim usmjerenjem osobnog integriteta te osvješćivanje i educiranje u cilju sprječavanja sukoba interesa.

Jedan od prepoznatih problema predstavlja trenutno nepostojanje etičkog kodeksa službenika i dužnosnika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Naime, postojećim zakonodavnim okvirom nisu propisani osnovni standardi ponašanja i etička načela koja određuju prihvatljivo ponašanje prilikom obavljanja dužnosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Potreba donošenja etičkog kodeksa nameće se kao neophodni element u nastojanju jačanja integriteta službenika i dužnosnika te povjerenja građana u obavljanju dužnosti u tijelima lokalnih razina vlasti. Osim donošenja etičkog kodeksa nužno je uspostaviti adekvatan institucionalan okvir za njegovu provedbu.

Djelovanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao vlasti koja je najbliža građanima, karakterizira visoka frekventnost interakcija građana i lokalnih službenika i dužnosnika. Velik broj dužnosnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zbog nedovoljne informiranosti često dolazi u situacije sukoba interesa. U cilju prevencije sukoba interesa, tj. utjecaja privatnih interesa na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, potrebno je sustavno i kontinuirano educirati dužnosnike, ali i sve službenike u tijelima lokalnih vlasti, kako bi se izbjegle rizične situacije.

Unatoč zakonskim obvezama objavljivanja općih akata i odluka te omogućavanja dostupnosti podataka o održavanju sjednica predstavničkih tijela, transparentnost u radu lokalnih vlasti nije na zadovoljavajućoj razini. Postojećoj netransparentnosti u radu pridonosi i činjenica nepostojanja tehničkih uvjeta nekih jedinica lokalnih vlasti koje nemaju mogućnost dostupnosti podacima na internetu. Stoga, kao jedan od prioriteta u preventivnom antikoruptivnom djelovanju nameće se potreba jačanja nadzora nad izvršavanjem postojećih zakonskih obveza u smislu osiguravanja više razine transparentnosti u radu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Osim navedenog, generirani korupcijski rizici u posebno osjetljivom sustavu javne nabave, poticani također netransparentnošću u radu lokalnih vlasti, očituju se posebice glede objave natječajne dokumentacije, ugovora o javnoj nabavi, okvirnih sporazuma te dodijeljenih sponzorstava i donacija.

Kako bi se postigla viša razina odgovornosti dužnosnika i službenika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, uzimajući u obzir djelokrug poslova koje obavljaju, te potrebu boljeg nadzora nad radom lokalnih tijela kojim se neposredno ostvaruju potrebe građana, izuzetno je važno u borbi protiv korupcije intenzivirati aktivnosti u cilju suzbijanja i prevencije korupcije na lokalnoj i regionalnoj (područnoj) razini, a sve sa svrhom otkrivanja i sprječavanja korupcije u poslovima iz njihovog samoupravnog djelokruga.

Primjena antikorupcijskih preventivnih mehanizama na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave potrebna je i radi kontroliranja rizika u poslovima upravljanja imovinom navedenih jedinica, posebno trgovačkim društvima u kojima jedinice imaju vlasničke udjele te imenovanja članova nadzornih odbora i uprava, kao i pri zapošljavanju. Provedeni Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske (2010.-2012.) nije uključivao trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Potreba jačanja odgovornosti, transparentnosti i djelotvornosti u radu trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zahtijeva, uz intenziviranje započetih procesa antikorupcijskog preventivnog djelovanja u aktivnostima trgovačkih društava na državnoj razini, proširenje provedbe i praćenja Antikorupcijskih programa na trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uz navedeno, postoji potreba jačanja nadzora nad dodjelom sponzorstava i donacija od strane trgovačkih društava na razini navedenih jedinica kao što je predviđeno i za trgovačka društva u državnom vlasništvu.