



TEMATSKI INFORMATIVNI ČLANAK O EUROPSKOM SEMESTRU

BORBA PROTIV KORUPCIJE

1. UVOD

Korupcija usporava gospodarski rast i narušava učinkovitost javnih rashoda jer se sredstva pritom ne koriste za postizanje rezultata povoljnih za gospodarstvo. Kada su javni resursi ograničeni, korupcija osobito narušava i održivost javnih proračuna te pridonosi smanjenju javnih sredstava za ulaganja. U slučaju deficita, trošak servisiranja dijela duga koji je nastao zbog korupcije dodatno dugoročno utječe na javne financije.

Procijenjeno je da troškovi korupcije u gospodarstvu EU-a iznose 120 milijardi EUR godišnje, što je tek neznatno manje od iznosa godišnjeg proračuna Europske unije¹. Budući da su korupcija i niske stope uključivog rasta uzajamno ovisne, borba protiv korupcije od ključne je važnosti za održivost strukturnih reformi. Javnost i poduzeća očekuju da EU i države članice zaštite gospodarstvo od organiziranog kriminala, financijskih i poreznih prijevара, pranja novca te korupcije.

¹ Ukupni ekonomski troškovi korupcije ne mogu se jednostavno izračunati. Navedeni se iznos temelji na procjenama specijaliziranih institucija i tijela kao što su procjene iznesene u publikaciji Međunarodne trgovinske komore, organizacije Transparency International, Globalnog sporazuma UN-a i Svjetskog gospodarskog foruma pod nazivom „Clean Business is Good Business” iz 2009. prema kojoj na korupciju otpada 5 % BDP-a na svjetskoj razini.

U poslovnom okruženju korupcija uzrokuje nesigurnost, pri čemu se usporavaju procesi i mogu nastati dodatni troškovi. Zbog toga određeno područje postane manje privlačno za poslovanje te se smanjuju privatna ulaganja i konkurentnost, a gospodarstvo ne može ostvariti svoj potencijal. Osim toga, korupcija odvraća porezne obveznike od plaćanja poreza. Sve to zajedno ima domino-efekt na financije u javnom sektoru jer se smanjuju porezni prihodi i dodatno ograničavaju mogućnosti ulaganja javnog sektora.

Manjak raspoloživih resursa kao posljedica korupcije može nepovoljno utjecati na socijalnu zaštitu i javne usluge jer se time smanjuju dostupna proračunska sredstva i narušava jednak pristup javnim uslugama². Zbog korupcije se s vremenom dodatno potiču i produbljuju socijalne nejednakosti, čime se narušava povjerenje u državu, institucije i vladu. Naposljetku, u iznimnim slučajevima, korupcija može ugroziti i samu demokraciju.

Stvarni društveni trošak korupcije ne može se izračunati isključivo na temelju iznosa isplaćenih mita ili javnih sredstava koja su nezakonito korištena. On uključuje i gubitak outputa zbog nepropisne raspodjele sredstava, narušavanja poticaja i drugih nedostataka koje uzrokuje korupcija. Korupcija može negativno utjecati i na

² Gupta *et al.* (2002.), Olken (2006.).

distribuciju dohotka te potaknuti zanemarivanje zaštite okoliša. Što je najvažnije, korupcija narušava povjerenje u legitimne institucije zbog čega one ne mogu na odgovarajući način pružati javne usluge i osigurati pogodno okruženje za razvoj privatnog sektora. U iznimnim slučajevima može doći do gubitka legitimiteta države te političke i gospodarske nestabilnosti. Zbog nesigurnosti koja iz toga proizlazi privatna poduzeća nisu motivirana provoditi dugoročne razvojne strategije, stoga je teže ostvariti održiv razvoj.

Izvor: OECD (2013.) „Issue Paper: Corruption and Economic Growth“ (Dokument za raspravu: korupcija i gospodarski rast)

S druge strane, što su razine transparentnosti i integriteta u javnom sektoru veće, manje je prilika za korupciju. To podrazumijeva veću konkurentnost, učinkovitiju naplatu poreza i javnu potrošnju te konsolidaciju vladavine prava, čime se poboljšava tržišno natjecanje za proizvode i usluge jer se smanjuju prepreke trgovini i ulaganjima.

U skladu s općeprihvaćenom definicijom, korupcija je „zloupotreba moći radi vlastite koristi“. Iako se ta definicija odnosi i na privatni sektor³, općenito se smatra da korupcija podrazumijeva zloupotrebu javnog položaja ili povezivanje s javnom upravom radi ostvarivanja nezakonite koristi za sebe ili treću stranu. Korupcija velikih razmjera uključuje razmjene između viših razina nacionalne i lokalne uprave, vodećih dužnosnika političkih stranaka, izabranih političara i interesnih skupina u privatnom sektoru. Sitna korupcija odvija se između nižih razina javne uprave i građana pojedinaca.

Iskrena politička volja nužan je uvjet za učinkovitu i dugoročnu nacionalnu reformu. To podrazumijeva i svijest o pitanju korupcije na političkoj razini, određivanje prioriteta resursa za provedbu politika za borbu protiv

³ Vidjeti Okvirnu odluku Vijeća 2003/568/PUP od 22. srpnja 2003. o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru.

korupcije, određivanje jasnih i konkretnih ciljeva te stvaranje općeg ozračja političke odgovornosti. Umjesto da se zasnivaju na pukom donošenju propisa te osiguravanju formalne usklađenosti s njime, mjere za smanjenje korupcije, sukoba interesa i pogodovanja trebale bi biti povezane s temeljitim strukturnim i kulturnim promjenama u javnim tijelima i širem društvu. Iako su propisi o borbi protiv korupcije nužni, ključan je izazov ponajprije njihova provedba. Korupcija može utjecati na politike i financijska sredstva na nacionalnoj razini i na razini EU-a. To se navodi u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije u kojem je korupcija utvrđena kao jedno od područja kriminaliteta u kojem bi EU prema potrebi mogao zajednički djelovati⁴.

Osim što je u izvješćima i preporukama u okviru europskog semestra više pozornosti posvetila korupciji, Komisija je podržala nastojanja da se u državama članicama provedu reforme tako što je objavila Izvješće EU-a o suzbijanju korupcije⁵ i za stručnjake u relevantnim područjima organizirala radionice za razmjenu iskustava⁶ diljem EU-a. Praktične smjernice o kvaliteti javne uprave s gotovo 170 primjera studija slučaja služe kao pomoć službenicima u promicanju integriteta⁷.

Niz aspekata koji su isto tako povezani s korupcijom, kao što su javna uprava i učinkoviti pravosudni sustavi, opisani su [zasebnim informativnim člancima](#).

⁴ Članak 83. UFEU-a <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E083>.

⁵ Izvješće EU-a o suzbijanju korupcije, <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>.

⁶ Radionice za razmjenu iskustava u području borbe protiv korupcije https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en.

⁷ Praktične smjernice o kvaliteti javne uprave, <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>.

Ovaj je informativni članak strukturiran na sljedeći način: u odjeljku 2. opisuje se postojeće stanje borbe protiv korupcije u državama članicama EU-a i ključne poteškoće povezane s njom; u odjeljku 3. razmatraju se odgovori politike na te izazove; u odjeljku 4. navode se neki primjeri dobre prakse u državama članicama.

2. KLJUČNI IZAZOVI

Korupcija je složena pojava gospodarskih, društvenih, političkih i kulturnih dimenzija. Učinkovite politike donesene kao odgovor na tu pojavu trebale bi se temeljiti na dokazima o raširenosti i oblicima korupcije u određenoj državi članici, uvjetima koji joj pogoduju te institucionalnim i drugim poticajnim mjerama koje se mogu primijeniti za njezino suzbijanje. Borba protiv korupcije ne može se svesti na standardni niz mjera koje odgovaraju potrebama svih država članica. Ipak, kako bi odgovor bio učinkovit, moraju se uspostaviti instrumenti za sprječavanje, otkrivanje i suzbijanje korupcije te određivanje sankcija za počinitelje.

2.1. Mjerenje korupcije

Kako bi se osmislila strategija za borbu protiv korupcije, ključno je razumjeti razinu korupcije i njezine oblike u određenoj državi članici te utvrditi sektore s visokim rizikom i čimbenike koji je uzrokuju. Međutim, prikupljanje vjerodostojnih podataka o razinama korupcije posebno je zahtjevan zadatak jer korupcija se pojavljuje upravo u područjima u kojima nije vidljiva. Malo je usporedivih službenih statističkih podataka o korupciji razvrstanih prema državama članicama. Tijekom istraživačkog prikupljanja statističkih podataka na razini EU-a⁸ koju je 2015. provela Komisija pokazalo se da države članice različito definiraju kaznena djela,

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan_16_en.pdf.

imaju različite dostupne pokazatelje i primjenjuju različite metode za bilježenje podataka.

Mjerenje korupcije složen je zadatak. Korupcija se razlikuje od većine aspekata karakterističnih za zdravo i bogato gospodarstvo, a koji se mogu izmjeriti s pomoću objektivnih ekonometrijskih pokazatelja. Situacija se može *ocijeniti*, no obično se ne može izmjeriti čitav opseg problema.

Kvantitativne ocjene stoga se zasnivaju na anketama o iskustvima s korupcijom provedenima na određenom uzorku, u kombinaciji sa stručnim ocjenama koje se temelje na istraživanjima. Te se stručne ocjene tradicionalno upotrebljavaju u kombinaciji s analizama značajki sustava koje utječu na pojavu rizika od korupcije ili uspostavljenim mjerama zaštite od takvih rizika u različitim okruženjima. Ankete javnog mišljenja o percepciji korupcije isto su tako važan pokazatelj raširenosti problema tijekom vremena. Činjenica da poduzeća ili javnost smatraju da je korupcija raširena sama po sebi može biti velika prepreka ulaganjima, čime se dodatno pojačavaju učinci korupcije na gospodarstvo⁹.

U skladu s istraživanjem Flash Eurobarometar iz 2015. o stavovima poduzeća o korupciji u EU-u¹⁰:

- 40 % trgovačkih društava u EU-u korupciju smatra problemom za svoje poslovanje

⁹ Nedavno je istraživanje pokazalo da su percepcija korupcije i stvarna iskustva s korupcijom blisko povezani. Charon, Nicholas (2015.) „[Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts](#)” (Postoji li problem s percepcijom mjera za borbu protiv korupcije? Ocjena odnosa iskustava s korupcijom i percepcije korupcije među građanima i stručnjacima), *European Political Science Review*, svezak 8., izdanje 1., veljača 2016., str. 147. – 171.

¹⁰ Istraživanje Flash Eurobarometar iz 2015. o stavovima poduzeća o korupciji u EU-u, http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2084_428_ENG.

- 71 % trgovačkih društava tvrdi da je korupcija raširena u njihovoj državi
- 44 % ispitanika smatra da se u poslovnom svijetu može uspjeti samo uz političke veze
- 34 % trgovačkih društava koja su sudjelovala u javnim natjecanjima i postupcima javne nabave u posljednje tri godine smatra da zbog korupcije nisu uspjela dobiti ugovor.

U odnosu na podatke iz 2013. vidljivo je da se percepcija korupcije na razini EU-a općenito neznatno poboljšala (npr. danas 71 % trgovačkih društava smatra da je korupcija raširena, dok je 2013. taj stav zauzelo 75 % društava). Rezultati na razini država članica znatno se razlikuju. Iskustvo i percepcija korupcije među poduzećima općenito su izraženiji u državama južne i istočne Europe nego u državama sjeverne i zapadne Europe.

Ti su rezultati većinom povezani s rezultatima u okviru drugih složenih indeksa koji se često upotrebljavaju.

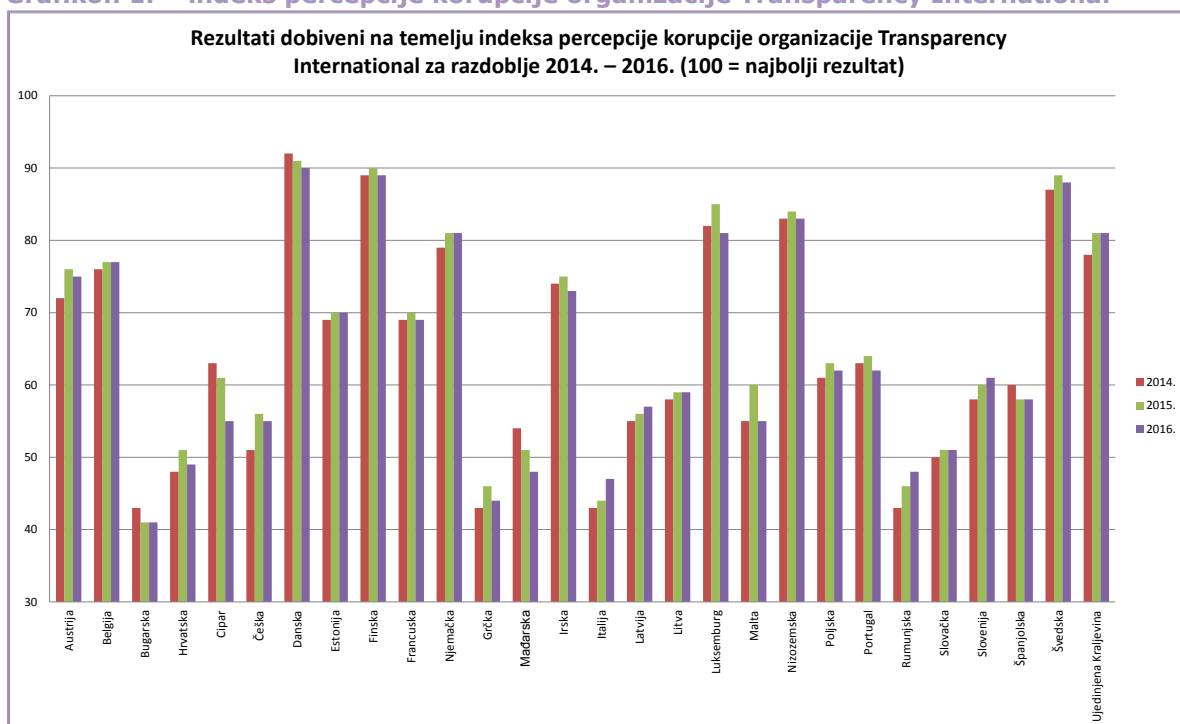
- 68 % trgovačkih društava složilo se s tvrdnjom da pogodovanje i korupcija otežavaju tržišno natjecanje poduzeća u njihovoj državi
- 4 % poduzeća izjavilo je da se u posljednjih 12 mjeseci od njih zatražilo ili očekivalo da plate mito u zamjenu za određene javne usluge ili dozvole.

Indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International¹¹, koji se izračunava s pomoću 12 izvora podataka iz 11 institucija koje evidentiraju rezultate percepcije korupcije u prethodne dvije godine, jedan je od globalnih indeksa koji se često citira. Drugi indeks koji se često upotrebljava jest pokazatelj kontrole korupcije koji je izradila Svjetska banka u okviru svojih pokazatelja upravljanja na globalnoj razini. Ti se pokazatelji temelje na nekoliko stotina varijabli o percepciji upravljanja dobivenih iz 31 različitog izvora podataka¹². Najnoviji rezultati tih dviju anketa za države članice EU-a prikazani su u grafikonima u nastavku.

¹¹ Indeks percepcije korupcije, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

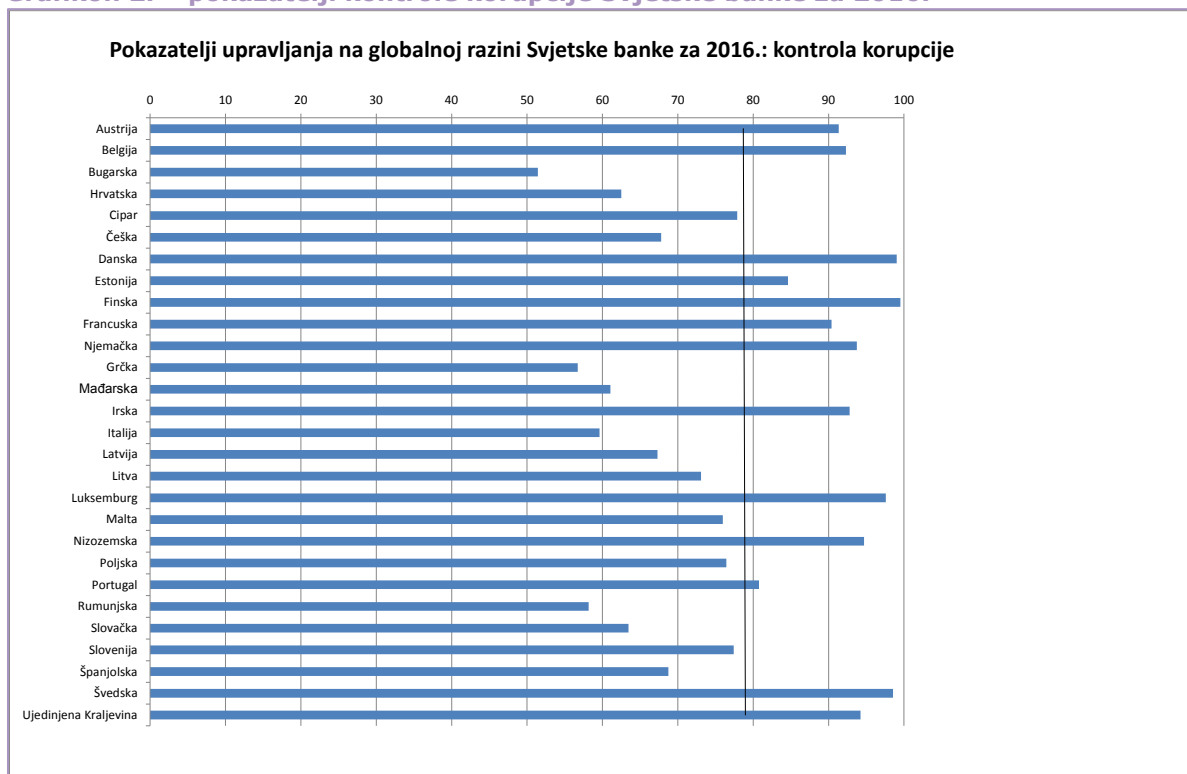
¹² Pokazatelji upravljanja na globalnoj razini <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>.

Grafikon 1. – indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International



Izvor: Transparency International¹³

Grafikon 2. – pokazatelji kontrole korupcije Svjetske banke za 2016.



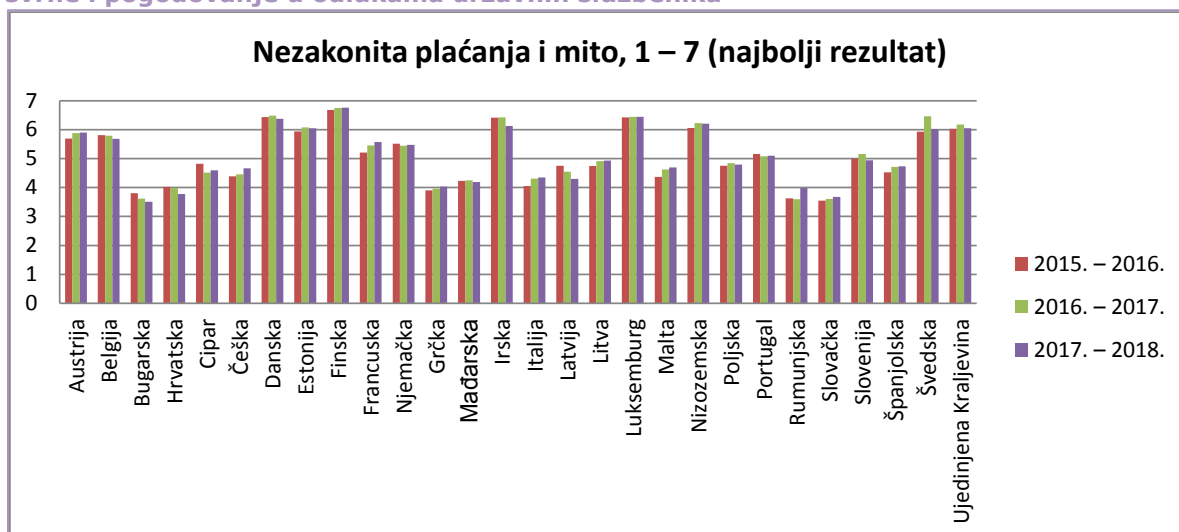
Izvor: pokazatelj kontrole korupcije u okviru pokazatelja upravljanja na globalnoj razini Svjetske banke¹⁴

¹³ Indeks percepcije korupcije, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

Izvješće o globalnoj konkurentnosti treći je po redu najčešće korišteni izvor¹⁵. Izrađuje ga svake godine Svjetski gospodarski forum kako bi utvrdio razinu produktivnosti gospodarstava na globalnoj razini, a obuhvaća više pokazatelja koji su usmjereni na institucije i koji se odnose na rizike povezane s korupcijom. Rezultati se temelje na odgovorima poduzeća u okviru ankete o mišljenju poduzetnika, ponderiranim kako bi se u obzir uzela veličina uzorka i odgovori dostavljeni u protekle dvije godine¹⁶.

U grafikonima 3., 4. i 5. prikazani su najnoviji rezultati za države članice EU-a. Više vrijednosti upućuju na relativno bolju situaciju nego niže vrijednosti.

Grafikon 3. – nezakonita plaćanja i mito, korištenje javnih sredstava u nezakonite svrhe i pogodovanje u odlukama državnih službenika



Izvor: Svjetski gospodarski forum, „Izvješće o globalnoj konkurentnosti”

¹⁴ Pokazatelji upravljanja na globalnoj razini

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>.

¹⁵ Izvješće o globalnoj konkurentnosti za razdoblje 2016. – 2017.

<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/>.

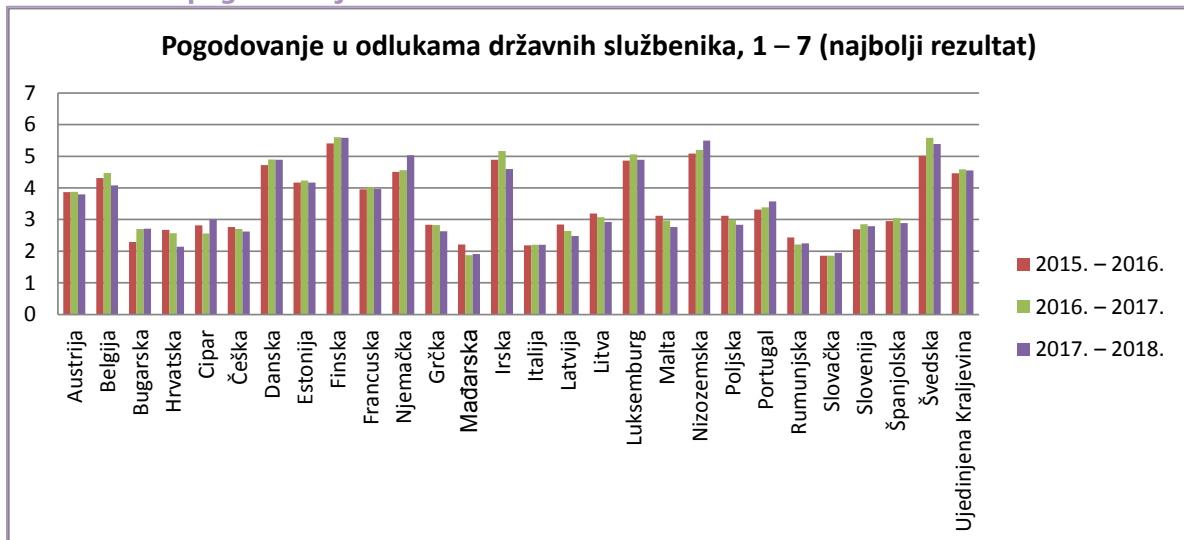
¹⁶ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>.

Grafikon 4. – korištenje javnih sredstava u nezakonite svrhe



Izvor: Svjetski gospodarski forum, „Izvešće o globalnoj konkurentnosti“

Grafikon 5. – pogodovanje u odlukama državnih službenika



Izvor: Svjetski gospodarski forum, „Izvešće o globalnoj konkurentnosti“

2.2. Prevencija: smanjenje prilika za korupciju

Prevencija je ključna sastavnica u borbi protiv korupcije. Mnoge države članice donijele su niz posebnih propisa i osnovale institucije za sprječavanje korupcije i poboljšanje integriteta u javnom sektoru¹⁷.

Kako bi preventivne mjere djelovale, moraju se temeljiti na preciznom utvrđivanju rizika i slabih točaka, a to je jedan od ključnih izazova. Preventivne mjere trebaju biti usmjerene na probleme koji se s pomoću njih nastoje riješiti i trebaju se primijeniti kada je to doista potrebno jer bi u protivnom mogle postati puki birokratski zadaci. Bez odgovarajuće provedbe i praćenja, i najsloženije strategije prevencije tek su formalnost te vrlo malo utječu na pojavu korupcije.

Drugi je izazov povezan s rascjepkanošću. Ako nisu dio sveobuhvatnog pristupa, s pomoću preventivnih mjera rijetko se ostvaruju vidljivi rezultati. Na primjer, izobrazba u pogledu osviještenosti neće biti vrlo učinkovita ako osoblje koje ima dvojbe u vezi s integritetom ne dobije smjernice ili ako se izobrazba ne kombinira s reformama državne uprave kojima se uvodi zapošljavanje na temelju zasluga ili rotacija osoblja zaposlenog na osjetljivim radnim mjestima.

Naposljetku, važno je preuzimanje odgovornosti. Preventivnim mjerama možda se neće uspjeti postići željeni rezultati ako ne postoje jasne upute s viših razina i ako se na nižim razinama ne provode odgovarajuća pravila. Učinkovita strategija prevencije započinje neposrednim i razmjernim praćenjem slučajeva korupcije uključujući, prema potrebi, stegovne postupke te informiranje i medijsku popraćenost u skladu s osjetljivom prirodom predmetnog slučaja.

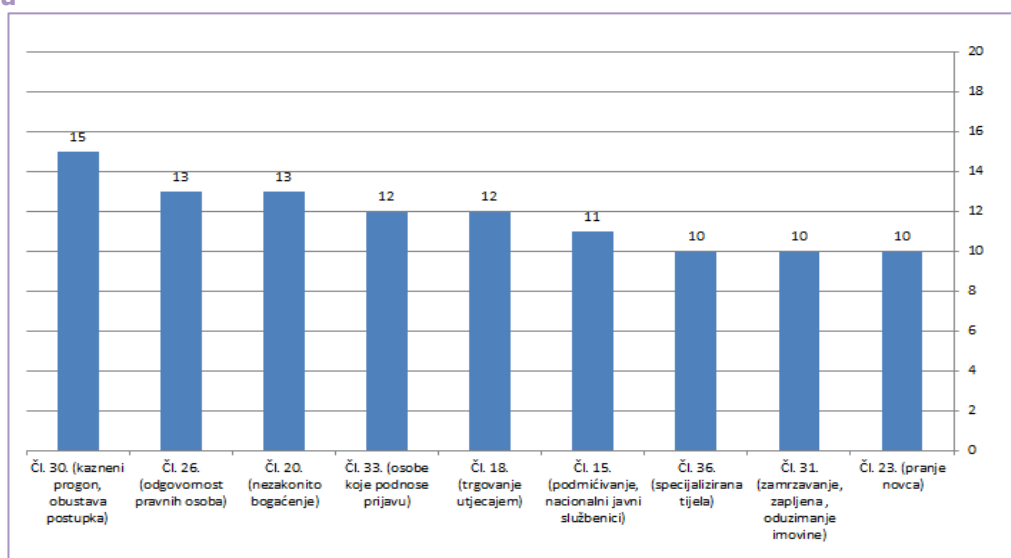
2.3. Djelotvoran odgovor na korupciju u okviru kaznenog prava

Vijeće Europe, UN i EU utvrdili su međunarodne standarde za primjenu kaznenog progona protiv korupcije. Brojne su države članice provele značajne zakonodavne reforme na temelju tih standarda kako bi postupci bili učinkovitiji i kako bi se ojačale odredbe o borbi protiv korupcije (uključujući prikladniju definiciju kaznenih djela, veće sankcije u određenim slučajevima i odredbe o brznoj provedbi postupaka).

Unatoč naporima koji se kontinuirano ulažu u tom području, pojedine države članice i dalje se suočavaju s poteškoćama. Tijekom prve revizije provedbe Konvencije UN-a o sprječavanju korupcije u državama članicama EU-a utvrđene su brojne poteškoće.

¹⁷ Ostale države članice imaju manje složene okvire, no suočavaju se i s manjim rizicima od korupcije jer imaju uspostavljene preventivne mehanizme, prakse ili tradiciju.

Grafikon 6. – najčešće poteškoće u provedbi Konvencije UN-a o sprječavanju korupcije u EU-u

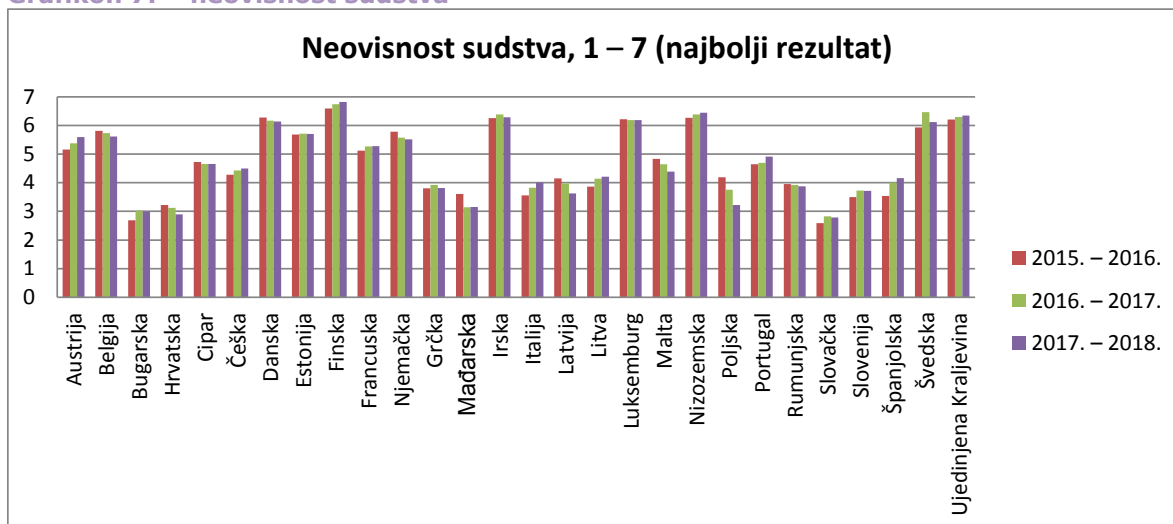


Izvor: Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal

Osim samih pravnih odredbi, iznimno je važno i da institucije zadužene za njihovu provedbu rade učinkovito i nepristrano. Ključno je da su sudstvo, državno odvjetništvo i tijela za provedbu zakona neovisni i imaju na raspolaganju financijska sredstva, ljudske resurse, tehničke kapacitete i potrebnu razinu stručnosti.

Isto tako, uspostava odgovarajuće ravnoteže između povlastica i imuniteta javnih službenika te osiguravanje da one nisu prepreka učinkovitoj provedbi istraga i kaznenog progona u slučaju navodnih kaznenih djela korupcije u određenim državama članicama i dalje predstavlja problem.

Grafikon 7. – neovisnost sudstva



Izvor: indeks globalne konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma

Sposobnost pravosudnog sustava da uvede odvraćajuće kaznene sankcije ima važnu preventivnu ulogu i dokaz je učinkovite nulte tolerancije korupcije u okviru politika.

2.4. Odabrani sektori politike

U ovom se odjeljku detaljnije razmatraju izazovi povezani s dvama konkretnim sektorima: sektorom javne nabave i sektorom zdravstva. Ostala visokorizična područja uključuju sektore kao što su građevinarstvo i industrija vađenja minerala. Sektori lokalne javne uprave koji su najizloženiji rizicima od korupcije uključuju izradu urbanističkih planova uređenja i izdavanje urbanističkih i građevinskih dozvola, gospodarenje otpadom i donošenje odluka o prenamjeni zemljišta.

Javna nabava važan je dio nacionalnih gospodarstava u EU-u (vidjeti [zaseban tematski članak](#)). Komisija je procijenila da je ukupna vrijednost poziva na podnošenje ponuda koja prelazi pragove utvrđene u direktivama o javnoj nabavi u EU-u¹⁸ iznosila približno 14 % BDP-a EU-a u 2016¹⁹.

Zbog razine nastalih financijskih tokova i bliske interakcije javnog i privatnog sektora, sektor javne nabave posebno je izložen korupciji.

¹⁸ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi.

¹⁹ Pokazatelji javne nabave

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3.

Kao što je naveo OECD, slabo upravljanje u sektoru javne nabave prepreka je tržišnom natjecanju i dovodi do povećanja cijena koju uprava plaća za robu i usluge, što izravno utječe na javne rashode i time i na novac poreznih obveznika²⁰.

U studiji iz 2013. provedenoj u osam država članica zaključeno je da su u 2010. ukupni izravni troškovi koji nastaju zbog korupcije u sektoru javne nabave u pet odabranih gospodarskih sektora iznosili od 1,4 do 2,2 milijarde EUR.

U nedavnoj je studiji procijenjeno da godišnji trošak koji nastaje zbog korupcije u sektoru javne nabave u državama članicama iznosi 5,33 milijarde EUR²¹.

U izvješću EU-a o suzbijanju korupcije (2014.) zaključeno je da je javna nabava najizloženija korupciji u građevinskom, energetskom, prometnom i obrambenom sektoru te sektoru zdravstva. Na temelju podataka o kaznenim progonima korupcije u sektoru javne nabave u državama članicama, najčešći problemi javljaju se u fazi koja prethodi dostavi ponuda.

Najčešće su prakse sljedeće:

- sastavljanje posebno prilagođenih specifikacija kako bi se pogodovalo određenim ponuditeljima
- podjela javnih natječaja u manje ponude kako bi se izbjegli natjecateljski postupci
- sukobi interesa koji utječu na dužnosnike koji sudjeluju u javnoj nabavi, ali i na visoke dužnosnike tijela javnih naručitelja
- neopravdana primjena hitnih postupaka ili izuzeća za objavu javnih natječaja.

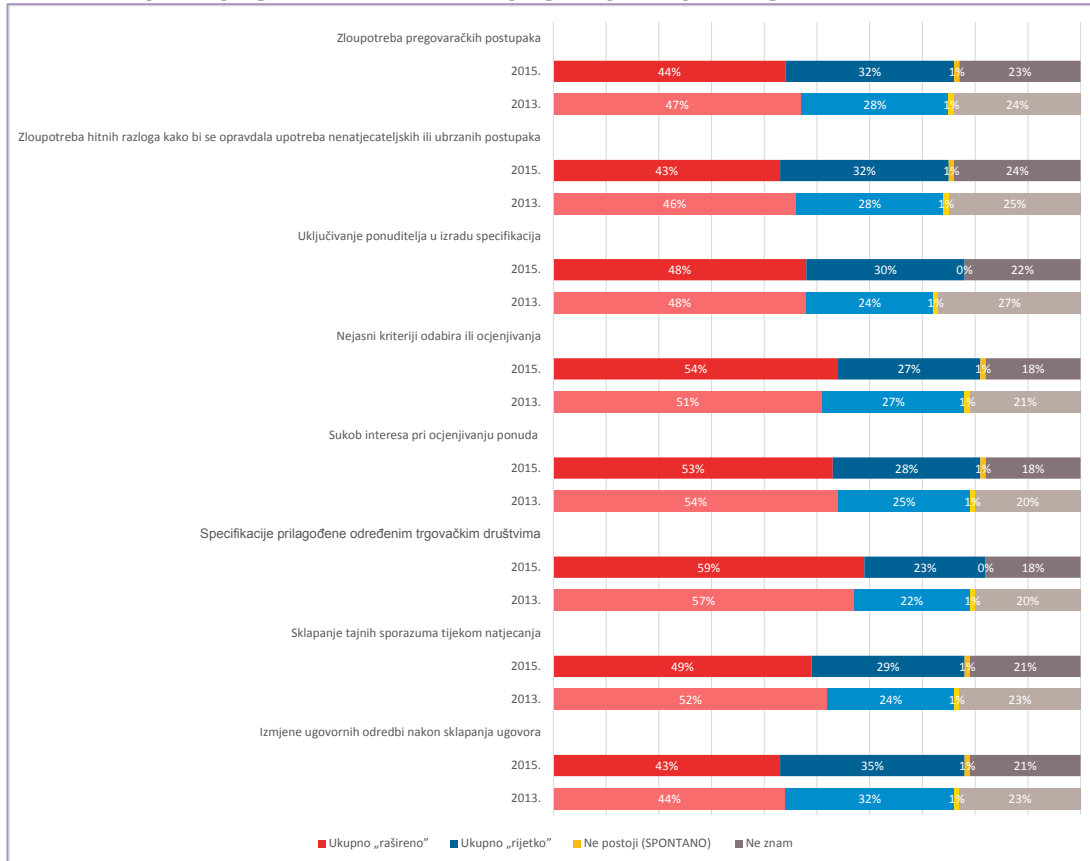
Međutim, slaba razina praćenja i provjere u fazi nakon dodjele ugovora isto tako izaziva zabrinutost jer zbog toga lakše dolazi do neopravdanih izmjena javnih ugovora, namjernih izmjena kvalitete krajnjih rezultata i plaćanja provizija.

Anketa Eurobarometra iz 2015. provedena među poduzećima potvrdila je da su mnoga od tih pitanja i dalje problematična za gospodarske subjekte u državama članicama EU-a.

²⁰ OECD (2009.) „Principles for Integrity in Public Procurement“ (Načela za integritet u sektoru javne nabave), <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

²¹ RAND Europe (2016.), „The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption“, (Troškovi nedjelovanja na razini Europe u području organiziranog kriminala i korupcije). Ta se studija temelji na podacima organizacije [Quality of Government Institute](http://www.qualityofgovernment.org/).

Grafikon 8. – percepcija raširenosti korupcije u postupcima javne nabave



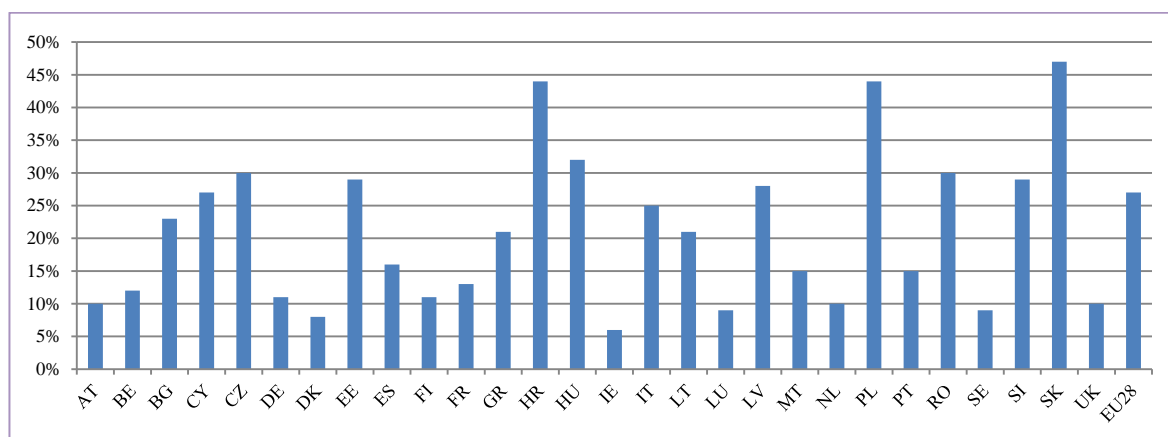
Izvor: Flash Eurobarometar 428 (2015.), „Stavovi poduzeća prema korupciji u EU-u“²².

Primjena pregovaračkih i izravnih postupaka za dodjelu javnih ugovora u određenim je okolnostima svakako opravdana. Međutim, u pojedinim slučajevima ti se postupci primjenjuju kao bi se izbjegli obvezni natjecateljski postupci. U nekim državama članicama stopa primjene nenatjecateljskih postupaka znatno je iznad prosjeka EU-a.

Zbog neopravdane primjene pregovaračkih postupaka može se povećati rizik od korupcije. Isto tako, postupak u kojem se na konkurentnim tržištima podnosi samo jedna ponuda može upućivati na rizike od korupcije u sektoru javne nabave, osobito ako se uz to javljaju i drugi znakovi upozorenja.

²² Flash Eurobarometar 428 (2015.), „Stavovi poduzeća o korupciji u EU-u“ <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instrument/FLASH/surveyKy/2084>.

Grafikon 9. – udio ugovora za koje je podnesena samo jedna ponuda (osim okvirnih ugovora), 2006. – 2017.



Izvor: Europska komisija na temelju podataka iz Službenog lista / baze podataka Tenders Electronic Daily (Hrvatska, 2013. – 2016.; Rumunjska i Bugarska, 2007. – 2016.)

2.4.1. Korupcija u sektoru zdravstva

Sektor **zdravstva** jedan je od sektora u kojima je u određenim okolnostima prisutan rizik od sitne korupcije koja se javlja se u obliku neformalnih plaćanja u zamjenu za poseban tretman. Taj je oblik korupcije raširen u tek nekoliko država članica EU-a. Međutim, ako postoji, vrlo negativno utječe na opći pristup zdravstvenoj skrbi. Nekoliko država članica u posljednjih je nekoliko godina uspjelo ostvariti velik napredak. U pojedinim državama članicama zabilježen je napredak kad je riječ o smanjenju neformalnih plaćanja jer su pokrenute kampanje za podizanje svijesti, aktivne istrage te kazneni progoni, a o svemu se izvješćuje i u medijima. Glavni su uzroci ove pojave složeni, a u državama članicama u kojima je ona najraširenija uključuju ustaljenu praksu prihvaćanja mita, niske plaće zdravstvenih djelatnika, neučinkovite upravljačke strukture i neučinkovite mehanizme kontrole²³. Zbog rascjepkanosti pravnog okvira mogu nastati zakonske praznine i nesigurnosti, što dodatno potiče razvoj prakse neformalnih plaćanja.

²³ Ecorys (2017.) Ažurirana studija o korupciji u sektoru zdravstva. https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies_en?policy=456

U anketama provedenima među građanima EU-a o njihovu izravnom iskustvu s korupcijom potvrđuje se takvo stanje, premda se niz država članica i dalje suočava s velikim rizicima od korupcije u sektoru zdravstva. Osim s neformalnim plaćanjima, rizici od korupcije u sektoru zdravstva povezani su i s povlaštenim pristupom te dvostrukim obavljanjem liječničke djelatnosti²⁴, neprimjerenim oglašavanjem, nabavom i certifikacijom medicinskih uređaja te nabavom i izdavanjem odobrenja za farmaceutske proizvode²⁵.

3. ODGOVOR POLITIKE NA IZAZOVE

Transparentnost i odgovornost svakako su najvažniji elementi u suzbijanju korupcije²⁶. **Integritet tijekom izbora** te transparentan i **odgovoran mehanizam financiranja političkih stranaka** isto su tako ključni elementi u tom području. **Djelotvoran kazneni progon** korupcije, **pravično suđenje** i stroga primjena **odvraćajućih sankcija** za kaznena djela povezana s korupcijom iznimno su

²⁴ Dvostruko obavljanje liječničke djelatnosti odnosi se na liječnike koji rade u privatnim i u javnim zdravstvenim ustanovama.

²⁵ Vidjeti bilješku 23.

²⁶ OECD (2013.) „Issue Paper: Corruption and Economic Growth” (Dokument za raspravu: korupcija i gospodarski rast).

važni preventivni mehanizmi. Djelotvorna pravna **zaštita zviždača** te neovisni **mediji i civilno društvo** ključni su dijelovi djelotvornog okvira za borbu protiv korupcije.

Provedbu zakona potrebno je nadopuniti snažnom politikom prevencije koja se može provesti isključivo u kontekstu bolje kvalitete institucija i upravljanja u javnom sektoru.

Odgovarajuće mjere u okviru politike razlikuju se među državama članicama. Mjere koje su detaljnije opisane u ovom odjeljku nužne su, ali nisu sveobuhvatne niti se s pomoću njih može potpuno iskorijeniti korupcija²⁷. Ključan uvjet za uspješnost bilo koje politike politička je volja čelnika, od izabranih političara do imenovanih dužnosnika. Osim toga, mora postojati neovisno i nepristrano sudstvo koje je spremno i sposobno provoditi istrage i kaznene progone te izricati kazne za djela korupcije.

Korupcija se može smanjiti ako dođe do stvarne promjene kulture u javnim tijelima i širem društvu. Samo donošenje propisa ili administrativnih mjera neće biti dovoljno, ali njihova učinkovita i održiva provedba doista će pridonijeti suzbijanju korupcije. Pojedine države članice koje se suočavaju s velikim izazovima u borbi protiv korupcije uspostavile su složene pravne i institucijske okvire te donijele brojne ciljane strategije ili programe. Ostale države članice nemaju toliko sveobuhvatne okvire, ali se suočavaju s manjim rizicima od korupcije zato što imaju uspostavljene preventivne mehanizme, prakse ili tradicije koje, na primjer, uključuju pružatelje i korisnike javnih usluga ili visoke razine transparentnosti.

3.1. Primjena preventivnih politika

Transparentnost je posebno snažan instrument za u borbu protiv korupcije. Slobodan pristup informacijama jamči bolje upravljanje i povećava razinu odgovornosti vlade. U područjima u kojima postoji specifičan rizik, kao što su sektor zdravstva i sektor javne nabave, neposrednom i proaktivnom objavom relevantnih podataka u jasnom obliku koji se može jednostavno pretraživati mogu se uvelike spriječiti prilike za korupciju i omogućiti da građani nadziru odluke s velikim financijskim učinkom.

Postoji opći trend prema uspostavi otvorenije vlasti i većoj dostupnosti javnih podataka. Ukupno 21 država članica EU-a potpisnica je Partnerstva za otvorenu vlast, odnosno multilateralne inicijative kojom se nastoji zajamčiti da će vlade preuzeti konkretne obveze za promicanje transparentnosti, jačanje položaja građana, borbu protiv korupcije i upotrebu novih tehnologija za jačanje upravljanja²⁸.

Kako bi se izgradio integritet u javnoj upravi, uključujući jačanjem **sustava utemeljenog na zaslugama**²⁹, te provela učinkovita politika **spriječavanja korupcije**, potrebno je riješiti probleme kao što su sukob interesa, nepotizam i pogodovanje. Samo se na taj način može spriječiti stvaranje okruženja pogodnog za prikriveno trgovanje neprimjerenim utjecajem između javnih i privatnih subjekata.

U složenom području izrade javnih politika, javne uprave nastoje voditi stalni dijalog s vanjskim dionicima kako bi osigurale da svaki zainteresirani dionik iznese svoje mišljenje. Budući da se aktivnostima lobiranja može povećati rizik od korupcije i nezakonitog utjecaja

²⁷ Takve se mjere redovito preporučuju u evaluacijama stručnjaka u okviru Skupine država protiv korupcije pri Vijeću Europe (GRECO), Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC) i Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj.

²⁸ <http://www.opengovpartnership.org/about>

²⁹ Charron, N., Dahlström, C. i Lapuente, V., „[Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe](#)” (Mjerenje meritokracije u javnom sektoru u Europi), *European Journal on Criminal Policy and Research*, svezak 22., izdanje 3., 2016., str. 499. – 523.

na regulatorne okvire³⁰, poželjno je uspostaviti mehanizme za praćenje takvih aktivnosti i osiguravanje transparentnosti, bilo s pomoću propisa ili dobrovoljnom registracijom lobista. Takvi mehanizmi mogu pridonijeti smanjenju rizika od korupcije jer omogućuju da odnos između tijela vlasti i vanjskih dionika postane jasniji. Dosad je relativno mali broj država članica poduzeo takve mjere, premda neke od njih trenutačno planiraju donijeti propise ili pravila ili pak razmatraju moguće nove mehanizme.

3.2. Pouzdani mehanizmi vanjske i unutarnje administrativne provjere

Mehanizmi provjere u okviru javnih tijela imaju važnu ulogu u sprječavanju i otkrivanju korupcije. Provedba zakona od najveće je važnosti u borbi protiv korupcije, no duboko ukorijenjena korupcija može se učinkovito suzbiti samo sveobuhvatnim pristupom kojim se nastoje povećati preventivni mehanizmi i mehanizmi provjere na svim razinama javne uprave. Snažni i neovisni revizorski sudovi mogu imati važnu ulogu u promicanju reformi za borbu protiv korupcije, izradi analiza rizika od korupcije i izvješćivanju drugih relevantnih tijela o slučajevima sumnje na korupciju. U nekim državama članicama sustavi unutarnje provjere (posebno na lokalnoj razini) i dalje su slabi i neusklađeni, a može ih se ojačati u kombinaciji sa snažnim politikama prevencije koje će donijeti konkretne i održive rezultate.

3.3. Prijava imovine i sukoba interesa

Prijava imovine službenika zaposlenih na osjetljivim radnim mjestima praksa je koja pridonosi jačanju odgovornosti javnih službenika, jamči veću transparentnost i olakšava otkrivanje

potencijalnih slučajeva nezakonitog bogaćenja, sukoba interesa, nespojivosti dužnosti te otkrivanje i istragu potencijalnih slučajeva korupcije. Učinkovit sustav prijave imovine može pridonijeti izgradnji transparentne javne službe u koju javnost ima veće povjerenje.

Pristupi su prijavi imovine izabranih dužnosnika različiti, a obuhvaćaju obvezu objave veće količine podataka, ograničenije politike objave podataka i politike neobjave podataka. Prijava imovine ne podrazumijeva nužno njezinu objavu, što je potrebno uskladiti s pravom na zaštitu podataka. Države članice koje primjenjuju sustave prijave imovine ne objavljuju sve prijave o imovinskom stanju. Ipak, od javnih službenika zahtijevaju da relevantnim tijelima podnesu detaljne prijave o imovinskom stanju. Prijava imovine mogla bi profesionalnim javnim službenicima u određenim sektorima pomoći u izbjegavanju sukoba interesa. U okviru navedenih različitih pristupa postoji opći trend prema strožim zahtjevima u pogledu prijave imovine za javne službenike.

Provjera je važna sastavnica svakog učinkovitog sustava prijave imovine. U pojedinim državama članicama tijela zadužena za praćenje prijave imovine imaju ograničene ovlasti i instrumente. U drugima pak nema mnogo dokaza o aktivnoj primjeni ili provedbi tih pravila. U nekoliko je država članica sustav provjere složen i nepraktičan, zbog čega je njegova učinkovitost smanjena. Malo je država članica uspostavilo sustav temeljite provjere. U državama članicama u kojima takav sustav postoji, temeljite provjere provode specijalizirane neovisne agencije za borbu protiv korupcije / očuvanje integriteta koje imaju potrebne ovlasti i instrumente za provjeru podrijetla imovine dotičnih javnih službenika u nizu različitih baza podataka (bazi porezne uprave, trgovačkom registru itd.) kako bi utvrdile moguće slučajeve nepravilne prijave.

³⁰ Taj se pojam odnosi na situacije u kojima državne agencije s regulatornim ovlastima, umjesto da djeluju u javnom interesu, promiču poslovne ili političke interese posebnih interesnih skupina koje se nalaze na vodećem položaju u određenoj djelatnosti ili sektoru u kojem agencija posluje.

3.4. Rješavanje problema sukoba interesa

Sukobi interesa pri donošenju odluka, dodjeli javnih sredstava i javnoj nabavi, posebno na lokalnoj razini, ustaljena su pojava u mnogim državama članicama. Sukobi interesa javljaju se u situacijama u kojima javni službenici djeluju ili namjeravaju djelovati ili se čini da djeluju kako bi se ostvario osobni interes³¹. Pitanje sukoba interesa stoga je uključeno u područje primjene niza različitih instrumenata i mehanizama nadzora u borbi protiv korupcije, uključujući instrumente i mehanizme povezane s Konvencijom Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC), Skupinom država protiv korupcije i OECD-om.

Propisi i sankcije koje se primjenjuju na sukobe interesa razlikuju se u EU-u. Pojedine države članice donijele su posebne propise koje se odnose na izabrane i imenovane javne službenike te specijalizirane agencije zadužene za provedbu provjera.

Pitanje sukoba interesa nastoji se riješiti i u okviru sektorskih propisa, na primjer sektora javne nabave. Razina nadzora razlikuje se među državama članicama, pri čemu neke od njih imaju neovisne agencije zadužene za praćenje, a druge se oslanjaju na etička povjerenstva koja podnose izvješća državnom parlamentu.

³¹ U skladu s definicijom Vijeća Europe, sukob interesa odnosi se na situaciju „u kojoj javni službenik ima osobni interes koji može utjecati ili za koji se može činiti da utječe na nepristrano i objektivno obavljanje njegovih službenih dužnosti”, pri čemu osobni interes podrazumijeva „svaku pogodnost za njega, njegovu obitelj, blisku rodbinu, prijatelje i osobe ili organizacije s kojima ima ili je imao poslovne ili političke odnose”.

To uključuje i svaku financijsku ili građansku odgovornost kojoj podliježe javni službenik. Vidjeti Preporuku br. R (2000.) 10 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o kodeksu ponašanja za izabrane dužnosnike:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

Kao i u slučaju prijave imovine, da bi se učinkovito spriječili sukobi interesa, ključno je provjeriti prijave o imovinskom stanju, za što su potrebni odgovarajući kapaciteti za praćenje i instrumenti nužni za učinkovite provjere. Određene poteškoće koje nastaju na svim razinama posljedica su nedovoljnih i blagih sankcija koje se primjenjuju na izabrane dužnosnike.

Posebno rizično područje mobilnost je radne snage između javnih i privatnih sektora. Ako se javnim dužnosnicima zabrani sudjelovanje u određenim aktivnostima, time se može pridonijeti rješavanju problema. Jasna pravila koja je potrebno uvesti da bi se uzeo u obzir takozvani fenomen „rotirajućih vrata” odnose se na razdoblja mirovanja te učinkovitu provedbu provjera i prelaska iz jednog sektora u drugi, ali i primjenu odvratajućih sankcija zbog kršenja propisa. Takva su pravila ključna za promicanje integriteta i uklanjanje prilika za korupciju.

3.5. Učinkovita zaštita zviždača

Zaštita zviždača pridonosi sprječavanju i otkrivanju korupcije i drugih nepravilnosti u javnom i privatnom sektoru. U pojedinim državama članicama EU-a postoje kulturološke norme zbog kojih članovi osoblja ponekad ne žele progovoriti o problemima. Cilj zaštite zviždača nije samo uvođenje tog koncepta u pravne odredbe, već je i riječ o dugoročnoj promjeni kultura. U kratkoročnom razdoblju države članice mogu donijeti i provesti propise kako bi jasno dale do znanja da se svaka vrsta odmazde prema zviždačima neće tolerirati. Vijeće Europe izdalo je 2014. godinu detaljnu preporuku u kojoj je utvrdilo 29 načela za zaštitu zviždača, a jedno od njih odnosi se na teret dokazivanja koji u slučajevima navodne korupcije snosi poslodavac³².

³² Preporuka o zaštiti zviždača Vijeća Europe http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cd/cj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp.

Zviždačima je potrebno osigurati pravnu i psihološku potporu. Pri odabiru javnih ili privatnih sredstava za financiranje službi za savjetovanje i pružanje potpore javljaju se složena pitanja o učinku na njihovu neovisnost. Primjeri iz Ujedinjene Kraljevine i Nizozemske pokazuju da postoje različiti načini na koje se može pružiti potpora. U Ujedinjenoj Kraljevini ključnu ulogu ima dobrotvorna organizacija pod nazivom *Public Concern at Work* koja se samostalno financira. U Nizozemskoj je nedavno osnovana Kuća za zviždače (*Huis voor Klokkeluiders*) u okviru institucije nacionalnog ombudsmana, koja se bavi prijavama koje podnose osobe iz javnog i privatnog sektora, pruža savjete i pokreće istrage o prijavljenim nepravilnostima.

Kao i u ostalim područjima, ključna je provedba. Za određene se države članice općenito smatra da imaju dobre propise o zviždačima, no oni se nedovoljno provode u praksi³³. Jedan od zaključaka donesenih nakon radionice za razmjenu iskustava koju je 2015. organizirala Komisija jest taj da će neki propis vjerojatno biti učinkovitiji ako se donese nakon opsežne javne rasprave i aktivnosti podizanja svijesti, pri čemu ključnu ulogu ima civilno društvo³⁴.

3.6. Provedba istraga, kaznenog progona i izricanje sankcija za kaznena djela korupcije

Sposobnost pravosudnog sustava da odredi odvratajuće kaznene sankcije ima važnu preventivnu ulogu i jasan je znak da se korupcija neće tolerirati.

³³ Transparency International, „Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU“ (Zviždači u Europi: pravna zaštita za zviždače u EU-u),

<https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>.

³⁴ Program razmjene iskustava u području borbe protiv korupcije http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organised-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm.

Kako bi se otklonile poteškoće koji sudstvu otežavaju učinkovitu provedbu kaznenog progona i određivanje sankcija za kaznena djela korupcije, možda će biti potrebno provesti mjere povezane s postupovnim pitanjima, proračunom i kvalitetom osoblja. Ostale mjere koje je potrebno provesti odnose se na rješavanje pitanja prekomjernih ili nejasnih pravnih odredbi o ukidanju imuniteta i zastare koje onemogućuju zaključivanje složenih predmeta, posebno kada je riječ o dugotrajnim postupcima ili strogim pravilima o pristupu bankovnim podacima koji otežavaju provedbu financijskih istraga i prekograničnu suradnju.

Međutim, ključan element za učinkovito rješavanje slučajeva korupcije, uključujući na visokim razinama, sposobnost je sudstva da djeluje neovisno te da objektivno i nepristrano, bez neprimjerenih utjecaja, donosi presude u slučajevima korupcije.

Stvarna neovisnost i percepcija neovisnosti³⁵ sudstva utječe i na opće sprječavanje kriminala, uključujući kaznena djela povezana s korupcijom.

Integritet u okviru sudstva ključan je kako bi se zajamčila neovisnost i nepristranost. Korupcija nije povezana samo s odnosom između pravosudnog osoblja i ostalih aktera (javnih i privatnih dionika, državnih odvjetnika i optuženih osoba u kaznenim postupcima), već je povezana i s unutarnjim odnosima u okviru sudstva, uključujući zapošljavanje, dodjelu predmeta i prilike za profesionalni razvoj. Jasna očekivanja u pogledu integriteta, jasno definiran profesionalni razvoj te vjerodostojni postupci zapošljavanja temeljeni na zaslugama na svim razinama uvelike pridonose dobrom funkcioniranju i neovisnosti sudstva.

³⁵ Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u (2016.) sadržava rezultate anketa Eurobarometra o percepciji neovisnosti sudstva s gledišta pojedinaca i poduzeća.

4. USPOREDNA ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA

Svaka institucijska promjena ili donošenje propisa može na određen način utjecati na proračun, prije svega zbog (većinom ljudskih) resursa te primjerice kratkoročnih troškova za nabavu novih informatičkih sustava. Strukturne i zakonodavne promjene donose uglavnom srednjoročne i dugoročne rezultate, a prema procjenama dugoročne prednosti uvelike nadmašuju kratkoročne troškove. Politike čiji je cilj smanjenje korupcije pridonose razvoju dinamičnih i konkurentnih poduzeća, od koristi su za porezne obveznike i društvo općenito, a s pomoću njih se ograničavaju i mogućnosti zloupotrebe od strane interesnih skupina.

U sljedećim primjerima iz država članica prikazan je niz politika koje su provedene ili je u tijeku njihova provedba. Iako ne postoji jedinstveno rješenje za problem korupcije, navedene kratke primjere trebalo bi promatrati kao studije slučaja o rezultatima koji se mogu ostvariti uz dovoljno političke volje i pažnje posvećene tehničkim pojedinostima.

Aktivno promicanje integriteta u javnom sektoru u Nizozemskoj

Integritet, transparentnost i odgovornost aktivno se promiču u nizozemskoj javnoj upravi. Ured za promicanje integriteta u javnom sektoru (BIOS) koji je osnovalo Ministarstvo unutarnjih poslova i odnosa unutar Kraljevine neovisan je institut koji potiče i podupire izradu i provedbu politika kojima se jamči integritet u javnom sektoru.

Osim toga, u brojnim nizozemskim gradovima i zajednicama provodi se politika kojom se jamči integritet na lokalnoj razini, zahvaljujući kojoj se poboljšalo otkrivanje slučajeva povrede integriteta. Politike kojima se osigurava integritet na lokalnoj razini razvile su se u posljednjih 20 godina i postale sastavni dio lokalnog upravljanja.

Sustav prijave imovine i sukoba interesa u Rumunjskoj

Nacionalna agencija za integritet (ANI) osnovana je u Rumunjskoj 2007. te je zadužena je za provjeru izjava o imovinskom stanju, potencijalnih nespojivosti dužnosti i sukoba interesa javnih dužnosnika. Agencija je s radom započela 2008. Osnivanje učinkovite agencije nije bio lagan zadatak, no uloženi su velik trud kako bi se razvili i ojačali institucijski kapaciteti Agencije te dosljedna sudska praksa sudova. Agencija kontinuirano ostvaruje rezultate u području istraga, zaključivanja/upućivanja predmeta i sankcija. Osim toga, pokrenula je javni portal na kojem se objavljuju prijave o imovinskom stanju i sukobu interesa svih javnih dužnosnika, što je važna mjera kojom se jamči transparentnost. Agencija ukupno obrađuje više od pola milijuna takvih prijava godišnje. Poduzete su i mjere kako bi se izradile smjernice o nespojivosti dužnosti i sukobima interesa, ispunjavanju prijave o imovinskom stanju i sukobu interesa te osiguralo osposobljavanje za kontaktne točke u javnim institucijama, čime se nastoji podići svijest o tom pitanju te poboljšati učinkovitost i točnost u postupku podnošenja tih prijava.

Zaštita zviždača u Irskoj i Ujedinjenoj Kraljevini

Zakon Ujedinjene Kraljevine o objavi informacija u javnom interesu iz 1998. smatra se prvim takvim zakonom u EU-u³⁶. Cilj je tog zakona Ujedinjene Kraljevine zaštititi javne interese tako da se osigura zaštita za pojedince na radnom mjestu koji otkrivaju informacije o nepravilnostima koje nisu ograničene samo na slučajeve korupcije. Navedeni Zakon Ujedinjene Kraljevine dobar je model u još jednom aspektu: usmjeren je na postupno djelovanje na način da se potiče da se nepravilnosti prvo prijave na unutarnjoj razini ili općenito

³⁶ Za više pojedinosti vidjeti Praktične smjernice o kvaliteti javne uprave, str. 139 <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en>.

regulatornim tijelima kada je to moguće, te da se informacije objave široj javnosti kada je to opravdano. Da bi se informacije mogle objaviti široj javnosti, moraju biti potkrijepljene čvrstim dokazima.

Irski zakon o zaštićenom otkrivanju informacija iz 2014. temelji se na sustavu Ujedinjene Kraljevine, a njime se tijela javnih sektora dodatno nastoji obvezati na to da uvedu politike za zaštitu zviždača koje su u skladu sa zahtjevima Zakona. Primjenjuje se na zaposlenike, izvođače, pripravnike, osoblje agencija, bivše zaposlenike i tražitelje zaposlenja u javnom i privatnom sektoru. Za razliku od ostalih država članica u kojima zviždači moraju dokazati da postupaju „u dobroj vjeri“ ili „u javnom interesu“, u Irskoj razlog otkrivanja informacija nije važan. Odredbama tog zakona potiče se sve navedene kategorije pojedinaca da prijave nepravilnosti i olakšava pružanje zaštite tim pojedincima. Osobama koje su otpuštene jer su otkrile informacije u skladu sa Zakonom o zaštićenom otkrivanju informacija dostupna je privremena pravna zaštita. Irskim zakonom predviđa se i postojanje neovisnog „primatelja informacija“, odnosno aktivnog ili umirovljenog suca kojemu se dostavljaju vrlo osjetljive informacije.

Transparentnost i upotreba otvorenih podataka i e-nabave za sprječavanje i otkrivanje korupcije u Hrvatskoj, Estoniji, Portugalu i Sloveniji

Redovito i sustavno prikupljanje, praćenje i objava sveobuhvatnih podataka o javnoj nabavi omogućuju veću transparentnost i pomažu u sprječavanju korupcije.

U internetskoj aplikaciji slovenskog Povjerenstva za sprječavanje korupcije pod nazivom „Supervizor“ dostupne su informacije o poslovnim transakcijama brojnih javnih tijela, u kojima se navode podaci o ugovornim strankama, najvećim primateljima sredstava, povezanim pravnim subjektima, datumima, iznosima i svrhama transakcija. Njome se pruža uvid u način na koji javni sektor godišnje potroši prosječno

4,7 milijardi EUR na robu i usluge. Sadržava i pojediniosti o upravnim i nadzornim odborima svih poduzeća u državnom vlasništvu i pod nadzorom države te njihova godišnja izvješća. Takav sustav za osiguravanje transparentnosti olakšava otkrivanje nepravilnosti u javnim ugovorima i rashodima.

Portugal ima nacionalni internetski portal pod nazivom BASE koji služi za prikupljanje podataka o javnoj nabavi na jednom mjestu. U sustavu BASE prikupljaju se podaci o otvorenim i ograničenim postupcima koji prethode dodjeli iz elektroničkog izdanja portugalskog Službenog lista i s certificiranih elektroničkih platformi. Svi javni naručitelji upotrebljavaju određeni dio portala za bilježenje podataka o ugovorima, učitavanje ugovora i bilježenje informacija o njihovu izvršenju. U razdoblju od 2008. do 2011. u sustavu BASE objavljivali su se samo ugovori sklopljeni tijekom postupaka izravne dodjele. Od siječnja 2012. u sustavu BASE moraju se objaviti svi ugovori sklopljeni na temelju svih vrsta postupaka na koje se primjenjuje Zakon o javnim ugovorima. Objavljuju se i informacije o izvršenju ugovora.

U ožujku 2013. lokalna nevladina organizacija u Hrvatskoj pokrenula je internetski portal i elektroničku bazu podataka o javnoj nabavi. U bazi podataka objedinjuju se informacije o provedbi postupaka javne nabave i trgovačkim društvima koja sudjeluju u tim postupcima te je besplatno dostupna javnosti. Elektronička baza podataka sadržava i informacije o imovinskom stanju i sukobu interesa javnih službenika, u skladu s pravilima o prijavi imovine. Takvi objedinjeni podaci omogućuju provedbu unakrsnih provjera.

Kazneni progon za djela podmićivanja stranih dužnosnika u Ujedinjenoj Kraljevini

Države članice koje se učinkovito bore protiv korupcije unutar svojih granica često se suočavaju s poteškoćama zbog postupanja svojih trgovačkih društava u inozemstvu, posebno u državama u kojima je korupcija česta pojava.

Zakonom Ujedinjene Kraljevine o zabrani podmićivanja iz 2010. predviđa se pravni okvir koji nadilazi zahtjeve Konvencije OECD-a o borbi protiv korupcije. Nadležna tijela objavila su i smjernice³⁷ kako bi poduzećima pomogla da se prilagode Zakonu o zabrani podmićivanja iz 2010.

Konkretno, Zakonom o zabrani podmićivanja iz 2010. uvodi se objektivna odgovornost za poduzeća koja ne uspijevaju spriječiti da osobe koje s njima povezane podmićuju u njihovo ime u cilju sklapanja ili održavanja poslovnog dogovora ili ostvarenja koristi koja je s time povezana. Ako njihovi zaposlenici ili druge povezane osobe počine kaznena djela podmićivanja, trgovačke organizacije odgovorne su za kazneno djelo propusta jer nisu spriječile podmićivanje. Ako trgovačka organizacija ima uspostavljene odgovarajuće postupke, može ih upotrijebiti u svoju obranu. Zakon se smatra učinkovitom preventivnom mjerom jer trgovačka društva snažno potiče na sprječavanje podmićivanja te je doveo do toga da donesu sveobuhvatne preventivne postupke.

Ured nadležan za rješavanje slučajeva ozbiljnih prijevара (SFO) u Ujedinjenoj Kraljevini ostvaruje dobre rezultate³⁸ u pogledu provedbe istrage i kaznenog progona za teška kaznena djela podmićivanja stranih dužnosnika, uključujući djela povezana s aktivnostima vodećih poduzeća u Ujedinjenoj Kraljevini. Nedavno je osigurao potpisivanje dvaju sporazuma o o nagodbi³⁹ u predmetima za koje se postupci vode u skladu s odjeljkom 7. Zakona o zabrani podmićivanja iz 2010.

koji se odnosi na propust u sprječavanju podmićivanja.

Datum: 22. 11. 2017.

³⁷ Smjernice Ureda nadležnog za rješavanje slučajeva ozbiljnih prijevара

<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/bribery-act-guidance/>.

³⁸ Predmeti Ureda nadležnog za rješavanje slučajeva ozbiljnih prijevара

<https://www.sfo.gov.uk/our-cases/>.

³⁹ Sporazumi o nagodbi

<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/deferred-prosecution-agreements/>.

5. KORISNI IZVORI

- Izvješće EU-a o suzbijanju korupcije
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en
- Praktične smjernice o kvaliteti javne uprave
<http://ec.europa.eu/esf/toolbox>
- Pokazatelji upravljanja na globalnoj razini Svjetske banke
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>
- Načela za integritet u sektoru javne nabave Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Europska komisija, službeni statistički podaci o korupciji
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf
- Skupina država protiv korupcije pri Vijeću Europe
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp
- Preporuka Vijeća Europe o zaštiti zviždača
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp