



# SMJERNICE O PROVEDBI PROCJENE KORUPTIVNIH RIZIKA

Jačanje integriteta javnog sektora  
CRO INTEGRITY / HR 12 IB OT 01



OSMIJEH SE  
OSMIJEHOM VRAĆA  
Tu smo zbog Vas



Projekt financira  
Europska unija  
Europska unija



REPUBLIKA HRVATSKA  
Ministarstvo  
uprave



# SMJERNICE O PROVEDBI PROCJENE KORUPTIVNIH RIZIKA

Jačanje integriteta javnog sektora  
CRO INTEGRITY / HR 12 IB OT 01

# SADRŽAJ

<b>1. Uvod: Što je provedba procjene koruptivnih rizika i zašto bi je trebalo provesti?</b>	<b>5</b>
1.1. Korupcija	8
1.2. Koruptivni rizik	10
1.3. Procjena koruptivnog rizika	10
1.4. Izvedivost procjene koruptivnog rizika u javnom sektoru Republike Hrvatske	12
<b>2. Kako se pripremiti za provedbu procjene koruptivnog rizika?</b>	<b>13</b>
2.1. Imenovanje osobe odgovorne za provedbu procjene rizika	15
2.2. Uključenje cijelog javnog tijela u postupak	16
2.3. Određivanje metodologije i planiranje različitih koraka procjene	18
<b>3. Kako definirati koruptivne rizike u javnom sektoru Republike Hrvatske?</b>	<b>19</b>
3.1. Prikupljanje relevantnih podataka o koruptivnim rizicima	21
3.2. Mapiranje osjetljivih postupaka i funkcija	24
3.3. Utvrđivanje rizika za svako radno mjesto i postupak osjetljiv na korupciju	25
3.3.1. Čimbenici koruptivnih rizika	25
3.3.2. Koruptivni rizici	26
3.3.3. Negativan učinak koruptivnih rizika	26
<b>4. Kako procijeniti koji koruptivni rizik detaljno analizirati?</b>	<b>29</b>
4.1. Mjerenje intenziteta rizika	31
4.1.1. Mjerenje vjerojatnosti rizika	32
4.1.2. Procjena učinka rizika	34
4.1.3. Spajanje vjerojatnosti i učinka	35
4.2. Definiranje i evaluacija postojećih zaštitnih mjera	37
4.3. Prioritiziranje rizika koje treba riješiti	40

<b>5. Koje je korake potrebno poduzeti nakon postupka procjene koruptivnog rizika?</b>	<b>43</b>
5.1. Diseminacija rezultata postupka procjene koruptivnog rizika s ciljem jačanja svijesti	46
5.2. Od definiranja rizika do upravljanja rizicima putem rezultata postupka procjene koruptivnih rizika	47
5.3. Redovna revizija analize rizika	50
<b>DODATAK 1 Upitnik o procjeni koruptivnog rizika u javnom sektoru Republike Hrvatske</b>	<b>51</b>



# 01.

**UVOD:  
ŠTO JE PROVEDBA  
PROCJENE  
KORUPTIVNIH  
RIZIKA I ZAŠTO  
BI JE TREBALO  
PROVESTI?**



# UVOD: ŠTO JE PROVEDBA PROCJENE KORUPTIVNIH RIZIKA I ZAŠTO BI JE TREBALO PROVESTI?

Učinci korupcije potkopavaju povjerenje javnosti u rad i stabilnost javnog sektora, podižu razinu nezadovoljstva, utječu na ravnopravnost i sigurnost građana te ugrožavaju vladavinu prava i pravnu državu. I sama sumnja u korupciju predstavlja opasnost jer dovodi u pitanje vjerodostojnost vlasti i političkih odluka.

Indeks percepcije korupcije složeni je indeks zasnovan na anketama i istraživanjima koje su provele neovisne institucije među poslovnim ljudima, analitičarima i lokalnim stručnjacima kojim se mjeri stupanj percepcije korupcije u javnom sektoru, a koristi se skalom od 0 do 100 pri čemu 0 označava visoku percepciju korumpiranosti, a 100 najnižu. 2017. g. istraživanje je provedeno u 180 zemalja svijeta.

Budući da se temelji **na percepciji upućenih stručnjaka o prisutnosti** korupcije u pojedinoj zemlji, a ne na empiričkim podacima, indeks percepcije korupcije ukazuje na dojam javnosti o korumpiranosti javnih tijela. Prema podacima Transparency Internationala, Hrvatska kontinuirano radi na poboljšanju svog međunarodnog statusa što je vidljivo iz podatka da je u 2014. Republika Hrvatska bila na 61. mjestu dok se 2016. popela na 55. mjesto ljestvice. Najbolji rezultat Hrvatska je ostvarila 2015. godine kada se našla na 50. mjestu indeksa percepcije korupcije.

Koncept procjene koruptivnog rizika spominje se u nizu stručnih publikacija poput „Procjene koruptivnog rizika u javnim institucijama jugoistočne Europe“<sup>1</sup> koju je 2015. objavilo Vijeće za regionalnu suradnju (Regional Co-

---

<sup>1</sup> Ljiljana Selinšek: Procjena koruptivnog rizika u tijelima javne uprave jugoistočne Europe, -komparativno istraživanje i metodologija; Vijeće za regionalnu suradnju, Sarajevo, 2015. (poveznica: [http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/10/CRA\\_in\\_public\\_ins\\_in\\_SEE-WEB\\_final.pdf](http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/10/CRA_in_public_ins_in_SEE-WEB_final.pdf))



operation Council, dalje u tekstu: RCC)<sup>2</sup> u suradnji s Regionalnom protokorupcijskom inicijativnom (Regional Anti-Corruption Initiative, RAI).<sup>3</sup>

Kako bi se provela procjena koruptivnih rizika potrebno je u obzir uzeti ishod koji se želi postići kao i izvedivost samog postupka procjene.

Za razumijevanje koncepta procjene koruptivnog rizika potrebno je definirati tri ključna elementa:

- korupciju,
- koruptivni rizik i
- procjenu rizika.

## 1.1. Korupcija

Jedinstvena definicija termina „korupcija“ ne postoji. Značenje ovog pojma razlikuje se s obzirom na državu odnosno međunarodnu instituciju koja ga definira. Čak je i unutar istog sustava moguć razvoj značenja pojma korupcije s obzirom na to da neke vrste ponašanja i postupanja postaju općeprihvaćene odnosno manje prihvaćene.

Jedna od učestalih definicija je ona Ureda za droge i kriminal Ujedinjenih naroda<sup>4</sup> koja u širem smislu definira ovaj fenomen kao „zlouporabu javnih ili privatnih ovlasti za posrednu ili neposrednu osobnu korist“. S malim izmjenama ovu definiciju koriste i Transparency International,<sup>5</sup> OECD<sup>6</sup> i još važnije, ista se koristi i u Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020.

---

2 Vijeće za regionalnu suradnju (Regional Cooperation Council - RCC) je krovno operativno tijelo Procesu suradnje u jugoistočnoj Europi (SEECP), putem kojeg zemlje članice, Europska komisija i međunarodni donatori zajednički odlučuju o projektima od značaja za razvoj jugoistočne Europe. U članstvu Vijeća za regionalnu suradnju su države članice SEECP-a, Europska unija, države donatori te međunarodne organizacije i institucije. Glavni zadaci Vijeća za regionalnu suradnju su poticanje gospodarskog i društvenog razvoja i reformi; promicanje europskih i euro-atlantskih integracija te povezivanje s donatorskom zajednicom u područjima od važnosti za razvoj regije. Glavni prioriteti utvrđeni su Statutom RCC-a: gospodarski i društveni razvoj; infrastruktura i ekologija; pravosuđe i unutarnji poslovi; sigurnosna suradnja; izgradnja ljudskog kapitala te parlamentarna suradnja. (<http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateral-ni-odnosi0/regionalna-suradnja/vijece-za-regionalnu-suradnju/>)

3 Više informacija na poveznici: <http://rai-see.org/>

4 Za primjer pogledati: <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

5 <https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>

6 <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4773>

godine koja definira korupciju kao „svaki oblik zloupotrebe javne vlasti radi osobne ili koristi s njime povezane osobe“. U Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine navodi se da „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.“<sup>7</sup>

Kod izrade procjene koruptivnog rizika potreban je širok pristup definiranju koncepta korupcije koji će obuhvatiti kaznena djela poput podmićivanja ali i druge vrste povreda integriteta koje ne moraju nužno biti obuhvaćene Kaznenim zakonom.

Publikacija RCC-a „Procjena koruptivnog rizika u javnim institucijama jugoistočne Europe“ navodi sljedeći popis različitih oblika korupcije koje je potrebno obuhvatiti procjenom koruptivnih rizika:

- Mito
- Iznuda
- Pronevjera javnih sredstava
- Pogodovanje u postupcima javne nabave
- Pristranost i nepotizam
- Izbjegavanje radnih zaduženja
- Neprimjereno financiranje političkih aktivnosti
- Sukob interesa
- Traženje provizije
- Nezakonito sponzoriranje i donacije
- Neprikladni darovi i druge vrijednosti, putni troškovi i sl.
- Nezakoniti dogovori poduzetnika pri javnom nadmetanju (*bid rigging*)<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, str. 1., „Narodne novine“, broj 26/15.

<sup>8</sup> Procjena koruptivnog rizika u tijelima javne uprave jugoistočne Europe, str. 15.-16.

<sup>9</sup> *Bid rigging* je jedan od najtežih oblika narušavanja tržišnog natjecanja. Postoje različiti oblici *bid rigginga*. Najpoznatiji je oblik rotacija ponuditelja, vrlo česta u tenderima vezanim uz velike građevinske radove. Riječ je o prethodnom sporazumu između konkurenata kojim oni unaprijed dogovaraju redosljed kojim će se javljati na javne natječaje i uvjete (prvenstveno cijene) koje će nuditi naručiteljima. Stoga takav sporazum ima sve značajke kartela, koji isključuje tržišno natjecanje i time onemogućuje postizanje svrhe javnog natječaja.

- Načelo rotirajućih vrata (*revolving door*)
- Razmjena usluga

## 1.2. Koruptivni rizik

Termin „rizik“ pojmovno je definiran u ISO standardu 31000:2009 kao „utjecaj nesigurnosti na ciljeve“ pri čemu se misli na ciljeve poslovanja.

U odnosu na korupciju, rizik se definira kao „*bilo koja odlika, svojstvo ili izloženost pojedinca, tijela ili postupka koji povećava vjerojatnost koruptivnog ponašanja, kršenja integriteta, neetično ponašanje ili bilo koje drugo postupanje koje može negativno utjecati na ciljeve i svrhu tijela javnog sektora (ovlasti, dužnosti i postupke).*“<sup>10</sup> Jednostavnije rečeno, koruptivni rizik je situacija u kojoj se zaposlenik nekog javnog tijela suočava s prethodno spomenutim oblicima korupcije (vidi **1.1.**).

Na primjer, za osobu koja pregledava i ocjenjuje ponude u postupku javne nabave uobičajeni koruptivni rizik je sukob interesa. Osoba može odabrati ponuditelja koji je član njegove/njezine obitelji što može imati značajne negativne posljedice na njegovo radno mjesto odnosno na tijelo u kojem radi, poput većih troškova, smanjene učinkovitosti, pritužbi od ostalih ponuditelja koji bi mogli dovesti do poništenja postupka, tužbe itd.

## 1.3. Procjena koruptivnog rizika

Procjena koruptivnog rizika je alat koji se koristiti za utvrđivanje i analizu različitih koruptivnih rizika s kojima se javno tijelo suočava. Ovim se alatom definira koji će se rizici rješavati i u kojem vremenskom okviru.

Utvrđivanje koraka procjene rizika ključan je element bilo kojeg plana koji omogućava određivanje prioriteta rizika i rješavanja istih kao i prilagodbu plana stvarnim koruptivnim rizicima kojima je izloženo određeno tijelo.

U sklopu 12. cilja Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. pod nazivom „Poštivanje etičkih načela u javnoj upravi“, jedna od provedbenih aktivnosti mjere 12.2. kojom se želi unaprijediti mehanizme prevencije i bor-

---

<sup>10</sup> Procjena koruptivnog rizika u tijelima javne uprave jugoistočne Europe, str.18.

**SLIKA 1.** Kratak prikaz koraka procjene koruptivnog rizika



be protiv korupcije u javnoj upravi, podrazumijeva provođenje analize rizika mogućnosti pojave korupcije kod osjetljivih radnih mjesta (aktivnost 12.2.2.).

Vezano uz zaštitu etičkih vrijednosti unutar pojedinačnih javnih tijela, procjena koruptivnih rizika može imati pozitivan učinak na radno okruženje:<sup>11</sup>

- procjenom koruptivnih rizika tema prevencije korupcije postaje relevantna u određenom tijelu u smislu prevencije korupcije proširujući se izvan okvira sankcioniranja
- predstavlja pomoć pri podizanju i jačanju svijesti o pitanjima korupcije kako za dužnosnike tako i za zaposlenike
- dobra prilika za reviziju učinkovitosti različitih radnih procesa unutar samog tijela koji se ne odnose nužno na pitanja integriteta
- u očima javnosti se doživljava kao simboličan alat koji ukazuje na predanost javnog sektora kontinuiranom poboljšanju dobrog upravljanja.

<sup>11</sup> Procjena koruptivnog rizika u tijelima javne uprave jugoistočne Europe, str. 24

## 1.4. Izvedivost procjene koruptivnog rizika u javnom sektoru Republike Hrvatske

Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine ističe kako su „modernizacija javne uprave te pružanje brzih i pouzdanih javnih usluga nužni sastavni dijelovi poticajne poduzetničke okoline i pretpostavka osiguranja boljeg životnog standarda svih građana.“<sup>12</sup>

U smislu spomenute Strategije, javna se uprava u Hrvatskoj sastoji od tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osobe s javnim ovlastima (javnopravna tijela). Međutim, javni sektor obuhvaća zaposlene u tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnim osobama i drugim tijelima koja imaju javne ovlasti, pravnim osobama koje obavljaju javnu službu, pravnim osobama čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravnim osobama koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo (u daljnjem tekstu: javna tijela). Provedba procjene koruptivnog rizika ne provodi se na isti način u ministarstvu koje ima stotine zaposlenika i u maloj jedinici lokalne samouprave: navedena procjena neće polučiti iste rezultate s obzirom na to da se rizici za ministarstvo s velikim brojem zaposlenih i za jedinicu lokalne samouprave s malo zaposlenih razlikuju, baš kao i resursi kojima ta tijela raspolažu.

Bez obzira na razlike, svako javno tijelo može putem ovih smjernica provesti procjenu koruptivnog rizika. U nekim slučajevima bit će potrebno provesti nekoliko procjena koruptivnog rizika u određenom tijelu ako se, primjerice, različite ustrojstvene jedinice suočavaju s različitim rizicima dok će za druga manja tijela jednostavna procjena koruptivnog rizika biti dostatna s obzirom na postojanje nekoliko radnih mjesta i postupaka koji mogu biti podložni korupciji.

S obzirom na to da ne postoji „univerzalno rješenje“, svako bi tijelo u određenoj mjeri trebalo prilagoditi ove Smjernice svojim potrebama.

---

<sup>12</sup> Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, str. 1. „Narodne novine“, broj 70/2015.

02.

KAKO SE  
PRIPREMITI  
ZA PROVEDBU  
PROCJENE  
KORUPTIVNOG  
RIZIKA?



# KAKO SE PRIPREMITI ZA PROVEDBU PROCJENE KORUPTIVNOG RIZIKA?

Neovisno o složenosti, procjena koruptivnog rizika zahtijeva pripremu. Javno tijelo mora odlučiti o imenovanju osobe koja će provesti procjenu (**2.1.**), o komponentama koje su sastavni dio postupka (**2.2.**) kao i o metodologiji i vremenskom okviru u kojem će se provesti navedena procjena (**2.3.**).

## 2.1. Imenovanje osobe odgovorne za provedbu procjene rizika

Za provedbu procjene rizika, unutar javnog tijela u kojem se procjena provodi, potrebno je imenovati odgovornu osobu. Ako se radi o tijelu s velikim brojem zaposlenih, može se imenovati i nekoliko osoba od kojih će svaka biti odgovorna za određeno područje, no u tom je slučaju preporučljivo da je tek jedna od tih osoba zadužena za nadzor ispravne provedbe procjene rizika (vidi **2.2.**).

Savjetuje se da osobu zaduženu za nadzor ispravne provedbe procjene rizika imenuje čelnik tijela kako bi se među ostalim zaposlenicima uspostavio njegov legitimitet u postupku intervjuiranja, pružanja informacija o radnim procesima ili prisustvovanju intervjuima.

Izabrani kandidat bi trebao zadovoljavati sljedeće kriterije:

- dobro poznaje ustrojstvo i djelokrug tijela, radne postupke i procese ali i pozitivne i negativne aspekte postupka procjene rizika
- posjeduje iskustvo u područjima integriteta i borbe protiv korupcije odnosno upoznat je s normama te najboljim praksama u ovim područjima
- dobro poznaje postupak upravljanja projektima uključujući složene projekte s više različitih dionika
- posjeduje iskustvo u provedbi intervjua.



Ukoliko niti jedan zaposlenik u potpunosti ne zadovoljava sve navedene kriterije, potrebno je naći osobu koja ih u najvećoj mjeri zadovoljava, a to može biti netko od rukovodećih službenika u Glavnom tajništvu (pravni poslovi), voditelj ustrojstvene jedinice koja se bavi unutarnjom revizijom ili ljudskim potencijalima, a možda i povjerenik za etiku ako je imenovan i osjeća se dorastao tom izazovu.

U rijetkim slučajevima u kojima čelnik tijela ne smatra najboljim rješenjem da za provedbu procjene rizika bude imenovana osoba iz njegovog tijela, tada je moguće imenovati i osobu iz nekog drugog tijela. Međutim, bitno je napomenuti kako imenovanje osobe iz druge institucije za provedbu procjene rizika može dovesti do drugačijih rezultata s obzirom da imenovana osoba nema jasnu sliku o tijelu kojeg procjenjuje te ne uživa povjerenje zaposlenika tog tijela što može otežati njihovu suradnju. Međutim kada se određeno tijelo suočava s internim poteškoćama, imenovanje vanjskog stručnjaka za procjenu može biti od koristi.

Naposljetku je važno istaknuti da se eksternaliziranje postupka procjene rizika privatnoj tvrtki odnosno konzultantskoj kući ipak ne preporučuje jer bi to značilo smanjenje odgovornosti samog tijela u procjeni svojih nedostataka što je jedan od ključnih ciljeva provedbe postupka procjene koruptivnog rizika. Vanjskog je stručnjaka potrebno angažirati isključivo ako je suradnja i komunikacija između zaposlenika u određenom tijelu izuzetno narušena.

## 2.2. Uključenje cijelog javnog tijela u postupak

Odabirom kandidata koji će preuzeti odgovornost provedbe procjene koruptivnog rizika ne znači da je on/ona jedina osoba koja je uključena u taj postupak. Štoviše, da bi se procjena smatrala uspješnom, svi zaposlenici određenog tijela bi u jednom trenutku trebali dati svoj doprinos koliko god se njima možda činio neznatan.

Postupak procjene koruptivnog rizika započinje s čelnikom tijela: bez njegove/njezine podrške provedba postupka ne može se uspješno provesti. Ako podrška čelnika tijela izostane, postoji rizik da zaposlenici neće postupak procjene koruptivnog rizika smatrati legitimnim te će odbiti sudjelovati u procjeni.

Prvi korak kojeg čelnik mora poduzeti je imenovanje odgovorne osobe za procjenu koruptivnog rizika (vidi **2.1.**). Uz imenovanje odgovorne osobe za

procjenu koruptivnog rizika, čelnik tijela može donijeti akt kojim se određuje datum početka i utvrđuju koraci postupka procjene koruptivnog rizika. Imenovani zaposlenik će navedeni akt moći dostaviti ostalim zaposlenicima čije je sudjelovanje potrebno u postupku procjene koruptivnog rizika. Osim donošenja akta, čelnik tijela može predsjedati uvodnim sastankom procjene koruptivnog rizika tako da ostali sudionici mogu biti upoznati s njegovim osobnim angažmanom u postupku (vidi **2.3.**).

Sljedeći važan čimbenik uspješnosti je uključenost i suradnja svih rukovodećih službenika u postupku procjene. Rukovodeći službenici su odgovorni za odobravanje sudjelovanja zaposlenicima u svojim ustrojstvenim jedinicama u postupku procjene određenog radnog mjesta ili za odgovaranje na upitnik. Jedna od mogućnosti u postupku procjene je i osnivanje radne skupine koja će biti odgovorna za donošenje odluka o metodologiji, izvorima informacija ili rasporedu provedbe samog postupka procjene.

Preporučuje se da svi zaposlenici budu neposredno uključeni u postupak provedbe procjene koruptivnog rizika, no ako isto nije moguće postići, zaposlenici trebaju barem biti informirani o postupku procjene koruptivnog rizika. Informiranje zaposlenika je važno i zbog njihovog kasnijeg uključivanja u postupak procjene koruptivnog rizika putem ispunjavanja upitnika ili provedenog intervjua. Time će se omogućiti zaposlenicima da shvate važnost procjene rizika kao **preventivnog alata koji** osim što će biti koristan za izgradnju sustava integriteta će i dugoročno ojačati povjerenje javnosti u njihov rad.

Potrebno je naglasiti kako postupak procjene rizika ne predstavlja istragu kojom će se ispitivati koruptivna ponašanja ili neetično postupanje zaposlenika s ciljem da se te iste zaposlenike sankcionira ili kazneno progona. Izgradnja povjerenja između osobe zadužene za provedbu procjene rizika i ostalih zaposlenika dostavom kratkih izvještaja o tijeku postupka procjene koruptivnog rizika svim zaposlenicima kako bi ih se informiralo o fazi procjene (nakon inicijalnog sastanka, prije slanja upitnika i početka intervjua, tijekom podnošenja izvještaja itd.) preduvjet je uspjeha.

Još jedan od načina kojim se može potaknuti sudjelovanje zaposlenika u postupku procjene jest jasno naglasiti da cilj postupka nije prijavljivanje koruptivnog ponašanja kolega (za isto postoje drugi mehanizmi) već pomoći u prepoznavanju koruptivnih rizika i rizičnih faktora sa svrhom očuvanja osobnog integriteta i integriteta čitavog javnog tijela kao i davanje prijedloga

o poboljšanju strukturalnog integriteta tijela. Spomenuti će pristup biti od pomoći i osobi koja je zadužena za postupak procjene koja će na ovaj način dobiti jasan uvid o percepciji korupcije zaposlenika u određenom tijelu.

### 2.3. Određivanje metodologije i planiranje različitih koraka procjene

Kao i kod drugih složenih projekata, postupak procjene koruptivnog rizika zahtijeva planiranje i izradu metodologije kako bi se ostvarili zadani rezultati.

Ako se javno tijelo odluči u potpunosti slijediti ove smjernice, potrebno je donijeti određene odluke prije i tijekom postupka procjene (imenovanje osobe odgovorne za provedbu procjene rizika) kao i sagledati izvore podataka ili određivanje metodologije za procjenu vjerojatnosti rizika i njegovog učinka. Bez obzira na način provedbe, odluke o postupku procjene rizika trebaju biti jasne, transparentne i provedive.

Nadalje, potrebno je uspostaviti vremenski okvir za provedbu cijelog postupka koji treba biti ostvariv kako bi polučio održive rezultate u svakoj fazi postupka procjene koruptivnog rizika, a i kako bi se svaki zadatak u postupku procjene odradio bez žurbe i u potpunosti.

Dio postupka procjene koruptivnog rizika koji se odnosi na planiranje i metodologiju najviše će ovisiti o veličini i dostupnim resursima određenog tijela. U pojedinim javnim tijelima donošenje odluka zahtijevat će nekoliko sastanaka s različitim dionicima dok će u drugim tijelima osoba koju je imenovao čelnik tijela predlagati daljnje korake čelniku kako bi se dobila njegova/njezina suglasnost.

Bez obzira na veličinu javnog tijela preporučuje se održavanje uvodnog sastanka sa svim zainteresiranim stranama kako bi ih se informiralo i po potrebi educiralo o daljnjim koracima planiranja i metodologije. Na kraju takvog sastanka kojim bi trebao predsjedati čelnik tijela, potrebno je izraditi zapisnik u kojem će se jasno navesti načela i koraci s kojima su se složili svi sudionici sastanka.

03.

KAKO DEFINIRATI  
KORUPTIVNE  
RIZIKE U JAVNOM  
SEKTORU  
REPUBLIKE  
HRVATSKE?



# KAKO DEFINIRATI KORUPTIVNE RIZIKE U JAVNOM SEKTORU REPUBLIKE HRVATSKE?

## 3.1. Prikupljanje relevantnih podataka o koruptivnim rizicima

Prikupljanje podataka jedan je od najvažnijih koraka u postupku procjene koruptivnog rizika. Bez obzira koliko je imenovana osoba dobro upoznata s javnim tijelom koje se procjenjuje odnosno načinom rada i poslovnim procesima u navedenom tijelu, procjena se ne može provesti isključivo na temelju gledišta imenovane osobe. Postupak procjene koruptivnog rizika temeljen je na relevantnim podacima koji se odnose na trenutačne i potencijalne rizike.

Sljedeći podaci pružaju jasan uvid u stanje odabranog javnog tijela te pružaju relevantne podatke osobi koja provodi postupak:

- pravni okvir
- izvješća unutarnje i vanjske revizije (DUR)
- interna pravila i procedure, uključujući i etička pitanja
- opisi radnih mjesta
- organizacijska kultura tijela
- prethodni primjeri korupcije i neetičnog postupanja u tijelu
- dosadašnje zaprimljene pritužbe
- sudjelovanje trećih strana (poslovnih partnera, klijenata, stranaka itd.)

Način prikupljanja navedenih podataka ovisi o javnom tijelu u kojem se postupak provodi. U manjim tijelima za koje se smatra da imaju tek nekoliko osjetljivih postupaka i radnih mjesta, bit će dovoljno osmisliti kratki upitnik i organizirati nekoliko intervjua sa zaposlenicima i trećim stranama kako bi se jasno procijenili rizični elementi. U nekim drugim tijelima koja su po svom sastavu veća i složenija, osoba imenovana za postupak procjene koruptivnog rizika koristit će različite izvore kako bi prikupila sve potrebne podatke te provjerila odgovore ispitanika.

Tablica koja slijedi nudi prikaz različitih metoda dostupnih za prikupljanje relevantnih podataka.

**SLIKA 2.** Metode prikupljanja podataka o korupciji

METODA PRIKUPLJANJA PODATAKA	IZVOR PODATAKA	PRIKUPLJENI PODACI	ZAPAŽANJA
Desktop istraživanje	Internet Intranet Spisi-dokumenti	Zakonodavni akti Uredbe i pravilnici Zapisnici, odluke o poslovnim procesima Interno ili vanjsko izvješće o nadzoru Prethodni slučajevi korupcije Korespondencija s trećim stranama Statistički podaci o pravodobnosti i učinkovitosti Evaluacije rada	Desktop istraživanje bi uvijek trebalo koristiti kao primarnu metodu prikupljanja podataka. Ovakav način prikupljanja podataka osigurava da sve relevantne i dostupne podatke koristi osoba imenovana za postupak procjene. Imenovana osoba se ne smije ustručavati zatražiti potrebne podatke iz relevantnih ustrojstvenih jedinica tijela (arhiv, pisarnica ili odjel za unutarnju reviziju) kao i izvan tijela u kojem se provodi postupak.  Na primjer, USKOK može imati određene statističke podatke o predmetima koji su uključivali zaposlenike određene ustrojstvene jedinice.  Statistički podaci Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa ili podaci dostupni u izvješću Državnog ureda za reviziju.
Upitnici i istraživanja	Rukovoditelji Zaposlenici Treće strane	Procedure i navike Svakodnevno funkcioniranje tijela Zaštitne mjere učinkovitosti Percepcija korupcije	Odgovori iz upitnika mogu se koristiti za testiranje učinkovitosti politika koje su definirane tijekom desktop istraživanja.  Primjer upitnika koji uključuje sve aspekte postupka procjene koruptivnog rizika predstavljen je u Dodatku I.  On-line alati poput alata Partnerstva za društveni razvoj <sup>13</sup> se također mogu koristiti u ovoj fazi.
Intervjui i radionice	Rukovoditelji Zaposlenici Treće strane	Dubinska analiza prethodno prikupljenih podataka	Intervjue je potrebno provesti tek nakon što su prikupljeni svi dostupni podaci navedeni u prethodnim koracima.  Intervjui služe za pojašnjenje određenih podataka i za provjeru pisanih odgovora.  Pojedinačni intervjui smatraju se najučinkovitijim načinom za prikupljanje informacija. Ako postoji nepovjerenje među zaposlenicima, tada je korisno provesti grupnu radionicu kao alternativu intervjuu.

<sup>13</sup> <http://psd.hr/samoprocjena-integriteta/>

## 3.2. Mapiranje osjetljivih postupaka i funkcija

Temeljem svih prikupljenih podataka, sljedeći korak u postupku procjene je mapiranje svih područja unutar određenog javnog tijela za koje se smatra da su osjetljiva na bilo koju vrstu korupcije, te obično uključuje analizu aktivnosti i planova određenog tijela kako bi se izdvojile aktivnosti u kojima bi moglo doći do koruptivnog ponašanja.

Takva objektivna analiza situacije u tijelu se u ovoj fazi ne odnosi na zaposlenike ili dužnosnike zadužene za učinkovitost ili regulaciju internog poslovanja.

### SLIKA 3. Postupci i radna mjesta osjetljivi na korupciju

#### OSJETLJIVI POSTUPCI

- Upravni postupci u kojima se odlučuje o pravima građana ili poslovnih subjekata (dozvole, vize, odobrenja i sl.)
- Postupci javne nabave
- Izvršenje kazni ili sankcija
- Početak kaznenog postupka
- Prikupljanje poreza ili naknada
- Dodjela naknada
- Dodjela subvencija i poticaja
- Zapošljavanje ili napredovanje zaposlenika
- Nadzor nad poslovnim procesima
- Upravljanje proračunom
- Upravljanje imovinom
- Postupci karakteristični za određeno upravno područje

#### OSJETLJIVA RADNA MJESTA

- Rukovoditelji
- Donositelji odluka
- Zaposlenici zaduženi za pregled natječajne dokumentacije
- Zaposlenici zaduženi za upravljanje sredstvima
- Zaposlenici u neposrednom doticaju sa strankama
- Zaposlenici u neposrednom doticaju s dužnosnicima
- Zaposlenici izloženi lobiranju



Vijeće za regionalnu suradnju (RCC) izradilo je popis uobičajenih radnih mjesta odnosno postupaka za koje se može smatrati da su osjetljivi na korupciju.<sup>14</sup> U nastavku se navodi o kojim se postupcima i radnim mjestima radi te je iste potrebno prilagoditi situaciji u određenom javnom tijelu.

### 3.3. Utvrđivanje rizika za svako radno mjesto i postupaka osjetljivih na korupciju

Nakon što je postupak sveobuhvatnog mapiranja osjetljivih područja završen, zadatak osobe zadužene za postupak procjene je identificirati relevantne koruptivne rizike i jasno opisati njihove učinke za svaku proceduru i radno mjesto. Ovaj se postupak provodi određivanjem sljedećih ključnih elementa:

- čimbenika koruptivnih rizika
- koruptivnih rizika
- mogućih učinaka koruptivnih rizika.

#### 3.3.1. Čimbenici koruptivnih rizika

Čimbenike koruptivnog rizika moguće je razvrstati u tri skupine:<sup>15</sup>

1. **Vanjski i sustavni čimbenici:** navedeni čimbenici izvan su kontrole tijela ali osoba imenovana za postupak procjene treba biti svjesna njihovog postojanja (loš zakonodavni okvir, neučinkovita provedba zakona i sl.)
2. **Institucionalno rizični čimbenici:** kontrolira ih javno tijelo, a ovisi o internim politikama i kontroli (nejasni ciljevi u mandatu imenovanog dužnosnika, nedostatak procedura, neadekvatno vodstvo i sl.)
3. **Pojedinačni rizični čimbenici:** materijalni ili psihološki čimbenici koji mogu potaknuti koruptivno ponašanje (neznanje, neetičnost, izostanak priznanja i sl.)

---

<sup>14</sup> Procjena koruptivnog rizika u tijelima javne uprave jugoistočne Europe, str. 78.-79.

<sup>15</sup> Procjena koruptivnog rizika u tijelima javne uprave jugoistočne Europe, str. 19-20. definira četiri skupine čimbenika koruptivnog rizika, međutim, za potrebe ovih smjernica „unutarnji rizični faktori“ i „rizični faktori radnih postupaka“ su sumirani u „institucionalne rizične faktore“.

Podaci koje prikupi osoba zadužena za postupak pomoći će u prepoznavanju čimbenika iz sve tri skupine. Vanjske je čimbenike lako prepoznati putem desktop istraživanja dok se pojedinačni rizični faktori mogu prepoznati putem upitnika ili intervjua.

### 3.3.2. Koruptivni rizici

Kao što je i navedeno u dijelu **1.2.**, koruptivni rizici predstavljaju različite oblike koruptivnih radnji (vidi **1.1.**) koje se mogu dogoditi kada je osoba suočena s nekim od čimbenika koruptivnog rizika.

Ako su prikupljeni podaci točni, osoba zadužena za provedbu postupka moći će lako definirati slabosti za svaku proceduru i radno mjesto kao i moguće prijesteupe koji mogu proizaći iz koruptivnih čimbenika.

### 3.3.3. Negativan učinak koruptivnih rizika

Glavni razlog za procjenu i upravljanje koruptivnim rizicima je izbjegavanje njihovih negativnih učinaka na organizaciju, poslovanje i zaposlenike.

Uobičajeni učinci koruptivnih rizika su sljedeći:

- Pravni učinak: odluke donesene u određenom tijelu za koje se smatra da su proizašle iz koruptivnog ponašanja mogu se osporavati u sudskom postupku i poništiti.
- Kazneni učinak: ako je koruptivno ponašanje ujedno i kazneno djelo, tada se odgovornu osobu procesuiru i osuđuju.
- Financijski učinak: koruptivno ponašanje uobičajeno podiže trošak investicija i nabave, a smanjuje dobiti od poreza, naknada itd.
- Učinak na učinkovitost: koruptivna ponašanja imaju mnogobrojne učinke na učinkovitost javnog sektora poput dužeg rješavanja predmeta, lošije kvalitete pružene usluge, nabavljene opreme i sl.
- Učinak na ugled: narušeni ugled tijela umanjit će prilike za suradnju na međunarodnom nivou, s privatnim tvrtkama ili u postupku zapošljavanja visokokvalificiranih i stručnih zaposlenika. Narušeni ugled će umanjiti povjerenje građana u pojedinačno tijelo ali naposljetku i u cjelokupni javni sektor.
- Dugotrajni učinak: loša odluka zbog koruptivnog ponašanja može imati porazne učinke (loše izgrađene zgrade, odobrene nezakonite aktivnosti, skandali u javnom zdravstvu itd.).

Na temelju prikupljenih podataka osoba zadužena za postupak procjene je obvezna utvrditi utjecaj utvrđenih rizika.

\* \* \*

Zaključno možemo utvrditi da ukoliko želimo utvrditi koruptivni rizik, utoliko je potrebno kombinirati određene procijenjene poslove, funkcije ili postupke u tijelu, čimbenike koji bi mogli potaknuti koruptivno ponašanje, koruptivne oblike koji se mogu pojaviti u određenim područjima i koji naposljetku mogu imati učinak na čitavo javno tijelo. Tablica u nastavku prikazuje hipotetski primjer.

**SLIKA 4.** Primjer opisa koruptivnog rizika

NAZIV RADNOG MJESTA ILI PROCEDURA	ČIMBENICI KORUPTIVNIH RIZIKA	KORUPTIVNI RIZICI	NEGATIVAN UČINAK
Izdavanje građevinskih dozvola	<p><b>PRAVNI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nejasne zakonske odredbe</li> <li>• Tradicija darivanja malih znakova pažnje tijekom ispitivanja zahtjeva</li> </ul> <p><b>INSTITUCIONALNI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samo jedan zaposlenik je zadužen za ispitivanja zahtjeva</li> <li>• Nema predodređenih kašnjenja</li> <li>• Nedostatak interne procedure o ispitivanju zahtjeva</li> </ul> <p><b>POJEDINAČNI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nejasne zakonske odredbe</li> <li>• Tradicija darivanja malih znakova pažnje tijekom ispitivanja zahtjeva</li> </ul>	<p>Mito</p> <p>Sukob interesa</p> <p>Neprikladni darovi</p>	<p>Sudac može poništiti izdanu dozvolu</p> <p>Tijelo koje je izdalo dozvolu se može, u slučaju nezgode, smatrati odgovornim</p> <p>Zaposlenik zadužen za ispitivanje zahtjeva može se procesuirati</p>



04.

KAKO  
PROCIJENITI KOJI  
KORUPTIVNI  
RIZIK DETALJNO  
ANALIZIRATI?



# KAKO PROCIJENITI KOJI KORUPTIVNI RIZIK DETALJNO ANALIZIRATI?

Za pravilnu procjenu rizika potrebno je prepoznati sve rizike s kojima se određeno javno tijelo suočava. S obzirom na to da se tijelo ne može suočiti sa svim rizicima istovremeno, potrebno je prepoznati one koji su najvažniji.

U tom je smislu glavni cilj procjene odrediti koji rizici imaju prioritet te, ovisno o različitim faktorima, alocirati dostupne resurse gdje je to zaista potrebno. Određivanje prioriteta ne znači da se drugi rizici neće uzeti u obzir, već s obzirom da ne zahtijevaju proaktivno djelovanje, potrebno ih je samo nadzirati kako se ne bi ostvarili. Takvim slabim rizicima određeno tijelo može se pozabaviti u kasnijem razdoblju, u trenutku kada će svi osnovni rizici biti riješeni. Ako se pozovemo na metodologiju u financijskim institucijama koju je uspostavila Nacionalna banka Kraljevine Nizozemske, postupak procjene rizika se može smatrati kamenom temeljcem strategije upravljanja rizikom kojim se može „učinuti više gdje je potrebno, a manje gdje je moguće”.<sup>16</sup>

Kako bi osoba koja provodi postupak mogla ispravno procijeniti različite koruptivne rizike, navedeno je moguće učiniti na temelju vjerojatnosti i učinka (4.1.), potom je potrebno ocijeniti postojeće preventivne mjere koje mogu spriječiti pojavljivanje tih rizika (4.2.) te odrediti koje je od utvrđenih rizika potrebno prve rješavati (4.3.).

## 4.1. Mjerenje intenziteta rizika

Intenzitet koruptivnih rizika ovisi o dva elementa koja je potrebno izmjeriti i kombinirati kako bi se odredila važnost određenog rizika:

1. Koliko je vjerojatno da će se rizik dogoditi?
2. Koliki će biti njegov učinak ako se dogodi?

---

16 <http://www.toezicht.dnb.nl/en/binaries/51-234068.PDF>

#### 4.1.1. Mjerenje vjerojatnosti rizika

Određeni koruptivni rizik nije moguće definirati s apsolutnom preciznošću izraženom u postocima. Osnovna ideja ovakvog mjerenja jest rangirati vjerojatnost rizika na skali čija preciznost ovisi o tome koliko osoba koja provodi procjenu želi biti detaljna. U većini javnih tijela skala od četiri razine se smatra dovoljnom.

Uobičajena metodologija za izradu tablice vjerojatnosti rizika koja se koristi diljem svijeta je ona koju je razvilo Ministarstvo financija Novog Južnog Walesa u Australiji,<sup>17</sup> a služi kao alat za procjenu rizika vjerojatnosti i učestalosti koruptivnog ponašanja u narednih pet godina.

**SLIKA 5.** Tablica vjerojatnosti rizika

RAZINA VJEROJATNOSTI	UČESTALOST	EVALUACIJA VJEROJATNOSTI
Gotovo sigurno	U većini situacija se očekuje pojava koruptivnog ponašanja i njegove učestalosti tijekom sljedeće godine.	4
Vjerojatno	Koruptivno ponašanje će se vjerojatno dogoditi barem jednom sljedeće godine.	3
Moguće	Koruptivno ponašanje se može dogoditi u jednom trenutku u sljedećih pet godina.	2
Rijetko	Koruptivno ponašanje se može dogoditi samo u izvanrednim okolnostima.	1

Da bi procijenili različite rizike u tablici, osoba zadužena za postupak procjene treba uzeti u obzir sljedeće:

- Je li u prošlosti već došlo do koruptivnog ponašanja? Obrasci ponavljanja moćan su alat za procjenu vjerojatnosti pojave određenog rizika. Ako se koruptivno ponašanje dogodilo nekoliko puta u određenom postupku u

<sup>17</sup> Risk Management Toolkit, poveznica: <https://www.treasury.nsw.gov.au/information-public-entities/governance-risk-and-assurance/internal-audit-and-risk-management/risk>



prošloj godini velika je vjerojatnost da će se isti ponoviti i sljedeće godine bez ikakvih većih promjena.

- S koliko se čimbenika koruptivnog rizika (vidi **3.3.1.**) suočava određena procedura? Više koruptivnih čimbenika podrazumijeva veću vjerojatnost da će doći do koruptivnog ponašanja.

Međutim, u ovoj fazi, osoba koja provodi procjenu ne treba uzeti u obzir zaštitne mjere koje bi mogle spriječiti ovakvo ponašanje poput načela etičnog ponašanja propisanih etičkim kodeksom ili kodeksom ponašanja. Vjerojatnost se procjenjuje s pretpostavkom da zaštitne mjere koje će se uzeti u obzir u sljedećoj fazi procjene ne postoje (vidi **4.2.**).

Ako primijenimo metodu iz Slike 4. u sklopu postupka izdavanja građevinske dozvole, možemo doći do rezultata prikazanih u nastavku.

**SLIKA 6.** Primjer vjerojatnosti koruptivnih rizika prilikom izdavanja građevinskih dozvola

KORUPTIVNI RIZIK	RAZINA VJEROJATNOSTI	EVALUACIJA VJEROJATNOSTI
Zaposlenik će primiti mito za izdavanje dozvole za nezakonitu gradnju (mito).	Moguće	2
Građevinsku dozvolu će dobiti član obitelji zaposlenika (sukob interesa).	Moguće	2
Podnositelj zahtjeva će uručiti mali znak pažnje kako bi ubrzao postupak izdavanja dozvole (neprikladni darovi).	Gotovo sigurno	4

#### 4.1.2. Procjena učinka rizika

U odnosu na vjerojatnost rizika, osoba imenovana za postupak procjene treba napraviti procjenu negativnog učinka koruptivne radnje u određenom javnom tijelu, ako je do nje došlo. Koruptivni rizik s vrlo visokom razinom učinka smatrat će se prioritetom u odnosu na rizik koji toliko ne utječe na tijelo.

Tablica za procjenu učinka rizika se može koristiti i za procjenu posljedica rizika na način prikazan u nastavku.

**SLIKA 7.** Tablica učinka rizika

RAZINA UČINKA	OPIS UČINKA	EVALUACIJA UČINKA
Vrlo visoka	Imat će kritične dugoročne posljedice na tijelo, zaposlenike i klijente	4
Visoka	Imat će značajne srednjoročne posljedice na tijelo, zaposlenike i klijente	3
Srednja	Imat će utjecaj na učinkovitost u cijelom tijelu ali bez direktnih posljedica	2
Niska	Imat će samo neznčajne moralne ili materijalne posljedice	1

Rangiranje određenih situacija u gore navedenoj tablici je vrlo jednostavno i u većini slučajeva potreban je samo zdravi razum. Na primjer, rušenje stambene zgrade zbog ilegalne gradnje koja je omogućena podmićivanjem zaposlenika u postupku izdavanja građevinske dozvole se može svrstati među radnje s vrlo visokom razinom učinka koruptivnog rizika, dok gubitak kutije papira ima nisku razinu učinka (odnosno srednju razinu učinka ako se takav gubitak redovito događa). Ovdje je potrebno obratiti pozornost na to da jedan koruptivni rizik može imati učinak na više različitih područja i s različitim razinama učinka. U tom slučaju osoba zadužena za procjenu pretpostavlja najgori mogući scenarij i ocjenjuje s najvišom ocjenom očekivani učinak, izuzev situacije kad je navedeni učinak toliko nevjerojatan da se može zanemariti.

Tablica u nastavku služi za mjerenje učinka koruptivnog rizika na temelju primjera navedenog na Slici 4.

**SLIKA 8.** Primjer učinka koruptivnih rizika na izdavanje građevinskih dozvola

KORUPTIVNI RIZIK	NAJVIŠI MOGUĆI UČINAK	RAZINA UČINKA	EVALUACIJA UČINKA
Zaposlenik će primiti mito za izdavanje dozvole za nezakonitu gradnju (mito).	Loše konstruirana zgrada koja nije u skladu sa zakonskim standardima se sruši što rezultira smrću većeg broja ljudi.	Vrlo visoka	4
Građevinsku dozvolu će dobiti član obitelji zaposlenika (sukob interesa).	Zaposlenik može biti procesuiran zbog nezakonitog interesa u aktivnosti za koju je on zadužen.	Visoka	3
Podnositelj zahtjeva će uručiti mali znak pažnje kako bi ubrzao postupak izdavanja dozvole (neprikladni darovi).	Ako dobiveni dar određuje postupak izdavanja dozvole, tada će isti biti ugrožen.	Srednja	2

#### 4.1.3. Spajanje vjerojatnosti i učinka

Kako bismo ocijenili važnost različitih koruptivnih rizika, u postupku procjene je potrebno kombinirati rezultate iz dva prethodna koraka, što je moguće učiniti putem jednostavne matrice u nastavku.

**SLIKA 9.** Matrica analize rizika

		OPIS UČINKA			
		1	2	3	4
	4	5	6	7	8
	3	4	5	6	7
	2	3	4	5	4
	1	2	3	4	4

U ovoj matrici razinu rizika određuje zajednički rezultat stope vjerojatnosti i učinka:

- rizik u kojem je zajednički rezultat na skali od 2 do 3 smatra se niskim rizikom
- rizik u kojem je zajednički rezultat na skali od 4 do 5 smatra se srednjim rizikom
- rizik u kojem je zajednički rezultat na skali od 6 smatra se visokim rizikom
- rizik u kojem je zajednički rezultat na skali od 7 do 8 smatra se kritičnim rizikom

Praktičan primjer matrice iz primjera na Slici 4. daje nam sljedeće rezultate.

**SLIKA 10.** Primjer učinka koruptivnih rizika na izdavanje građevinskih dozvola

KORUPTIVNI RIZIK	STOPA VJEROJATNOSTI	STOPA UČINKA	SVEOBUHVAATNA EVALUACIJA RIZIKA
Zaposlenik će primiti mito za izdavanje dozvole za nezakonitu gradnju (mito).	2	4	6
Građevinsku dozvolu će dobiti član obitelji zaposlenika (sukob interesa).	2	3	5
Podnositelj zahtjeva će uručiti mali znak pažnje kako bi ubrzao postupak izdavanja dozvole (neprikladni darovi).	4	2	6

U ovom primjeru ključna su dva rizika:

1. rizik da će zaposlenik primiti mito za izdavanje dozvole za nezakonitu gradnju (većinom zbog učinka) i
2. rizik da će zaposlenik primiti dar kako bi ubrzao postupak izdavanja dozvole (zbog učestalosti).

Rizik sukoba interesa je stvaran (srednji rizik) ali se ne smatra prioritarnim.

## 4.2. Definiranje i evaluacija postojećih zaštitnih mjera

Kada se utvrdi razina učinaka različitih rizika, osoba zadužena za postupak procjene treba usporediti te rizike sa zaštitnim mjerama koje su već na snazi u tijelu. Ovisno o stanju postojećih zaštitnih mjera, rizik se može smatrati većim ili manjim prioritetom.

Za definiranje postojećih zaštitnih mjera, osoba zadužena za postupak procjene može koristiti TAPEE klasifikaciju koja se navodi u priručniku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) koji služi kao priručnik za procjenu integriteta tijela javne vlasti.<sup>18</sup> TAPEE<sup>19</sup> klasifikacija označava pet uobičajenih kategorija zaštitnih mjera koje mogu smanjiti rizik od korupcije u javnom sektoru. Kao hrvatsku inačicu možemo koristiti akronim POTOP:

- **P**revencija: interna načela, mehanizmi koji sprječavaju sukobe interesa i pouzdane procedure utječu na smanjenje koruptivnog rizika
- **O**dgovornost: ako postoji unutarnji ili vanjski sustav nadzora nad odlukama koje se donesu u određenom tijelu, koruptivno ponašanje neće dovesti do loših odluka
- **T**ransparentnost: ako su postupci u tijelu otvoreni i transparentni, manja je šansa za koruptivno ponašanje
- **O**brazovanje: odnosi se na rizike koji se ne mogu spriječiti ili izbjeći (na primjer zloupotreba javnih dobara), šansa za pojavnost koruptivnog ponašanja može se umanjiti jedino edukacijom
- **P**rovedba: poštivanje zakona treba poticati u želji da se izbjegnu sankcije

Osoba zadužena za postupak procjene treba utvrditi koje zaštitne mjere već postoje u određenom tijelu i ocijeniti njihovu učinkovitost. Učinkovitost različitih zaštitnih mjera moguće je ocijeniti upisom istih u jednostavnu tablicu poput one navedene u Vodiču za procjenu rizika od korupcije Ujedinjenih naroda, niže navedene u prilagođenom obliku za potrebe ovih Smjernica.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadf529.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadf529.pdf)

<sup>19</sup> TAPEE: Transparency, Accountability, Prevention, Enforcement, Education

<sup>20</sup> A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment, United Nations Global Compact Office, New York, 2013., prilog 15, str. 63. (poveznica: [https://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/Anti-Corruption/RiskAssessmentGuide.pdf](https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/RiskAssessmentGuide.pdf))

**SLIKA 11.** Tablica ocjene zaštitnih mjera

RAZINA ZAŠTITNE MJERE	OPIS ZAŠTITNE MJERE	EVALUACIJA ZAŠTITNE MJERE
Učinkovita	Određena politika provođenja zaštitnih mjera je uspostavljena u tijelu, koristi se i čini se učinkovitom	4
Djelomično učinkovita	Postoji politika provođenja određene zaštitne mjere koja se koristi s djelomičnom učinkovitošću	3
Loša	Postoji politika provođenja zaštitne mjere u tijelu ali nije učinkovita i/ili zaposlenici je ne koriste	2
Nepostojeća	Ne postoji politika provođenja zaštitne mjere	1

Da bi osoba zadužena za postupak procjene mogla ocijeniti kolika je razina provođenja zaštitnih mjera u određenom tijelu, potrebno je odgovoriti na sljedeća pitanja.

- Jesu li zaposlenici upoznati s politikom provođenja zaštitne mjere?
- Koriste li navedenu zaštitnu mjeru u svom radu?
- Je li navedena politika uspješno spriječila koruptivna ponašanja?
- Je li politika dobro osmišljena?
- Prolazi li politika redovnu reviziju?
- Je li politika isplativa?

Ako postoji više politika kojima se regulira provođenje zaštitnih mjera određenih procedura u javnom tijelu, tada osoba zadužena za procjenu ocjenjuje svaku zasebno kao i prosjek svih (koji iznosi cijeli broj između 1 i 4) kako bi se mogla u cijelosti ocijeniti učinkovitost politike provođenja zaštitnih mjera.

U navedenom primjeru izdavanja građevinskih dozvola (Slika 4.) dobili smo sljedeće rezultate.

**SLIKA 12.** Primjer politika zaštitnih mjera kod izdavanja građevinskih dozvola

KORUPTIVNI RIZIK	POSTOJEĆE ZAŠTITNE MJERE	RAZINA ZAŠTITNE MJERE (U CJELINI)	EVALUACIJA ZAŠTITNE MJERE (U CJELINI)
Zaposlenik će primiti mito za izdavanje dozvole za nezakonitu gradnju (mito).	Sve dozvole interno pregledava nadređeni službenik, a eksterno tijelo zaduženo za reviziju.  U prošlosti su zaposlenici snosili krivnju i bili procesuirani za prihvaćanje mita.	Učinkovita	4
Građevinsku dozvolu će dobiti član obitelji zaposlenika (sukob interesa).	Građevinske dozvole objavljuju se na Internetu s imenom i prezimenom osobe koja je podnijela zahtjev.	Djelomično učinkovita	3
Podnositelj zahtjeva će uručiti mali znak pažnje kako bi ubrzao postupak izdavanja dozvole (neprikladni darovi).	Postoji Etički kodeks u kojem se navodi da je zabranjeno primati darove iznad određene vrijednosti ali nitko to ne poštuje.  Zaposlenici mogu prisustvovati edukaciji na kojoj će naučiti kako postupiti kada im klijenti ponude dar ali takva edukacija nije obvezna.	Loša	2

### 4.3. Prioritiziranje rizika koje treba riješiti

Nakon ocjenjivanja zaštitnih mjera potrebno je izraditi novu matricu kako bi se završno procijenili različiti utvrđeni rizici. Vodič za procjenu rizika od korupcije Ujedinjenih naroda navodi obrazac<sup>21</sup> pomoću kojeg je moguće odrediti razinu prioriteta rizika na temelju prethodnih koraka postupka procjene koruptivnih rizika.

**SLIKA 13.** Matrica za prioritiziranje rizika

		RAZINA ZAŠTITNE MJERE			
		1	2	3	4
	7-8	[Red]		[Orange]	
	6				
	4-5	[Yellow]		[Green]	
	2-3				

Bojama su obilježene sljedeće stavke:

BOJA	RADNJA KOJU JE POTREBNO PODUZETI ZA UPRAVLJANJE RIZIKOM
[Red]	Smatra se visokim rizikom te zaštitne mjere nisu dostatne. Potrebna je žurna prilagodba.
[Orange]	Rizik se općenito smatra visokim ali su zaštitne mjere učinkovite na svim razinama. Potrebna je kontinuirani nadzor i manje prilagodbe načina na koji se procedura provodi.
[Yellow]	Smatra se srednjim rizikom ali zaštitne mjere nisu dostatne. Potrebno ih je poboljšati u skorijoj budućnosti ali nema razloga za žurno postupanje.
[Green]	Smatra se srednjim rizikom i zaštitne su mjere učinkovite na svim razinama. Nema potrebe za promjenom sustava.

<sup>21</sup> A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment, United Nations Global Compact Office, New York, 2013., prilog 18, str. 71., poveznica: [https://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/Anti-Corruption/RiskAssessmentGuide.pdf](https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/RiskAssessmentGuide.pdf)



Ova matrica se može primijeniti i na primjeru iz Slike 4. sa sljedećim rezultatima.

**SLIKA 14.** Primjer određivanja prioriteta rizika u postupku izdavanja građevinskih dozvola

KORUPTIVNI RIZIK	SVEUKUPNA EVALUACIJA RIZIKA	EVALUACIJA ZAŠTITNE MJERE	PRIORITET
Zaposlenik će primiti mito za izdavanje dozvole za nezakonitu gradnju (mito).	6	4	Visok
Građevinsku dozvolu će dobiti član obitelji zaposlenika (sukob interesa).	5	3	Srednji
Podnositelj zahtjeva će uručiti mali znak pažnje kako bi ubrzao postupak izdavanja dozvole (neprikladni darovi).	6	2	Nizak

U navedenom primjeru vidljivo je da je postupak procjene koruptivnih rizika pokazao kako prioritet treba biti pitanje darova koje podnositelji zahtjeva uručuju zaposlenicima kako bi se postupak izdavanja građevinske dozvole ubrzao. Čak i ako to nije rizik s najviše učinka, događa se relativno često i ne postoje učinkovite zaštitne mjere koje bi isti spriječile. Rizik mita izuzetno je važan, međutim postoje učinkovite zaštitne mjere za koje je potreban kontinuirani nadzor ali po potrebi i određene izmjene načina na koji se provodi određena procedura ako se ustanove nepravilnosti. Navedeni rizik se ne smatra hitnim.

Za rizik sukoba interesa postoji manja vjerojatnost da će se dogoditi, a zaštitna mjera na snazi kojom se objavljuju imena privatnih ili pravnih osoba na Internetu se pokazala vrlo učinkovitom. Ako zaposlenik i odluči članu svoje obitelji izdati građevinsku dozvolu bez zakonske osnove, svi će s time biti upoznati. U skladu s time ne postoji žurnost za promjenu provođenja ove procedure.



# 05.

KOJE JE KORAKE  
POTREBNO  
PODUZETI NAKON  
POSTUPKA  
PROCJENE  
KORUPTIVNOG  
RIZIKA?



# KOJE JE KORAKE POTREBNO PODUZETI NAKON POSTUPKA PROCJENE KORUPTIVNOG RIZIKA?

Postupak procjene koruptivnog rizika bespotrebno je provoditi ako se dobiveni rezultati neće koristiti. Iz tog je razloga ključno pozabaviti se pitanjem upotrebljivosti podataka nakon procjene koruptivnog rizika.

Razlozi iz kojih proizlazi odluka o provedbi procjene koruptivnog rizika mogu se potražiti unutar samog javnog tijela koje želi provesti procjenu ili mogu biti nametnuti izvana odlukom Vlade odnosno provedba procjene koruptivnog rizika može predstavljati mjeru predviđenu kakvom strategijom.

Među općim ciljevima Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine ističu se povećanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti tijela javne vlasti te jačanje antikoruptivnih mehanizama, dok se među horizontalnima nalazi integritet unutar političkog sustava i uprave te mjera jačanje integriteta i odgovornosti nositelja javnih funkcija u svim granama vlasti. Jedna od provedbenih aktivnosti Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. je unaprjeđenje mehanizama prevencije i borbe protiv korupcije u javnoj upravi (navedeno u dijelu **1.3.** ovih Smjernica). Sukladno tome, postupak procjene koruptivnog rizika pruža korisne podatke kojima se mogu odrediti prioritete, planirati i usmjeriti kretanje mjera prema prevenciji i borbi protiv korupcije. Ukratko, ključna uloga ishoda procjene koruptivnog rizika jest pomoći dužnicima i rukovodećim službenicima u donošenju informiranih odluka.

Rezultati postupka procjene koruptivnog rizika mogu se upotrijebiti kako za komunikaciju unutar samog javnog tijela tako i u komunikaciji s vanjskim dionicima.

## 5.1. Diseminacija rezultata postupka procjene koruptivnog rizika s ciljem jačanja svijesti

Nakon provedbe procjene koruptivnog rizika, o rezultatima je potrebno informirati dužnosnike i rukovoditelje javnog tijela u kojem je procjena provedena kako bi se osiguralo njihovo daljnje sudjelovanje i upotreba rezultata proizašlih iz procjene.

Uloga dužnosnika i rukovoditelja je izuzetno važna iz nekoliko razloga: dužnosnici i rukovoditelji odgovorni su za postupak donošenja odluka i koriste svoje diskrecijsko pravo u raznim postupcima. Nadalje, svojim ponašanjem i postupanjem postavljaju standarde za cjelokupno tijelo te u slučaju da rizik utvrđen procjenom postane stvaran, oni bi trebali snositi odgovornost.

Iako je većina dužnosnika i rukovoditelja upoznata s rizičnim područjima u određenom tijelu, postoji mogućnost da nisu uzeli u obzir moguće učinke rizičnog postupanja ako se nisu neposredno suočili s njihovim posljedicama.

Donošenju odluke o diseminaciji rezultata na široj skali treba prethoditi sastanak ili radionica na kojoj će se rezultati postupka procjene koruptivnog rizika predstaviti čelniku tijela i rukovoditeljima. Nadalje, potrebno je razlučiti podatke koji su od ključne važnosti za čelnika tijela odnosno rukovoditelje te ih prezentirati strukturirane na način na koji će adekvatno predstaviti **osnovne zaključke** i područja koja se mogu i trebaju popraviti (na primjer promjenom u unutarnjem funkcioniranju određenog tijela).

Rukovoditelji i čelnik tijela trebaju biti upoznati s koruptivnim rizicima visoke vjerojatnosti kao i zašto se isti događaju ali ih nije potrebno uključiti u detaljnu analizu svakog pojedinog rizika. Tablice iz Poglavlja 4. ovih Smjernica koristan su alat za informiranje čelnika tijela odnosno rukovoditelja.

Nakon što se čelnik tijela i rukovoditelji upoznaju s rezultatima procjene koruptivnog rizika, donijet će odluku o objavi cjelokupnog izvješća procjene koruptivnog rizika odnosno onog dijela izvješća za koji smatraju da bi bio interesantan vanjskim dionicima. Pa čak i ako se u izvješću navodi da je u određenom tijelu koruptivni rizik nizak, rezultati procjene mogu biti korisni.

- **Pozitivan rezultat** može poslužiti informiranju **javnosti i zaposlenika** o provedenoj procjeni koruptivnog rizika, učvrstiti povjerenje u odgovornost čelnika tijela i rukovoditelja koji postojećim rizicima upravljaju na prikladan način.

- **Ako rezultati procjene koruptivnih rizika ukažu na određena rizična područja unutar tijela, objavom izvješća jača se povjerenje u spremnost i kapacitete čelnika tijela i rukovoditelja usmjerene prema otklanjanju mogućih rizika.**

Ovisno o opsegu analize i metodologiji za procjenu koruptivnog rizika neki dijelovi izvješća mogu sadržavati podatke koji će, u slučaju objave, uzrokovati neslaganja među zaposlenicima. Ova situacija je moguća ako se radi o tijelu s malo zaposlenika i ako je postupak procjene koruptivnog rizika proveden na temelju intervjua sa zaposlenicima koji bi načelno trebali biti povjerljivi. U takvoj situaciji objavljivanje izjava zaposlenika koje je lako moguće identificirati nije prikladno.

Međutim, **glavne zaključke postupka procjene koruptivnih rizika potrebno je podijeliti sa svim zaposlenicima i potaknuti ih** da se očituju o rezultatima i predlože sredstva i mjere za borbu protiv rizika. Zajednički cilj će potaknuti zaposlenike na suradnju.

## 5.2. Od definiranja rizika do upravljanja rizicima putem rezultata postupka procjene koruptivnih rizika

Bez obzira na razloge provedbe procjene koruptivnih rizika, svakom će javnom tijelu koristiti postupak samoprocjene. Nakon što čelnik tijela i rukovoditelji budu upoznati s osjetljivim područjima u tijelu, mogu poduzeti potrebne radnje koje predstavljaju pomak od razumijevanja rizika prema upravljanju rizicima.

Uobičajeni koraci u postupku upravljanja rizicima uključuju:

- preuzimanje veće odgovornosti za rizike
  - imenovanje zaposlenika zaduženih za provjere i kontrole
  - osiguranje potrebnih alata, nadležnosti i kapaciteta zaposleniku imenovanom za postupak provjere i kontrole koruptivnih rizika
- uključivanje upravljanja rizicima u postupak planiranja aktivnosti unutar određenog tijela
  - uključivanje procjene rizika kao stalne točke dnevnog reda na sastancima rukovoditelja i čelnika tijela kao odgovor na moguće izazove unutar ili izvan samog tijela
  - uspostavu sustava nadzora upravljanja rizicima
    - imenovanje zaposlenika odgovornih za nadzor i postupak izvještavanja o rizicima koji se pojave u sektoru, službi ili odjelu za koji su oni nadležni

- uspostavu sustava kojim će se nadzirati uspješna provedba mjera u borbi protiv korupcije
- izradu nacрта strategije integriteta i planova integriteta odnosno akcijskog plana određenog tijela u borbi protiv korupcije, te reviziju već dostupnih dokumenata
- jačanje svijesti zaposlenika javnog tijela

Kao i u svim prethodnim fazama postupka procjene koruptivnog rizika, mjere upravljanja rizicima trebaju obuhvatiti posebne značajke svakog javnog tijela koje se moraju prilagoditi raspoloživim ljudskim i financijskim resursima, radnoj okolini te postupanjima u javnom tijelu.

U nastavku se navodi popis dostupnih mjera za rješavanje rizičnih čimbenika. Popis istih odnosi se na mjere koje je moguće poduzeti na razini tijela i ne uključuje sustavne promjene poput izmjena i dopuna zakonodavnog okvira koji se odnosi na zaštitu zviždača ili borbe protiv *mobbbinga* odnosno mjera koje će ojačati provedbu zakona i kaznenog progona.

Što je javno tijelo u kojem se provela procjena koruptivnog rizika manje, to su veće šanse za učinkovitost ovih mjera.

Popis dostupnih mjera upravljanja koruptivnim rizicima:

- Uspostaviti jasnu organizacijsku strukturu unutar pojedinog tijela koja će uključivati odgovarajući hijerarhijski red prema kojem zaposlenici izvršavaju naloge i u skladu s kojim svakom zaposleniku pripada određeni stupanj ovlasti i odgovornosti.
- Zajamčiti zaposlenicima zaštitu od mogućih pritisaka unutar tijela glede sudjelovanja u koruptivnim radnjama. Navedenu zaštitu je moguće ostvariti kroz jasan opis dužnosti i odgovornosti svakog pojedinog radnog mjesta. Navedeni opis poslova za određeno radno mjesto štiti zaposlenike od preuzimanja odgovornosti za radnje koje su u nadležnosti njihovih nadređenih.
- Uspostaviti strukturu u samom tijelu koja se odnosi na donošenje ključnih odluka poput onih koje se odnose na sredstva (postupak nabave, zapošljavanja, poslovnih putovanja i reprezentacije tijela). U mnogim tijelima postoji opća pretpostavka da su zaposlenici upoznati sa zakonodavnim okvirom koji se odnosi na njihova radna zaduženja. Izradom vodiča o načinu rada u određenom tijelu za novozaposlene te omogućavanje da zaposlenici potpišu izjave kojom jamče da su razumjeli važeće postupke i procedure će umanjiti greške nastale iz neznanja. Ovo se posebno odnosi na zaposlenike



koji dolaze iz privatnog sektora i koji možda nisu navikli na postojanje navedenih procedura te su skloniji neposrednom djelovanju i imaju drugačije gledište na značenje korupcije kao takve. Na primjer, u Zakonu o državnim službenicima<sup>22</sup> se u člancima 27. i 31. navodi dužnost odbijanja naloga ako „bi izvršenje istog bilo protivno pravilima struke ili etičkom kodeksu, odnosno da bi izvršenje naloga moglo izazvati veću štetu ili da bi izvršenje nalog predstavljalo kazneno djelo...” te se državnog službenika upućuje u radnje koje je obvezan poduzeti u navedenom slučaju.<sup>23</sup> Međutim u Zakonu o radu se ne navodi postojanje takve situacije, stoga tijela koja primjenjuju Zakon o radu trebaju regulirati ovakve situacije internim pravilnicima, a osobito u odnosu na:

- jačanje vidljivosti svih postupaka unutar određenog tijela (postupak zapošljavanja, nabave, upravljanje sredstvima, plaćanja) kao i uspostava izrade zapisnika o svim odlukama koje će uključivati i pojašnjenje istih
- uspostavu jasnih postupaka ulaganja pritužbe za mobbing i zlostavljanje na radnom mjestu
- omogućavanje svim zaposlenicima prisustvovanje na programima izobrazbe na temu borbe protiv korupcije, mobbinga i jačanja integriteta.

Objava postupka procjene koruptivnih rizika prilika je za tijelo koje je već donijelo kodeks ponašanja da isti izmjeni sukladno rezultatima procjene.

Strategiju integriteta, etički kodeks i kodeks ponašanja možemo smatrati općenitim smjernicama koje obuhvaćaju rizike integriteta u širem smislu. Korupcija se, naprotiv, često smatra najvećom prijetnjom integritetu. Stoga je provedba postupka procjene koruptivnog rizika prvi korak u izradi strategije i planova integriteta dok će kasnije postupke procjene koruptivnog rizika uvijek slijediti revizija i ažuriranje spomenutih dokumenata.

---

<sup>22</sup> Zakon o državnim službenicima, „Narodne novine”, broj 92/2005., 142/2006., 77/2007., 107/2007., 27/2008., 34/2011. – Zakon o Registru zaposlenih u javnom sektoru, 49/2011., 150/2011., 34/2012., 49/2012. – pročišćeni tekst, 37/2013., 38/2013., 138/2015. – Odluka USRH i 61/2017.

<sup>23</sup> Članak 36. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine”, broj 86/08., 61/2011. i 04/2018.) se odnosi na odbijanje izvršenja naloga.

### 5.3. Redovna revizija analize rizika

Nakon prve provedbe procjene koruptivnog rizika važno je redovito provoditi postupak evaluacije. Kako se okolina mijenja tako se javljaju i nove vrste rizika što posebno može biti vidljivo kod promjene čelnika i rukovoditelja koji će uspostaviti nove prioritete u određenom tijelu što zaposlenicima može biti teško prihvatljivo.

Nadalje, ako je postupak procjene koruptivnog rizika doveo do konkretnih radnji i postupaka unutar tijela (što je i cilj procjene), važno je uspostaviti **su-stav kojim će se mjeriti učinak navedenih radnji i postupaka**. Jedan od načina uspostave kontrole radnji i postupaka jest **ponoviti procjenu koruptivnog rizika barem za područja koja su prepoznata kao ključna i koja su bila navedena u akcijskom planu** tog javnog tijela.

Kod novih postupaka provjere koruptivnih rizika poslužiti će iskustva iz prvog postupka te se isti mogu osmisliti na način koji će zahtijevati manje resursa potrebnih za provedbu postupka procjene od onih koji su bili potrebni da se postupak prvi puta provede.

U svom najjednostavnijem obliku postupak procjene koruptivnog rizika moguće je provesti analizom slučajeva zloupotrebe sredstava ili imovine ili slučajeva koji imaju obilježja drugih koruptivnih radnji odnosno povećanja ili smanjenja njihovog broja i vrste. Ako je početna procjena koruptivnog rizika obuhvaćala i anketu koja je provedena među zaposlenicima tog javnog tijela, tada revizija procjene koruptivnog rizika može uključivati anketu u manjem obimu koja će se fokusirati na prioriteta područja u sklopu kojih će se sagledati je li se promijenila percepcija rizika među zaposlenicima.

# **DODATAK 1**

UPITNIK O PROCJENI  
KORUPTIVNOG RIZIKA  
U JAVNOM SEKTORU  
REPUBLIKE HRVATSKE



# DODATAK I

## UPITNIK O PROCJENI KORUPTIVNOG RIZIKA U JAVNOM SEKTORU REPUBLIKE HRVATSKE

### I. Metodologija

Kako bi se definirali i procijenili koruptivni rizici u javnome tijelu, potrebno je prikupiti podatke koji se odnose na trenutačne i potencijalne rizike. Sastavljanje i odgovaranje na upitnik o procjeni koruptivnog rizika predstavlja jednu od metoda pogodnih za sustavnu samoprocjenu integriteta javnog tijela (uz desktop istraživanje, intervju i radionice).

Ovaj se upitnik sastoji od 196 pitanja grupiranih u sedam skupina: opća organizacija tijela, upravljanje financijama, upravljanje ljudskim potencijalima, upravljanje sredstvima, usluge, upravljanje podacima, etička i integritet te nadzor. Budući da je ključ uspješnosti provedbe postupka procjene koruptivnih rizika uključenost što je većeg mogućeg broja zaposlenika, u suradnji s osobom odgovornom za procjenu koruptivnog rizika, na pitanja bi trebali odgovoriti rukovoditelji organizacijskih jedinica sukladno svojim nadležnostima.

Na sva pitanja se odgovara s da ili ne.

### II. Upitnik

#### IDENTIFICIRANJE TIJELA

Naziv tijela:

Naziv organizacijske jedinice (uprava/sektor/služba/odjel):

Osnovne nadležnosti:

Godišnji proračun:

Okvirna analiza izvora prihoda:

Okvirna analiza rashoda uzimajući u obzir plaće, ulaganja, nabavu dobara i usluga kao i drugih vrsta troškova:

Broj zaposlenih:

## OPĆA ORGANIZACIJA TIJELA

1. Je li Vaše tijelo sastavilo „izjavu o misiji“ ili sličan opis poslovanja i uloge Vašeg tijela? *(Ako je odgovor ne, prijedite na 3. pitanje.)*
2. Jesu li zaposlenici Vašeg tijela upoznati s misijom ili opisom poslovanja?
3. Imaju li svi zaposlenici jasno definiran opis poslova? *(Ako je odgovor ne, prijedite na 5. pitanje.)*
4. Obavljaju li svi zaposlenici u Vašem tijelu radne zadatke u skladu sa svojim opisom poslova?

## UPRAVLJANJE FINACIJAMA

### Proračun

5. Predviđa li godišnji proračun realno (do 5% odstupanja od predviđenog proračuna) prihode i rashode za sljedeću godinu?
6. Je li utvrđen postupak pomoću kojeg se tijekom godine prate prihodi i rashodi u proračunu?

### Prihodi

7. Jesu li jasno navedeni izvori prihoda u Vašem tijelu (na središnjoj razini, lokalna/područna samouprava, drugi izvori prihoda)?
8. Jesu li ostali izvori prihoda u Vašem tijelu javno dostupni ili dostupni na upit?
9. Naplaćuje li Vaše tijelo prihode u gotovini od građana, korisnika usluga ili pravnih osoba? *(Ako je odgovor ne, prijedite na 14. pitanje.)*
10. Je li utvrđena pisana procedura prikupljanja, obrade i naplate gotovinskih prihoda?
11. Omogućava li ovaj postupak provjeru odgovaraju li zaprimljeni gotovinski prihodi pruženim uslugama?
12. Jesu li zaposlenici zaduženi za prikupljanje, obradu i naplatu gotovinskih prihoda za IT sustav u ovom postupku?
13. Postoji li rotacija zaposlenika u postupku prikupljanje, obrade i naplate gotovinskih prihoda?

### Nabava

14. Je li plan nabave Vašeg tijela od prošle godine realan (do 5% odstupanja u iznosu od prvog plana nabave)?
15. Postoji li pisana procedura za sve postupke nabave i je li dostupna svim zaposlenicima?
16. Postoji li podjela dužnosti na način da osoba zadužena za javnu nabavu ne pokreće postupak nabave?

17. Predviđa li se u pisanoj proceduri procjena troškova nabave temeljena na analizi tržišta?
18. Jeste li imali više postupaka jednostavne nabave u prošloj godini za istovrsnu robu, radove i usluge?
19. Jeste li imali više postupaka jednostavne nabave u prošloj godini za istovrsnu robu, radove i usluge, a da je vrijednost istih prešla prag jednostavne nabave?
20. Temelji li se natječajni postupak na jasnom opisu zahtjeva koje ponuditelji moraju zadovoljiti?
21. Je li utvrđen postupak kojim se osigurava da navedeni zahtjevi ne ograničavaju konkurentnost između mogućih ponuditelja?
22. Jesu li svi pozivi na natječaj objavljeni?
23. Je li uspostavljena pisana procedura prikupljanja i otvaranja zaprimljenih ponuda? *(Ako je odgovor ne, prijedite na 31. pitanje.)*
24. Omogućava li ovaj postupak očuvanje integriteta i povjerljivost zaprimljenih ponuda?
25. Je li uspostavljena metodologija (s prethodno definiranim kriterijima) pomoću koje se ocjenjuju ponude?
26. Jesu li ponuditelji upoznati s metodologijom i kriterijima?
27. Postoji li u Vašem tijelu stalni odbor/povjerenstvo za ocjenjivanje ponuda? *(Ako je odgovor ne, prijedite na 31. pitanje.)*
28. Jesu li članovi odbora/povjerenstva upoznati s postupkom javne nabave?
29. Organizira li Vaše tijelo *ad hoc* povjerenstva za ocjenjivanje ponuda?
30. Imaju li članovi stalnog/*ad hoc* povjerenstva dovoljno podataka o osnovanosti svake ponude na temelju prethodno definiranih kriterija?
31. Odabire li se uvijek ekonomski najpovoljnija ponuda uzevši u obzir prethodno navedene kriterije?
32. Izrađuje li se nakon odabira najbolje ponude izvještaj/odluka o ishodu/odabiru natječaja?
33. Navode li se u spomenutom izvješću razlozi zašto je odabrana određena ponuda?
34. Sadrži li navedeno izvješće podatke o omjeru cijene/kvalitete odabrane ponude?
35. Sadrži li izvješće podatke o razlozima zašto su ostale ponude odbijene?
36. Je li svaki od ponuditelja obaviješten o razlozima odbijene ponude?
37. Zaprima li Vaše tijelo često pritužbe od ponuditelja čije su ponude odbijene?

38. Je li uspostavljen učinkovit postupak odabira dobavljača imajući na umu omjer cijene i kvalitete?
39. Koriste li zaposlenici zaduženi za nabavu ovaj postupak?
40. Je li u Vašem tijelu uspostavljen postupak kojim se može osigurati da su isporučena roba i usluge u skladu s potpisanim ugovorima?

#### **Rashodi**

41. Je li u Vašem tijelu utvrđen postupak donošenja odluka o plaćanjima iz proračuna?
42. Omogućava li ovaj postupak provjeru jesu li plaćanja sukladna stvarno pruženoj usluzi?
43. Koriste li zaposlenici zaduženi za donošenje odluka o troškovima i plaćanjima ovaj postupak?

#### **Arhiva**

44. Vodi li Vaše tijelo evidenciju o izvršenim financijskim transakcijama?
45. Sadrže li navedeni spisi podatke koja podupiru svaku financijsku transakciju (račune, ugovore i sl.)?
46. Jesu li navedeni podaci ažurni bez obzira na vrijeme održavanja financijske revizije?

### **UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA**

#### **Sastav i broj zaposlenih**

47. Zapošljava li Vaše tijelo vanjske suradnike za obavljanje određenih poslova temeljem ugovora o djelu?
48. Je li utvrđen postupak za zapošljavanje vanjskih suradnika?
49. Koriste li zaposlenici zaduženi za zapošljavanje vanjskih suradnika ovaj postupak?
50. Nadzire li Vaše tijelo godišnju stopu fluktuacije zaposlenika?
51. Je li stopa godišnje fluktuacije zaposlenika unutar Vašeg tijela veća od 15%?

#### **Zapošljavanje**

52. Postoji li postupak kojim se utvrđuje koja je radna mjesta potrebno popuniti unutar Vašeg tijela?
53. Uključuje li ovaj postupak kriterije pomoću kojih bi se omogućilo zapošljavanje najboljeg kandidata za određeno radno mjesto?
54. Temelji li se zapošljavanje na točnom opisu radnog mjesta?
55. Jesu li opisi radnog mjesta javno dostupni?
56. Prolaze li kandidati postupak provjere kako bi se osigurao integritet izabranih kandidata?



57. Prolaze li kandidati postupak provjere o sudjelovanju u vanjskim aktivnostima ili vanjskim interesima koji bi mogli biti u sukobu s poslovima koje obavljaju?
58. Zadovoljavaju li službenici koji su već primljeni u službu stručne uvjete za raspisana radna mjesta?

### **Naknada**

59. Jesu li primanja (plaće) u Vašem tijelu dovoljne da bi zadovoljile potrebe prosječne obitelji?
60. Jesu li plaće redovite i u propisanom iznosu?
61. Govoreći općenito, jesu li plaće u Vašem tijelu slične onima koje bi zaposlenici mogli dobiti u drugim javnim tijelima?
62. Govoreći općenito, jesu li plaće u Vašem tijelu slične onima koje bi zaposlenici dobili u privatnom sektoru?
63. Suočava li se Vaše tijelo s odljevom zaposlenika zbog plaće (odlaskom zaposlenika u privatni sektor ili u druga javna tijela)?
64. Govoreći općenito, postoji li usklađenost između zadaća zaposlenika, njihove pozicije i naknade za rad?
65. Postoje li unutar Vašeg tijela (izuzev pripravnika) zaposlenici koji rade na volonterskoj osnovi?

### **Radne navike**

66. Dolaze li zaposlenici na posao svaki radni dan?
67. Govoreći općenito, dolaze li zaposlenici u Vašem tijelu na vrijeme na posao i ostaju do kraja radnog dana?
68. Postoji li sustav nadzora prisustva zaposlenika tijekom radnog vremena?
69. Jesu li radni postupci svih zaposlenika u Vašem tijelu jasno definirani i opisani?
70. Slijede li zaposlenici utvrđene postupke?
71. Postoje li u Vašem tijelu određene dužnosti koje ispunjava samo jedan zaposlenik?
72. U takvom slučaju jesu li navedeni zaposlenici pod posebnim nadzorom?
73. Imaju li svi zaposlenici nadređenog zaposlenika kojeg izvješćuju o svom radu?
74. Jesu li nadređeni zaposlenici osposobljeni za rukovođenje drugim službenicima?
75. Govoreći općenito, jesu li zaposlenici u Vašem tijelu zadovoljni svojim nadređenima?
76. Jesu li rukovoditelji u Vašem tijelu obvezni podnijeti izvješće nekome izvan tijela?

77. Smatra li se ovaj način izvještavanja učinkovit?
78. Upotrebljavaju li zaposlenici u Vašem tijelu povjerenu imovinu u privatne svrhe?
79. Je li moguće rad zaposlenika u Vašem tijelu usporediti s mjerljivim i specifičnim rezultatima/pokazateljima?
80. Jesu li u Vašem tijelu uspostavljeni postupci kojima se mjere ovi rezultati?
81. Jesu li zaposlenici u Vašem tijelu upoznati s ovim postupcima?
82. Je li u Vašem tijelu uspostavljen postupak očuvanja institucionalne memorije i informacija kada zaposlenici odlaze?

### **Napredovanje u karijeri**

83. Provodi li Vaše tijelo redovitu procjenu rada zaposlenika?
84. Je li navedena procjena temeljena na prethodno utvrđenim objektivnim kriterijima i ciljevima?
85. Koriste li nadređeni zaposlenici ove kriterije pri ocjenjivanju?
86. Jesu li zaposlenici upoznati sa spomenutim kriterijima?
87. Govoreći općenito, odražava li godišnja ocjena rada zaposlenika njihov stvarni rad?
88. Utječe li godišnja ocjena o radu zaposlenika na određene pogodnosti (osnovicu plaće, bonuse, pogodnosti koje nisu financijske prirode i sl.)?
89. Utječe li godišnja ocjena o radu zaposlenika na napredak u službi ili karijeri?
90. Je li utvrđen postupak u Vašem tijelu glede odlučivanja o napredovanju i promicanju zaposlenika? *(Ako je odgovor ne, prijedite na 93. pitanje.)*
91. Jesu li u ovaj postupak uključeni i drugi zaposlenici na bilo koji način (npr. odluka svih kolega o napredovanju)?
92. Jesu li zaposlenici upoznati s ovim postupkom?

### **Edukacija**

93. Organizira li se u Vašem tijelu uvodno osposobljavanje za nove zaposlenike?
94. Prisustvuju li zaposlenici redovitim programima izobrazbe? *(Ako je odgovor ne, prijedite na 97. pitanje.)*
95. Obrađuju li takvi programi izobrazbe u određenom dijelu i pitanja integriteta?
96. Govoreći općenito, smatraju li zaposlenici programe izobrazbe kojima su prisustvovali korisnima za suočavanje s izazovima na radnom mjestu?

## UPRAVLJANJE SREDSTVIMA

97. Je li u Vašem tijelu utvrđen postupak praćenja kupljenih i korištenih sredstava za rad?
98. Koriste li ovaj postupak zaposlenici koji su zaduženi za postupak inventure?
99. Je li u Vašem tijelu uspostavljen postupak kojim se osigurava da se povjerena imovina i ostale pogodnosti (telefoni, vozila, parkirna mjesta) koriste isključivo u svrhe za koje su namijenjeni?
100. Smatra li se ovaj postupak učinkovitim?
101. Jesu li zaposlenici upoznati s ovim postupkom?
102. Koriste li se isključivo u svrhe za koje su namijenjene?
103. Prodaje li Vaše tijelo rashodovana sredstva za rad?
104. Postoji li postupak za prodaju sredstava za rad?
105. Koriste li zaposlenici u Vašem tijelu ovaj postupak za prodaju sredstava za rad?
106. Je li čelnik u Vašem tijelu odgovoran za ključne odluke o prodaji?

## USLUGE

107. Održava li Vaše tijelo redovitu komunikaciju s interesnim skupinama?
108. Je li u Vašem tijelu utvrđen postupak o tome kako se nositi s interesnim skupinama?
109. Jesu li zaposlenici u Vašem tijelu koji se susreću s interesnim skupinama upoznati s ovim postupcima?
110. Pruža li Vaše tijelo neke od niže navedenih usluga građanima ili pravnim osobama:
  - a) Izdavanje licenci, dozvola, potvrda, putovnica ili bilo koje druge vrste dokumenata?
  - b) Dodjeljivanje novčane ili bilo koje druge pomoći?
  - c) Prikupljanje poreza ili naknada?

### **Ako Vaše tijelo sudjeluju u izdavanju licenci, dozvola, potvrda, putovnica ili bilo koje druge vrste dokumenta**

111. Je li utvrđen postupak načina pružanja ove usluge?
112. Koriste li zaposlenici koji pružaju ove usluge navedeni postupak?
113. Služi li ovaj postupak smanjenju broja posjeta građana Vašem tijelu po pitanju rješavanja određenog predmeta?
114. Postoji li odgovarajući broj zaposlenika i resursa za pravovremeno pružanje ovih usluga?
115. Ako usluga nije pravovremeno pružena rješava li se problem automatski u korist građana/pravne osobe?

**Ako Vaše tijelo sudjeluje u dodjeljivanju novčane ili drugih vrsta pomoći**

- 116. Je li utvrđen postupak načina pružanja ove usluge?
- 117. Koriste li zaposlenici koji pružaju ove usluge navedeni postupak?
- 118. Služi li ovaj postupak smanjenju broja posjeta građana Vašem tijelu po pitanju rješavanja određenog predmeta?
- 119. Postoji li odgovarajući broj zaposlenika i resursa za pravovremeno pružanje ovih usluga?
- 120. Ako usluga nije pravovremeno pružena rješava li se problem automatski u korist građana/pravne osobe?

**Ako Vaše tijelo prikuplja poreze ili naknade**

- 121. Je li utvrđen postupak načina pružanja ove usluge?
- 122. Smatra li se ovaj postupak učinkovitim?
- 123. Koriste li zaposlenici koji pružaju ove usluge navedeni postupak?
- 124. Služi li ovaj postupak smanjenju broja posjeta građana Vašem tijelu po pitanju rješavanja određenog predmeta?

**UPRAVLJANJE PODACIMA**

**Vođenje evidencije i arhiva**

- 125. Jesu li u Vašem tijelu utvrđeni postupci kojima se definira rad s dokumentacijom i predmetima?
- 126. Slijede li zaposlenici zaduženi za vođenje evidencije i arhiva ove postupke?
- 127. Arhiviraju li se odluke koje je donijelo Vaše tijelo na prikladno vrijeme kako bi se omogućila revizija tih odluka?
- 128. Čuvaju li se predmeti tako da se očuva povjerljivost njihove naravi i integritet?
- 129. Pridržava li se Vaše tijelo „pravila čistog stola“ (uredsko pravilo o držanju spisa zaključanih u ladicama, tako da je radni stol čist, a dokumenti pohranjeni i sigurni, isto tako i računalo (tzv. čisti ekran) mora biti zaključano i zaštićeno lozinkom)?
- 130. Govoreći općenito, postupaju li zaposlenici u skladu s tim pravilom?

**Transparentnost**

- 131. Objavljuje li Vaše tijelo sljedeće dokumente na Internetu?
  - a) Misija i vizija Vašeg tijela
  - b) Etički kodeks
  - c) ustrojstvo Vašeg tijela
  - d) pravilnici o radu

- e) godišnji/strateški planovi i izvješća
  - f) uredbe o unutarnjem ustrojstvu i postupcima Vašeg tijela
  - g) pojedinačne odluke
132. Ako se dokumenti ne objavljuju na Internet stranici Vašeg tijela, jesu li dostupni na upit?
- a) Misija i vizija Vašeg tijela
  - b) Etički kodeks
  - c) ustrojstvo Vašeg tijela
  - d) pravilnici o radu
  - e) godišnji/strateški planovi i izvješća
  - f) uredbe o unutarnjem ustrojstvu i postupcima Vašeg tijela
  - g) pojedinačne odluke
133. Je li Vaše tijelo donijelo odluku o odnosu zaposlenika prema predstavnicima medija?
134. Jesu li zaposlenici upoznati s ovom odlukom?
135. Govoreći općenito, postupaju li u skladu s navedenom odlukom?

## ETIKA I INTEGRITET

### Okvir

136. Postoji li u Vašem tijelu etički kodeks/kodeks ponašanja za zaposlenike?
137. Postoje li u Vašem tijelu smjernice za provedbu etičkog kodeksa?
138. Postoje li u Vašem tijelu smjernice za provedbu kodeksa ponašanja za zaposlenike?
139. Jesu li navedeni dokumenti u skladu s misijom Vašeg tijela?
140. Pozivaju li se zaposlenici Vašeg tijela na etički kodeks/kodeks ponašanja kada su suočeni s etičkom dilemom?
141. Postoji li etičko povjerenstvo u Vašem tijelu?
142. Omogućuju li odredbe etičkog kodeksa neovisnost rada imenovanog etičkog povjerenika?
143. Jesu li dužnosti i prava etičkog povjerenika jasno definirani?
144. Uživa li etički povjerenik pravnu zaštitu zbog obavljanja svoje dužnosti?
145. Jesu li ostali zaposlenici upoznati s dužnostima i pravima etičkog povjerenika?
146. obraćaju li se zaposlenici etičkom povjereniku kada su suočeni s etičkom dilemom?
147. Govoreći općenito, jesu li zaposlenici zadovoljni s ulogom etičkog povjerenika?
148. Je li Vaše tijelo provelo analizu koruptivnih rizika u proteklih pet godina?

- 149. Je li analiza koruptivnih rizika otkrila određene postojeće koruptivne rizike?
- 150. Je li Vaše tijelo krenulo u rješavanje ovih rizika?
- 151. Jesu li poduzete mjere dovele do smanjena rizika?

### **Sukob interesa**

- 152. Provodi li Vaše tijelo postupak odobrenja obavljanja dodatnog posla za zaposlenika?
- 153. Jesu li zaposlenici upoznati s ovim postupkom?
- 154. Uključuje li navedeni postupak prepoznavanje potencijalnog sukoba interesa kada se zaposleniku odobrava obavljanje dodatnog posla?
- 155. Postoji li službeni postupak odobrenja obavljanja dodatnog posla?
- 156. Provodi li se taj postupak na primjeren način kako se ne bi obeshrabilo zaposlenike kod prijave?
- 157. Preispituju li se odobrenja s vremena na vrijeme kako bi bili sigurni da su okolnosti još uvijek važeće?
- 158. Postoji li u Vašem tijelu utvrđeni postupak kojim se jamči da zaposlenici neće odati povjerljive podatke?
- 159. Jesu li zaposlenici upoznati s ovim postupkom?
- 160. Jesu li zaposlenici koji sudjeluju u niže navedenim postupcima obvezni obavijestiti svoje nadređene o privatnom interesu koji bi utjecao na sljedeće postupke:
  - a) Pregovaranje ili sklapanje ugovora?
  - b) Izdavanje dozvola, licenci ili drugih vrsta odobrenje?
  - c) Savjetovanje o određenoj politici/zakonu?
  - d) Prikupljanje poreza ili naknada?
- 161. U slučaju potencijalnog sukoba interesa, jesu li zaposlenici obvezni dostaviti službenu izjavu o istom?
- 162. Postoji li u Vašem tijelu registar tvrtki za koje postoji mogućnost sukoba interesa za zaposlenike?
- 163. Kada je utvrđen rizik od postojanja sukoba interesa, je li zaposlenik isključen iz bilo kakvog donošenja odluka?
- 164. Ako se utvrdi da je u postupku donošenja odluke postojao sukob interesa ima li Vaše tijelo ovlasti ukinuti ili izmijeniti navedenu odluku?
- 165. Je li u radu Vašeg tijela došlo do poništenja takve odluke?
- 166. Je li u Vašem tijelu uspostavljen postupak glede primanja darova ili poziva na događanja?
- 167. Postoji li najviša vrijednost do koje zaposlenik može zadržati dar?

- 168. Postoji li određeni iznos ili razlog iznad kojeg je zaposlenik obavezan odbiti dar ili poziv?
- 169. Koriste li zaposlenici navedena ograničenja u vezi darova ili poziva?
- 170. Postoji li u Vašem tijelu postupak kojim se osigurava da vanjske aktivnosti zaposlenika (npr. sudjelovanje u nevladinim udrugama, volonterske aktivnosti i sl.) neće utjecati na obnašanje njihovih dužnosti?
- 171. Jesu li zaposlenici upoznati s ovim postupkom?

### **Postupak podnošenja pritužbe**

- 172. Je li u Vašem tijelu utvrđen službeni postupak za prijavu kršenja integriteta zaposlenika?
- 173. Znaju li zaposlenici kome se trebaju obratiti kada žele podnijeti pritužbu?
- 174. Jesu li u Vašem tijelu uspostavljeni mehanizmi zaštite osoba koje podnose pritužbu?
- 175. Je li ovaj postupak omogućio prijave kršenja integriteta zaposlenika?
- 176. Postoji li službeni postupak za podnošenje pritužbe građana ili pravnih osoba koje se odnose na kršenje integriteta?
- 177. Znaju li građani i pravne osobe kome se trebaju obratiti kada žele podnijeti pritužbu?
- 178. Jesu li u Vašem tijelu uspostavljeni mehanizmi zaštite osoba protiv kojih je podnijeta pritužba iz zle namjere?
- 179. Je li u Vašem tijelu uspostavljen mehanizam za sankcioniranje pritužitelja koji su pritužbu podnijeli iz zle namjere?

### **Sankcije**

- 180. Smatra li se kršenje etičkih načela (integriteta) povredom koja se može sankcionirati? *(Ako je odgovor ne, prijeđite na 186. pitanje.)*
- 181. Provodi li se navedena sankcija nakon jasno definiranog postupka?
- 182. Odvraćaju li sankcije zaposlenike od kršenja etičkih načela (integriteta)?
- 183. Je li ijedan zaposlenik bio sankcioniran zbog takve povrede?
- 184. Jesu li zaposlenici koji su počinili takav povredu i bili sankcionirani ponovili istu povredu drugi put?
- 185. Je li ijedan zaposlenik zbog kršenja etičkih načela (integriteta) dobio izvanredan otkaz?

## NADZOR

### Unutarnji nadzor

186. Postoji li u Vašem tijelu inspekcija, revizija ili određena služba koja se bavi nadzorom?
187. Prolaze li sve ustrojstvene jedinice redoviti nadzor (jednom svake 3 godine)?
188. Jesu li izvješća unutarnjeg nadzora javno dostupna?
189. Slijede li rukovoditelji preporuke navedene u izvješćima unutarnjeg nadzora?

### Vanjski nadzor

190. Može li vanjsko tijelo ili institucija zadužena za nadzor izvršiti reviziju Vašeg tijela?
191. Provodi li vanjsko tijelo ili institucija zadužena za nadzor redovitu reviziju Vašeg tijela (barem svakih 5 godina)?
192. Govoreći općenito, jesu li navedene kontrole i revizija prikladne i učinkovite?
193. Imaju li navedene kontrole i revizija pozitivni učinak na Vaše tijelo?
194. Govoreći općenito, provodi li Vaše tijelo preporuke nakon provedene kontrole ili revizije?
195. Je li vanjski nadzor ili revizija otkrila kršenje etičkih načela (integriteta) unutar Vašeg tijela?
196. Je li bilo koji zaposlenik Vašeg tijela bio kazneno gonjen nakon provedene kontrole ili revizije?





Ovaj projekt financira Europska unija

Sadržaj ovog izvješća isključiva je odgovornost partnera Twinning projekta i ne odražava nužno mišljenje Europske unije.