



# Korupcija

Uzroci, posljedice, prevencija



Ministarstvo pravosuđa  
Republike Hrvatske



**Naslov:** Korupcija – uzroci, posljedice, prevencija

**Priredio:** Constantin Palicarsky

**Uredio:** Davor Dubravica

**Za nakladnika:** Ksenija Renko

**Redaktor:** Dražen Rajković

**Grafička priprema:** Publicis AD

**Tisak:** Kopko d.o.o, Zagreb

**Naklada:** 500 primjeraka

**Copyright:** Ministarstvo pravosuđa RH

Elektronska verzija publikacije nalazi se na internetskoj stranici [www.antikorupcija.hr](http://www.antikorupcija.hr).

Ova publikacija izrađena je uz potporu Europske unije u sklopu projekta "Jačanje međuagencijske suradnje u borbi protiv korupcije – Kampanja za podizanje svijesti", od strane EU IPA 2007 programa za Hrvatsku.

Projekt provodi konzorcij Publicis u sastavu: Publicis AD, Publicis d.o.o., Triton Marketing and Communications EOOD i ConCept EOOD.

Korisnik sredstava je Ministarstvo pravosuđa RH.

Za sadržaj publikacije odgovoran je konzorcij Publicis i ona ni na koji način ne odražava stajališta Europske unije.

**Zagreb, rujan 2011.**

<b>1</b>	<b>Što je korupcija?</b> . . . . .	4
<b>2</b>	<b>Korupcija i demokracija</b> . . . . .	5
<b>3</b>	<b>Uzroci korupcije</b> . . . . .	6
<b>4</b>	<b>Posljedice korupcije</b> . . . . .	12
<b>5</b>	<b>Vrste korupcije</b> . . . . .	14
<b>6</b>	<b>Mjerenje korupcije</b> . . . . .	15
<b>7</b>	<b>Modeli suzbijanja korupcije</b> . . . . .	16
<b>8</b>	<b>Borba protiv korupcije u državnoj upravi</b> . . . . .	17
	8.1 Sprječavanje korupcije . . . . .	17
	8.2 Obrazovanje . . . . .	18
	8.3 Kazneni progon. . . . .	18
<b>9</b>	<b>Sukob interesa</b> . . . . .	19
<b>10</b>	<b>Etika javnog sektora kao sredstvo za borbu protiv korupcije</b> . . . . .	21
	10.1 Etička infrastruktura: kontrola, vođenje i upravljanje . . . . .	22
	10.2 Edukacije državnih službenika o etici . . . . .	23
	10.3 Kazne državnim službenicima . . . . .	24
<b>11</b>	<b>Upravljanje korupcijskim rizikom</b> . . . . .	26
	11.1 Procjena korupcijskog rizika: sustavi ili ljudi? . . . . .	26
	11.2 Osnovni alati upravljanja korupcijskim rizikom . . . . .	29
<b>12</b>	<b>Važnost otvorenih komunikacijskih kanala</b> . . . . .	31
<b>13</b>	<b>Zaštita zviždača</b> . . . . .	32
	13.1 Što je važnije: zviždači ili ‘zviždanje’? . . . . .	32
	13.2 Elementi ‘zviždanja’ i zaštita zviždača . . . . .	33
	13.3 Opći ciljevi suvremenih sustava zaštite zviždača . . . . .	34
	13.4 Ostala pitanja vezana uz politiku zaštite zviždača . . . . .	35
	13.5 Važnost reagiranja na ‘zviždanje’ . . . . .	38
<b>14</b>	<b>Zaključak</b> . . . . .	39



# 1 Što je korupcija?

Ljudi katkad miješaju korupciju s nesposobnošću i sporošću državne uprave. Građani u Hrvatskoj pokušavaju objasniti različite probleme s kojima se susreću u korištenju usluga državne uprave, pa je tako jedno od mogućih objašnjenja i pretpostavka da je netko negdje korumpiran. Zbog toga se previše stvari naziva 'korupcijom'.

Organizacije i društva mogu funkcionirati samo uz određeni stupanj depersonaliziranog, implicitnog povjerenja. Oslanjamo se na to da će se drugi ponašati u skladu s pravilima – imamo povjerenje u njih. Međutim, neki članovi društva – ili organizacije – mogu se ponašati oportunistički i odlučiti da to povjerenje iskoriste u vlastitom interesu. Oni zloupotrebljavaju moć koja im je dodijeljena, s ciljem da zadovolje svoje vlastite interese. To je korupcija.

Korumpirana osoba ne mora dobiti novac za počinjenje kaznenog djela – ostvarivanje koristi (ili obećanje u tom smislu) od nečega što bi netko prema svom opisu radnog mjesta ionako trebao uraditi je korupcija.

Korupcija je opasna ne samo za javne, nego i za privatne organizacije zato što podriiva sam temelj zdravog društva – povjerenje, te zato što predstavlja krivi poticaj za djelovanje. Umjesto da radi one stvari koje bi trebala raditi, osoba se fokusira na to da maksimalno iskoristi moć koju ima kako bi zadovoljila svoje vlastite interese. Kad organizacija počne funkcionirati na taj način, ona ubrzo prestaje služiti potrebama ljudi i počinje služiti jedino potrebama korumpiranih dužnosnika.

## **Definicija korupcije:**

Zloupotreba dodijeljene moći radi vlastite koristi. Rušenje povjerenja u društvo.

## 2 Korupcija i demokracija

Skloni smo vjerovati da su totalitarni i autoritarni sustavi a priori korumpirani. Međutim, gotovo da i ne postoji izravna veza između oblika vlasti i razine korupcije. Kao što postoje korumpirane diktature tako postoje i korumpirana demokratska društva. Često se, međutim, pojavni oblici korupcije u neslobodnim društvima znatno razlikuju od onih koji se događaju u otvorenim društvima sa slobodnom tržišnom ekonomijom. Manifestacije korupcije u totalitarnom sustavu snažno su povezane s pojavom trgovine utjecajem s jedne strane i institucionalizacijom privilegija s druge strane.

Prvi je o korumpiranoj vlasti progovorio Aristotel. Zanimljivo je da on kao jedan od korumpiranih oblika vlasti navodi demokraciju. Prema Aristotelovoj teoriji postoje dobri, savršeni sustavi upravljanja (poput aristokracije i monarhije) i nesavršeni, korumpirani sustavi upravljanja (poput oligarhije i demokracije).

Danas nitko demokraciju ne bi nazvao korumpiranim sustavom upravljanja. Naprotiv – svi se trudimo da demokracija preraste u djelotvoran sustav upravljanja u interesu hrvatskih građana.



### 3 Uzroci korupcije

Postoji nekoliko uvriježenih mišljenja o uzrocima koji dovode do koruptivnog ponašanja. Jedno od njih je da su službenici loše plaćeni. Prema tom mišljenju, niske plaće u državnoj upravi u Hrvatskoj opravdaju nudenje i uzimanje mita.

Možemo, međutim, postaviti i sljedeće pitanje: jesu li bogati ljudi pošteniji?

Činjenica je da državne službenike ne motivira samo novac, budući da rad u državnoj upravi nije dobro plaćen. Motivira ih i profesionalizam, činjenica da u svom poslu moraju dati sve od sebe kako bi napravili što je više moguće, i tako ostvarili zadovoljstvo.

Da bismo se djelotvorno suprotstavili korupciji, moramo:

- razumjeti što ona jest,
- biti svjesni njezinih uzroka,
- razumjeti što inače poštene osobe tjera da postanu kriminalci – neetični poslovni ljudi i državni službenici koji nude i uzimaju mito, trguju svojim utjecajem i stvaraju mreže međusobne zaštite i nepotizma.

Uspješnost svake antikorupcijske politike mora se temeljiti na pouzdanim **podacima** i kvalitetnim **analizama** koje ukazuju na konkretne uzroke korupcije u određenoj instituciji ili javnoj upravi.

Koji su **uzroci korupcije**, zašto se ona pojavljuje?

Neki tvrde da je ona određena **moralom** – budući da se društva razlikuju jedna od drugih.

Drugi korupciju promatraju **povijesno** i zaključuju da, naprosto, ima zemalja u kojima se mito oduvijek davalo i uvijek će se davati.

Prema trećima, ona ovisi o **strukturi i načinu funkcioniranja državne uprave** - o tome je li rad državne uprave zasnovan na principima poput profesionalnog razvoja i osobnih kvaliteta zaposlenika ili, primjerice, njihovo zapošljavanje, otpuštanje i hijerarhijski položaj ovise o stranačkoj, zavičajnoj ili nekoj drugoj pripadnosti.

Doista, korupcija u nekim slučajevima može biti povijesno i kulturalno određena. To nam, međutim, puno ne pomaže u njezinom suzbijanju, budući da nije moguće promijeniti kulturalno određene stavove u nekoliko mjeseci, pa ni godina.

Treći uzrok korupcije zaslužuje posebnu pozornost. Krenemo li od prihvatljive tvrdnje da je korupcija u državnoj upravi uvjetovana strukturom te državne uprave i administrativnim procesima povezanim s pitanjima odgovornosti, transparent-

nosti i monopola na odlučivanje o prihvatljivosti integriteta – **onda se stvari mogu mijenjati**. Tada postaje moguće poboljšati djelotvornost državne uprave i ukloniti korupciju, te se pozabaviti unutarnjom strukturom državnih tijela kako ona ne bi stvarala ‘uska grla’.

Da bismo se na praktičnoj razini suprotstavili korupciji trebamo ispitati njezine uzroke na institucionalnoj i osobnoj razini.

Kod **institucija** korupcija je simptom bolesti – bolesti od koje pate institucije koje nisu onoliko djelotvorne koliko bi to mogle biti. Široko je prihvaćeno mišljenje da ako je neka institucija nepredvidljiva i nestabilna, ako njezini dužnosnici i službenici nisu sigurni za svoju budućnost i ako pokušavaju tu predvidljivost i sigurnost kupiti – rizik traženja i plaćanja mita puno je veći. Zbog toga u Hrvatskoj nastojimo ojačati institucije, kako bi one bolje odgovarale potrebama građana i jamčile neovisan položaj državnih službenika.


Na **osobnoj razini** do korupcije dolazi kad osoba u određenoj prilici krši pravila zbog nekog oblika vanjskog ili unutarnjeg pritiska – i to na neki način opravdava. Opravdanje često dolazi uz izjave poput:

- ‘sustav me na to natjerao’; ili
- ‘ako ja to ne napravim, onda će netko drugi’; ili
- ‘ovo nije ništa, kad čovjek samo pogleda političare koji krađu milijune’.

Veliku ulogu igra i moral – odnosno nedostatak čvrstih moralnih vrijednosti. Moral nije nešto relativno, već osobni izbor. Moral nas kao društvo drži na okupu. Ako član društva krši neko moralno pravilo, on bi zbog toga trebao biti kažnjen. Zato članovi društva imaju pravo i obavezu aktivno se suprotstavljati onima koji korupcijom žele zloupotrijebiti javni položaj na kojem se nalaze.

Neki od posebnih uzroka korupcije uključuju:

- **kulturu, vrijednosti i tradiciju** društva;
- **organizacijsku strukturu institucija**, proces **odlučivanja** i sustave **odgovornosti i kontrole** (odnosno njihov izostanak);
- **slabosti** u sustavu **nacionalnog integriteta** zemlje;
- postojanje **nepotrebnih prepreka u poslovnom okruženju**, koje stvaraju financijske poticaje za korupciju;

- 
- **kvalitetu institucija u državi** – njihov administrativni kapacitet odnosno sposobnost za formuliranje, provedbu, praćenje, ocjenu i preformuliranje politika.

**Prvom skupinom uzroka** obično se bave obrazovni sustav te promidžbene kampanje za podizanje svijesti. Ovdje treba napraviti dobru ravnotežu između pojašnjavanja građanima njihovih prava i obaveza, pružanja treninga državnim službenicima i uvođenja kulture društvene i individualne netolerancije prema korupciji kroz nacionalni obrazovni sustav na svim razinama. Taj dio antikorupcijske politike trebaju osmisliti i provoditi profesionalci, stručnjaci za odnose s javnošću i kampanje za podizanje svijesti, u bliskoj suradnji s organizacijama civilnog društva. Individualni integritet može se opisati na sljedeći način:

#### **Korupcija $\leq$ P – OEN / PI**

*(Howard Whittom)*

Korupcija nastaje ( $\leq$ ) kad postoji prilika (bez kontrole ili rizika), a nema osobnih etičkih normi / profesionalnog integriteta – tj. 'samokontrole'.

(P – prilika; OEN – osobne etičke norme; PI – profesionalni integritet)

Integritet se može promatrati kao suprotnost u odnosu na korupciju ( $I = OEN/PI - P$ ).

Navedena formula važna je zato što uvodi profesionalnu etiku – norme profesionalnog ponašanja s opisom prihvatljivih i neprihvatljivih oblika ponašanja i trening državnih službenika u cilju izgradnje njihovih etičkih kompetencija – sposobnosti za prepoznavanje, rješavanje i obrazloženje etičkih dilema.

Ovdje je od iznimne važnosti obratiti se kako potencijalnim davateljima tako i potencijalnim primateljima mita, te naglasiti da obje strane čine kazneno djelo.

**Druga skupina uzroka** odnosi se na organizacijsku strukturu državne uprave/institucija i način na koji se administrativni procesi u tim institucijama odvijaju, te na specifičnosti procesa odlučivanja. Formula organizacijskog integriteta je sljedeća:

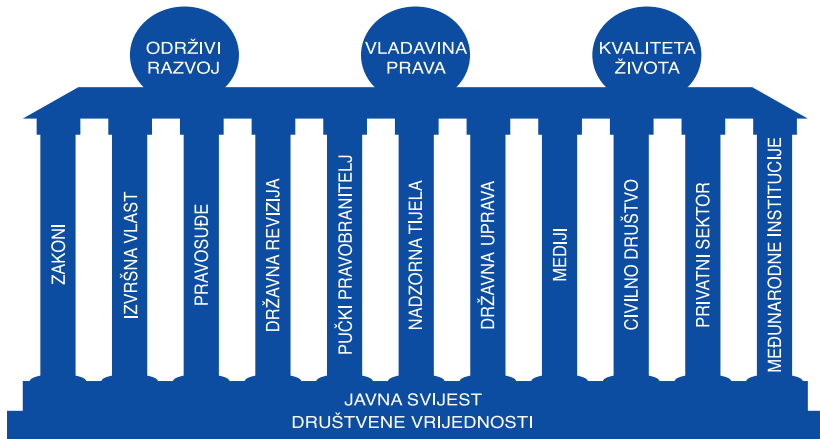
#### **Korupcija = pravo odlučivanja + monopol – odgovornost**

*(Klitgaard, Political corruption)*



Da bismo smanjili korupciju na organizacijskoj razini moramo se pozabaviti administrativnim postupcima i mijenjati ih onoliko puta koliko je potrebno, sve dok ne dobijemo sustav koji će jamčiti postojanje što je manje moguće monopola u obavljanju administrativnih procesa, prihvatljivu razinu slobode u procesima odlučivanja, i uzimanje u obzir potreba za učinkovitošću javnog sektora. Osim toga, moraju postojati i sustavi odgovornosti te unutarnje i vanjske kontrole, radi smanjenja rizika od pojave nekažnjelog koruptivnog/neetičnog ponašanja.

**Treća skupina uzroka** odnosi se na funkcioniranje sustava nacionalnog integriteta svake pojedine države.



Teoriju sustava nacionalnog integriteta razvio je Jeremy Pope, jedan od osnivača Transparency Internationala i cijenjeni antikorupcijski stručnjak. Prema njegovu konceptu, da bi bio zajamčen integritet – a time i vladavina zakona, kvaliteta života i održivi razvoj – zemlja mora promovirati horizontalnu odgovornost i tzv. sustav kontrola i ravnoteža (eng. checks and balances) između svih relevantnih društvenih čimbenika. Najveću pozornost valja usmjeriti na izvršnu vlast i izbjegavanje sukoba interesa među njezinim nositeljima. Za zakonodavnu vlast najvažnije je da se uspostavi nakon poštenih i slobodnih izbora. Za funkcioniranje



društva iznimno su važni učinkovita sudska vlast, ali i neprekidan nadzor državne revizije. Važnu društvenu ulogu imaju i kritični, slobodni i nepristrani mediji kojima je omogućen pristup informacijama. Pučki pravobranitelji, nadzorne i regulatorne institucije, nevladine organizacije i civilno društvo u cjelini, podupiruća međunarodna zajednica te snažan privatni sektor gospodarstva također su važni stupovi nacionalnog integriteta. Javna nabava mora se provoditi prema strogim pravilima i uz potpunu i poštenu konkurentsku utakmicu. U slučaju kada u pojedinoj zemlji nedostaje neki od nabrojanih „stupova integriteta“, cijeli sustav može kolabirati, što otvara slobodan put korupciji.

**Četvrta skupina uzroka** povezana je s načinom na koji se odvija i kako je regulirano poslovanje. Tamo gdje postoje nepotrebne prepreke - osobito ako državna uprava ima ograničene kapacitete za njihovo nametanje, i gdje je pridržavanje zakonskim odredbama skuplje od njihova zaobilaženja, dolazi do pojave korupcije.

Antikorupcijska strategija predviđa dva oblika djelovanja u cilju rješavanje tog problema. Smanjenje administrativne regulacije gospodarske aktivnosti moguće je postići ili (1) smanjenjem broja regulativa ili (2) pojednostavljenjem postupaka kojih se poduzeća moraju pridržavati. Tako je, na primjer, u određenim slučajevima moguće u potpunosti ukinuti režim izdavanja dozvola, dok se u drugim slučajevima dozvole mogu izdavati putem izjave pred nekim državnim tijelom - umjesto da je za njih potrebno pribaviti niz različitih dokumenata.

**Posljednja skupina uzroka** povezana je isključivo s administrativnim kapacitetom – sposobnošću države da obavlja svoje funkcije.

Kapacitet države ovisi o kapacitetu njezinih institucija, pa je stoga trajna briga države stalno jačanje administrativnih kapaciteta njezinih tijela, odnosno njihove sposobnosti za provođenje politike. Statistički podaci pokazuju da će razina korupcije biti relativno niska čak i kada je trošak pridržavanja zakona visok, ako je država dovoljno snažna da ga provodi,.

Navest ćemo neka tipična obilježja institucija koje dobro funkcioniraju:

**LIDERSTVO** – lideri s vizijom koji su sposobni prenijeti svoju viziju drugima, i koji predvode vlastitim primjerom. Lideri se stvaraju obrazovanjem.

**MENADŽMENT** – menadžeri, ljudi koji su u stanju organizirati druge i na taj način ostvarivati rezultate.

OBRAZOVANO OSOBLJE – pojedinci koji dijele i komuniciraju vrijednosti organizacije – i poslovne zajednice kao cjeline.

ODGOVARAJUĆI RESURSI – ne preveliki, ali svakako dovoljni. Preveliki resursi kvare ljude. Nedovoljni resursi ih demotiviraju. Odgovarajuća razina resursa razlikuje se od jedne do druge zemlje odnosno kulture.

Zato je važno znati što ljudi DOŽIVLJAVAJU kao adekvatno, i to im pružiti u odgovarajućem trenutku.

Kao što je već spomenuto, obilježja institucija koje dobro funkcioniraju su sljedeća:

SPOSOBNOST formuliranja politika.

SPOSOBNOST provedbe politika.

SPOSOBNOST praćenja i ocjene politika.

SPOSOBNOST poboljšanja, učenja i izvlačenja pouka.

Uz važnost obrazovanja i sprječavanja korupcije, ne treba podcijeniti ni važnost **kaznenog progona**. Protiv korupcije se ne može boriti isključivo kaznenim progonom. Zato treba provoditi kaznenu politiku koja pridaje potrebnu pažnju problemu korupcije i rezultira pravomoćnim zatvorskim kaznama te oduzimanjem imovine stečene korupcijom.

U slučajevima kad nije moguće izreći kaznu, nepravilno ponašanje treba sankcionirati provođenjem **disciplinskih mjera**.

Za funkcioniranje sustava disciplinskih sankcija potrebno je sljedeće:

- jasne upute i priručnici za sve postupke koji se u nekoj organizaciji provode;
- etički kodeksi sastavljeni s obzirom na organizacijsku kulturu i u dogovoru sa svim dionicima;
- djelotvoran sustav provedbe – disciplinski organi, jedinice za unutarnju kontrolu itd.;
- trening i promjena organizacijske kulture;
- pravila i djelotvorna provedba politike zaštite zviždača.



## 4 Posljedice korupcije

Korupcija može imati ozbiljne i dugotrajne posljedice za pojedince, organizacije i društvo u cjelini.

Sudjelovanje u kriminalnoj i nemoralnoj aktivnosti duboko je uznemirujuće. Oni koji su uključeni u takve aktivnosti godinama žive u strahu da će njihova djela biti otkrivena, što na dramatičan način utječe na njihov život i čini ih zatvorenima i nesretnima. Novcem se ne može kupiti samopoštovanje.

Na organizacijskoj razini, korupcija ozbiljno narušava djelotvornost organizacije. Kad korupcija postane dio sustava vrlo ju je teško ukloniti bez uništavanja same organizacije. Nanosi se šteta djelotvornosti, povjerenju javnosti i društvenom kapitalu.

Na društvenoj razini, korupcija je jedna od glavnih prepreka razvoju. Korupcija povećava nejednakost u društvu i više pogađa one siromašnije. Doprinosi širenju sumnje u demokraciju i demokratske vrijednosti.

Kome, zapravo, šteti činjenica da poduzetnik koji želi ubrzati izdavanje neke dozvole preda nadležnom državnom službeniku nekoliko tisuća kuna i zato brže dobije dozvolu? Službenik dobiva novac, a poduzetnik dozvolu koju bi ionako najvjerojatnije dobio. Na prvi pogled, čini se da je na dobitku i gospodarstvo jer se administrativni postupak skraćuje, što bi teoretski trebalo značiti da gospodarstvo brže raste. Novac je blokiran kraće vrijeme, a poduzetnik svoje ideje može brže ostvariti. Zbog čega je, onda, korupcija problem? Ima li u ovom kaznenom djelu žrtava?

Kad građani shvate da se državnu upravu može podmititi i pomisle da je mito u državnoj upravi praksa - gube povjerenje u državu. Cijeli sustav vlasti počinje se ponašati kao novac koji je izgubio vrijednost.

Što je novac kao predmet? Komad papira koji sam za sebe nema nikakve vrijednosti, osim one za njegovo tiskanje. Međutim, mi mu vjerujemo. Zbog tog zajedničkog vjerovanja u novac ljudi su ga spremni primati i davati. Onog trenutka kad ljudi izgube povjerenje u novac, on počinje gubiti vrijednost, odnosno nastaje inflacija. Isto tako, kad ljudi izgube povjerenje u neku tvrtku počinju prodavati njezine dionice pa ona bankrotira.

I vlast funkcionira na sličan način. Sve dok građani misle da državna uprava radi u njihovom interesu, pristupaju joj kao i bilo kome drugome - u vjeri da će dobiti uslugu koja im je potrebna. Smatraju to normalnim i nemaju potrebe nuditi novac.



Ako neko od njih zatraži mito - to neće smatrati normalnim, a ako zauzmu aktivan stav, obavijestit će o tome i policiju.

Što se događa kad građani ne vjeruju državnoj upravi?

- građani ne prijavljuju korupciju, nisu spremni svjedočiti i tako otežavaju kazneni progon;
- kad ljudi vjeruju da je davanje novca uobičajena praksa, u skladu s time se i ponašaju.

Sve ovo daje jasnu sliku kome korupcija šteti. Ona, na kraju, **šteti svima - bez iznimke**. Moglo bi se pomisliti: ako korupcija šteti svima, onda zapravo ne šteti nikome. Krenemo li od osobne razine, tu je ideju lako pobiti. Poduzetnik koji nudi mito da bi dobio dozvolu ubrzo postaje žrtva, zato što se glad za mitom povećava. S vremenom, korumpirani službenici povećat će svoje zahtjeve. Trpi i gospodarstvo, jer ako je poduzetnik dobio posao ne zato što je njegov proizvod bolji nego zato što je dao mito, rađa se nepoštena konkurencija. Državni proračun trpi zbog većih troškova, a kad se radi o desecima tisuća koruptivnih radnji u samo jednom mjesecu, iznosi postaju neslućeno visoki.



## 5 Vrste korupcije

Postoje različite vrste i oblici korupcije.

Temeljna je i najjednostavnija podjela na **krupnu** i **sitnu** korupciju. To je podjela prema kriteriju 'veličine'. Ako netko dobije 20, 50 ili 100 tisuća eura, riječ je o krupnoj korupciji. Ako netko da 100 kuna za uslugu koju bi ionako dobio, to se smatra sitnom korupcijom.

Nešto složenija je podjela na **visoku** (ili **političku**) korupciju, **sitnu** (ili **administrativnu**) korupciju te na posebno opasni slučaj tzv. '**privatne države**'.

Do zloupotrebe vlasti i iskorištavanja povjerenja može doći na najvišim razinama ('**visoka**' ili '**politička**' korupcija). Ta vrsta korupcije uvijek uključuje zloupotrebu političkih procesa kada političari svoj položaj mogu koristiti za stjecanje novca i moći ili nanošenje štete protivnicima.

Međutim, postoji i '**administrativna**' korupcija – ona koja se događa na nižim razinama državne uprave. To je vrsta korupcije s kojom se građani susreću u kontaktu sa službenicima i nižim dužnosnicima. Ona uključuje davanje manjeg mita ili 'poklona', ili trgovanje utjecajem ('veze i poznanstva'). Dok korupcija na visokoj razini ('visoka', 'politička') uključuje zloupotrebu pravila nabave, pogodovanje, nezakonito financiranje itd., administrativna ('sitna') korupcija obično je u funkciji olakšavanja (ubrzavanja) nekog postupka ili izbjegavanja kazne.

Posebna je i vrlo opasna vrsta korupcije tzv. '**privatna država**' kada, koristeći se sredstvima političke korupcije (nezakonito financiranje stranaka, mito, trgovanje utjecajem), skupine s određenim ekonomskim interesom mogu u toj mjeri učiniti državne institucije 'privatnima' da one prestanu služiti javnom interesu i počnu funkcionirati u korist onih koji su ih doslovno učinili 'svojima'.

## 6 Mjerenje korupcije

Mjerenje korupcije u pravilu je iznimno složeno. Uključene strane ne žale se na korupciju jer im ona olakšava obavljanje određene transakcije. Zato je krajnje teško izravno mjeriti razinu korupcije.

Indeks percepcije korupcije (CPI) Transparency Internationala vjerojatno je najpoznatiji alat za mjerenje korupcije u svijetu. Riječ je o kombiniranom indeksu kojim se svakoj zemlji dodjeljuje određena vrijednost u odnosu na percepciju razine korupcije u njoj. Indeks se naziva 'kombiniranim' zato što se oslanja na podatke iz drugih postojećih istraživanja. Zemlje dobivaju indeks u vrijednosti od 0 do 10, pri čemu je 10 najmanja, a 0 najveća razina korupcije.

Druga moguća metodologija za mjerenje korupcije temelji se na redovitom ispitivanju njezinih žrtava, što znači da se korupcija na taj način mjeri izravno, na temelju osobnog iskustva. U tim ispitivanjima od određenih skupina građana traži se izravan odgovor na pitanje jesu li sudjelovali u korupciji.

Jasno je da oba pristupa imaju svoje slabosti. Međutim, primjenjuju li se dosljedno tijekom dužeg vremena, omogućavaju određeno praćenje kretanja – iako su brojke i vrijednosti koje donose nesumnjivo okvirne i uključuju pogreške.





## 7 Modeli suzbijanja korupcije

Modeli suzbijanja korupcije proizlaze iz pretpostavke da postoje dvije vrste korupcije kojima treba pristupiti na različite načine.

Sitna, odnosno administrativna korupcija može biti kulturalno uvjetovana. Davanje manjeg poklona ili manjeg novčanog iznosa može biti jedan od oblika društveno prihvatljivog iskazivanja zahvalnosti, odnosno 'podmazivanja kotača'. Protiv sitne korupcije moguće se boriti njezinim sprječavanjem i obrazovanjem. Moguće ju je suzbijati provođenjem revizije u strukturama državne uprave.

Protiv krupne, političke korupcije moguće se boriti većom transparentnošću, odgovornošću i kaznenim progonom. Protiv nje se moguće boriti prepoznavanjem uskih grla gdje treba pojačati unutarnje kontrole, financijske kontrole, inspekcije itd. Moguće ju je suzbijati i obrazovanjem – tako da se jasno stavi do znanja kako su neke stvari neprihvatljive. Pravi profesionalci ne sudjeluju u korupciji. Ne samo zato što je ona kazneno djelo nego naprosto zato što se radi o nečemu što je neetično. Poput liječnika koji polažu Hipokratovu zakletvu, i državni službenici imaju profesionalni etički kodeks kojeg se trebaju pridržavati.

Krupnu korupciju vrlo je teško suzbijati prevencijom i obrazovanjem zato što oni koji u njoj sudjeluju vrlo dobro znaju da čine kazneno djelo. Zato se kod nje treba pribjegavati jedino kaznenom progonu.





## 8 Borba protiv korupcije u državnoj upravi

U borbi protiv korupcije u državnoj upravi služimo se trima klasičnim metodama koje treba uvijek primjenjivati i kombinirati, a koje uključuju sprječavanje, obrazovanje i kazneni progon.

### 8.1 SPRJEČAVANJE KORUPCIJE

Sprječavanje korupcije predstavlja djelovanje usmjereno protiv uzroka korupcije.

Ta antikorupcijska metoda temelji se na anketiranju građana - klijenata državne uprave - o zadovoljstvu i kvaliteti pruženih javnih usluga. S jedne strane, preventivna uloga takvog anketiranja odražava se u činjenici da službenici postaju svjesni kako njihovo ponašanje koje nije u skladu s etičkim normama, a koje se od njih očekuje - neće proći neopaženo. S druge strane, dolazi do porasta povjerenja građana u državnu upravu, i to zato što vide rezultate, odnosno promjene u njezinom funkcioniranju.

Drugi način sprječavanja korupcije ostvaruje se smanjenjem administrativne regulative i kontrole nad gospodarskom djelatnošću.

Ostali modeli sprječavanja i borbe protiv korupcije povezani su s transparentnošću. Transparentnost sama za sebe ne znači borbu protiv korupcije. Činjenica da svi znaju što se događa u nekom sektoru državne uprave ne znači da taj sektor radi kako treba. Da bi bila djelotvorna, transparentnost kao sredstvo za borbu protiv korupcije treba kombinirati s proaktivnim djelovanjem građana i medija te učinkovitim kaznenim progonom. Drugim riječima, onaj tko vidi da se događa nešto krivo trebao bi to dojaviti nadređenima u državnoj upravi, policiji ili državnom odvjetništvu. U takvom postupanju nikako ne treba podcijeniti važnost slobodnih, profesionalnih medija.

Transparentnost je ključna i u borbi protiv osobitog tipa korupcije koju je Svjetska banka nazvala 'stvaranjem privatne države'. Borba protiv tog najopasnijeg modela korupcije uključuje transparentnost imovine javnih osoba, transparentnost i odgovornost u financiranju političkih stranaka te vrlo jasna pravila kod sukoba interesa i lobiranja.



## 8.2 OBRAZOVANJE

Obrazovanje je važno kao sredstvo za izgradnju osjećaja profesionalizma, pripadnosti skupini, svijesti što korupcija zapravo jest i kako šteti onome za što se društvo zalaže, kako se treba boriti protiv nje, i kako svaki pojedinac u toj borbi može pomoći. Ključno je shvatiti da, premda pojedinačno ne mogu riješiti problem krađe i pljačke, ubojstva i silovanja, članovi društva mogu učiniti mnogo u borbi protiv korupcije.

## 8.3 KAZNENI PROGON

Kazneni progon je treći element borbe protiv korupcije. Samo djelovanje iznutra nije dovoljno učinkovito da bi se prevladao široko raširen problem kao što je korupcija. Važno je pokazati odlučnost, političku volju koja će građane potaknuti da pomažu policiji i državnom odvjetništvu te da svjedoče na sudu. Kazneni progon glavna je metoda za borbu protiv korupcije na visokoj razini (političke, odnosno krupne korupcije). Jedna od važnih mjera kaznenog progona je i oduzimanje protuzakonito stečene imovinske koristi.

## 9 Sukob interesa

'Sukob interesa' je sukob između javne obaveze i privatnog interesa javnog dužnosnika, u kojem privatni interes može štetno utjecati na obavljanje javnih zadataka i obaveza tog dužnosnika. (OECD)

1. Sukobi interesa su situacije koje se redovito događaju zbog dvostruke uloge državnih službenika i javnih dužnosnika – oni se nalaze na javnoj funkciji koja im daje moć, ali istovremeno djeluju i kao privatne osobe sa svojim vlastitim interesima.
2. Stoga je situacije u kojima dolazi do sukoba interesa, zapravo, nemoguće izbjeći - osim u najakutnijim oblicima koji uključuju raspolaganje novcem. Sukobima interesa treba **upravljati**.
3. Pretpostavke djelotvornog upravljanja sukobom interesa su sljedeće:
  - a. disciplinski/etički/kodeksi ponašanja;

*Napomena:* Potrebna su najmanje dva različita kodeksa – jedan za državne službenike i jedan za visokopozicionirane dužnosnike.

- b. učinkoviti sustav treninga;
  - c. učinkoviti sustav provedbe, koji uključuje:
    - i. rad disciplinskih tijela;
    - ii. postojanje disciplinskih postupaka;
    - iii. dokaze da se sankcije doista provode;
    - iv. otvorene komunikacijske kanale koji omogućavaju da zviždači ukazuju na nepravilnosti unutar organizacije - a ako je potrebno i izvan nje;
    - v. isto uključuje i postojanje propisa koji štite zviždače
4. Uspostavljanje ovog sustava pretpostavlja sljedeće:
  - a. Na zakonodavnoj razini:
    - i. odredbe koja jamče sankcije za kršenje kodeksa ponašanja, kako kod državnih službenika tako i na političkoj razini;
    - ii. propise koji štite zviždače.



- b. Na sekundarnoj zakonodavnoj razini:
  - i. opis mehanizama za provedbu zakona;
  - ii. sastavljanje prijedloga kodeksa ponašanja;
  - iii. upute za provedbu, ako je potrebno;
  - iv. detaljne upute i pravila o iskazivanje sukoba interesa - iskazivanje treba biti na godišnjoj razini i kod svake pojave sukoba interesa.
- c. Na razini upravljanja:
  - i. temeljite priručnike i opise standardnih pravila ponašanja;
  - ii. trening;
  - iii. osiguranje smjernica.



## 10 Etika javnog sektora kao sredstvo za borbu protiv korupcije

Koji su izvori korupcije u društvima (i ekonomijama) u tranziciji? Dok ne odgovorimo na ovo osnovno pitanje teško je, ili čak nemoguće, pozabaviti se problemom korupcije – za koji se smatra da je vrlo raširen u većini bivših komunističkih zemalja. Osnovni modeli objašnjavaju korupciju kao rezultat poremećaja u funkcioniranju državne uprave, rezultat nedostatka odgovornosti i transparentnosti, slabih institucija civilnog društva i kaosa nastalog zbog institucionalnog vakuuma nakon pada komunizma.

Nažalost, iako ovi razlozi zvuče uvjerljivo, oni u potpunosti ne objašnjavaju stvari. Istina, prijelaz na tržišnu ekonomiju otvara mogućnosti za nastanak korupcije, no ta se mogućnost ne mora ostvariti. Postoji mnogo ljudi koji imaju priliku biti korumpirani, ali to ipak nisu.

Često se kao uzrok raširenosti korupcije navode izostanak odgovornosti i transparentnosti. Međutim, odgovornost i transparentnost samo su sredstva. Transparentna državna uprava neće sama od sebe postati manje korumpirana. Transparentnost će tek omogućiti bolju kontrolu i primjenu pravila – POD UVJETOM da postoje institucije i ljudi koji su spremni primjenjivati pravila. A što se tiče aktivnog civilnog društva, mnogo je primjera u kojima su organizacije civilnog društva pokretale pitanja vezana uz korupciju, nakon čega se malo toga dogodilo. Za ostvarenje promjene nakon takvog aktivizma trebalo bi uslijediti djelovanje sustava.

Stoga izostanak navedenih komponenti utječe na širenje korupcije – no, uvođenje jedne ili nekoliko njih neće donijeti značajnu promjenu.

Jedan je od glavnih problema određenog broja tranzicijskih zemalja gubitak etičkih vrijednosti u društvu. Sve se više prihvaća ideja da nema univerzalnog ‘dobra ili zla’. Problem ovdje nije u manjku ‘morala’ u društvu ili među određenim skupinama ljudi. Problem je u manjku ZAJEDNIČKOG razumijevanja kakvo je ponašanje prihvatljivo a kakvo ne, u kombinaciji s činjenicom da društvo ne kažnjava određene tipove ponašanja. Ovaj manjak zajedničkih vrijednosti i načela prirodno vodi u neizvjesnost i nepredvidljivost – građani ne znaju hoće li od državne uprave dobiti ono na što misle da imaju pravo – i zato ‘kupuju’ izvjesnost i predvidljivost.

Možemo navesti nekoliko razloga zbog kojih smo došli u tu situaciju. Od ‘komunizma’ i ‘loše vlasti’ do pretjerano tehnokratskog i legalističkog pristupa



vlasti. Iako je objašnjenje važno, ono često rezultira beskorisnim pogledom u prošlost, bez vizije o tome što bi u budućnosti trebalo napraviti da se problem riješi. Želimo li se uistinu boriti protiv korupcije, stvaranje takve vizije je nužno, a ona svakako uključuje državnu upravu koja se sastoji od visoko motiviranih, etičnih službenika.

## **10.1 ETIČKA INFRASTRUKTURA: KONTROLA, VOĐENJE I UPRAVLJANJE<sup>1</sup>**

Etičku infrastrukturu možemo promatrati kao nešto što se sastoji od osam elemenata koji služe trima funkcijama: kontroli, vođenju i upravljanju. Oni se kategoriziraju na temelju njihovih primarnih funkcija, premda u praksi jedan element može imati više funkcija.

Kontrolu je moguće postići uz pomoć sljedećih triju elemenata: zakonskog okvira koji omogućava neovisnu istragu i kazneni progon, efikasnih mehanizama preuzimanja odgovornosti, te uključenosti i kontrole javnosti.

Vođenje je moguće ostvariti uz pomoć triju elemenata: jasno izražene želje političkog vodstva, etičkih kodeksa koji odražavaju vrijednosti i norme, te aktivnosti profesionalne socijalizacije, poput obrazovanja i treninga.

Upravljanje je moguće ostvariti uz pomoć dva preostala elementa: zdravih odnosa u državnoj upravi zasnovanih na djelotvornoj politici ljudskih resursa i koordinacijom infrastrukture od strane središnjeg upravnog tijela, odjela ili agencije, ili pak zasebnog tijela za etičku kontrolu.

Idealna kombinacija ovih funkcija ovisi o kulturnom, političkom i administrativnom miljeu svake zemlje. Tako će, na primjer, zemlja poput Sjedinjenih Američkih Država, sa svojom tradicijom kontrole vlasti, davati veću važnost kontroli, dok će Nizozemska, sa svojom tradicijom povjerenja, dati naglasak vođenju i upravljanju.

---

<sup>1</sup>Public Management Occasional Papers No. 14 Ethics In The Public Service Current Issues And Practice

## 10.2 EDUKACIJE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA O ETICI

U situaciji kad u državnoj upravi nema slaganja oko toga kakvo je ponašanje prihvatljivo a kakvo ne, trening (uključujući promidžbu) nešto je što se nameće kao rješenje. Etiku treba uključiti kao važan dio obrazovanja u borbi protiv korupcije. Bilo bi nerealno odmah očekivati rezultate. Oni će doći s vremenom.

Osobita snaga edukacije o etici je u sljedećem:

- Ona vodi k razumijevanju zajedničkih VRIJEDNOSTI u državnoj upravi. Na taj način ispunjava prazninu ili zamjenjuje zastarjele naslijeđene vrijednosti.
- Edukacijom o etici državnim se službenicima jasno pokazuje kakvo se ponašanje smatra prihvatljivim, a kakvo ne - i na taj način daju se jasne SMJERNICE o tome kako u određenim situacijama treba reagirati.
- Državnim službenicima edukacija IZBIJA IZ RUKU opravdanja poput 'nisam znao' - i na taj način potiče odgovornost i preuzimanje inicijative.

Dakako, postoji još mnogo korisnih učinaka uvođenja edukacija o etici za državne službenike, ali tu su, međutim, i neki rizici.

Ako se osobe na upravljačkim položajima ne ponašaju u skladu s onime što govore, državni će se službenici osjećati prevarenima - i smatrat će da ih kodeks ponašanja ne obavezuje. Zato je važno edukaciju o etici poimati kao samo jedan od elemenata - premda ključni - u borbi protiv korupcije. Političko vodstvo jednako je važno kao i dobro upravljanje u državnoj upravi, baš kao i 'vlastiti primjer', te kao uspostavljanje sveobuhvatnih pravila, propisa i smjernica vezanih uz provedbu.

Činjenica da edukacija ne obuhvaća SVE državne službenike može predstavljati ozbiljan problem za organizacijsku kulturu jer će se oni službenici koji prođu edukaciju vratiti u staru tradiciju i naći se pred dvojnom - držati se onoga što su čuli na edukaciji i riskirati da ih većina kolega doživljava kao 'čudake' ili ih se sasvim odrekne, ili se pak vratiti 'starom stilu' ponašanja.

Jedan od razloga zašto pitanje etike u javnom sektoru u bivšim komunističkim zemljama nije u prvom planu leži u njihovom strogo legalističkom pristupu rješavanju problema. Tako se u tim zemljama problem često smatra riješenim ako je u vezi s njim usvojen neki propis (najčešće zakon). Ovaj pristup ima različite posljedice. Od toga da se podcjenjuje širi utjecaj političkog odlučivanja u odnosu



na njegove izravne učinke i da se sudovi drže strogo tehničkog pristupa pri rješavanju slučajeva povrede discipline, do toga da je državna uprava nespremna 'dati otkaz' službenicima koji krše kodeks ponašanja. Odnosno da je sklona pribjeći 'sigurnijem' načinu uklanjanja neetičnih službenika u vidu 'reorganizacije odjela', nakon čega oni više nisu 'u mogućnosti' obavljati svoje dužnosti. Nesretna je posljedica takve politike - neizbježne zbog iznimno visokog postotka izgubljenih sudskih parnica - to da se prekršitelj nikada ne 'kažnjava' za kršenje pravila - nego tek otpušta (možda nečasno, ali barem bez 'skandala').

## 10.3 KAZNE DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA

Što učiniti u slučajevima kad sudovi ne odobravaju otpuštanje državnih službenika zbog njihova kršenja discipline? Netko bi mogao reći da je riječ o privremenom problemu koji će se s vremenom riješiti - pa čak i da je u takvim slučajevima dužnost neovisnog sudstva da se suprotstavi nelegitimnim odlukama direktora. Drugi bi mogli istaknuti da je stabilnost državne uprave jedna od osnovnih vrijednosti suvremenih država - koju treba podupirati čak i po cijenu da neetični državni službenici zadrže svoje radno mjesto.

Ovakva razmišljanja - sama po sebi ispravna i opravdana - pate od jednog ozbiljnog nedostatka. Ne daju nikakvu ideju koji bi proaktivni pristup trebalo iskoristiti da bi se državnoj upravi nametnule - upravo to, nametnule - nove moralne vrijednosti. Problemi se nikada ne mogu riješiti čekanjem. Za rješavanje problema treba razviti strategiju - i to onu koja ne ovisi o provedbi drugih strategija.

Zato je potreban sveobuhvatan pristup koji uključuje:

- edukaciju državnih službenika - po mogućnosti svih državnih službenika;
- edukaciju na službeničkim sudovima - po mogućnosti sudaca koji su uključeni u vođenje disciplinskih sporova, kako bi se praksa ujednačila i učinila predvidljivom;
- jasan sustav stimulacija koji bi pokazao da se državnim službenicima 'isplati' poštovati pravila;
- jasan sustav provedbe sankcija koji bi pokazao da se neetično ponašanje 'ne isplati';



- provedbu mjera za promjenu organizacijske kulture - uključujući sve dosad spomenute mjere, kao i internu reorganizaciju;
- uvođenje jasnih pisanih pravila i postupaka za svaku aktivnost koja se provodi, kao i uvođenje kontrole primjene tih pravila i postupaka.
- nove lidere - one koji će predvoditi svoje odjele i imati znanja i vještine što im omogućavaju da postane prvaci ideja o reformi, i koji će uvijek igrati po pravilima - bez obzira na cijenu.

Krajnja mjera protiv državnih službenika koje se otkrije u slučajevima korupcije jest i kazneni progon.





## 11 Upravljanje korupcijskim rizikom

Upravljanje korupcijskim rizikom predstavlja alat organizacijskog integriteta. Evaluacija organizacija i pojedinih odjela unutar organizacija koje se nalaze pod rizikom, pruža izvrstan uvid u politiku sprečavanja korupcije i omogućava usmjeravanje ograničenih resursa na najučinkovitiji način.

Državna se uprava mijenja širom svijeta:

- iz ustaljene kulture provedbe propisa u kulturu integriteta;
- stalno je na djelu prijenos ovlasti na niže strukture;
- državni službenici više nisu tek tumači zakona ili propisa - moraju se ponašati kao služba za pružanje usluga svojim klijentima.

Nema sumnje da taj proces povećava učinkovitost državne uprave. Nažalost, on stvara i prilike za nastanak korupcije. Decentralizacija, raspodjela moći, prijenos ovlasti itd. – sve su to instrumenti koji proces odlučivanja približavaju stvarnim problemima, što znači da, na kraju, odluke donose oni koji o određenoj situaciji znaju najviše. S druge strane, umjesto da kontroliraju jednu osobu institucije zadužene za borbu protiv korupcije sada moraju kontrolirati stotine onih koji donose odluke – što nikako ne pridonosi njihovoj djelotvornosti.

U takvoj situaciji postoje dva moguća pristupa.

Prvi možemo nazvati '**jačanjem odgovornosti**' - što obično podrazumijeva **nadzor nad odlukama** koje se donose i na kraju može poništiti korisne učinke prijenosa ovlasti.

Drugi pristup uključuje **ulaganje u integritet** - što podrazumijeva posvećivanje osobite pozornosti pitanjima **etike u javnom sektoru** i uvođenje **kvalitetnog sustava upravljanja** rizikom koji strukturama unutarnje i vanjske kontrole omogućava da se djelotvorno suprotstave korupciji u organizaciji.

### 11.1 PROCJENA KORUPCIJSKOG RIZIKA: SUSTAVI ILI LJUDI?

Procjenjujemo li rizik da je određena osoba korumpirana ili procjenjujemo rizik da bi neki proces unutar organizacije mogao biti podložan korupciji? Ova dva pristupa znatno se razlikuju.

U slučaju procjene **korumpiranosti osobe** tražimo određene pokazatelje u njezinom ponašanju:

- potrošnja u odnosu na prijavljene prihode;
- poznati poroci – poput ovisnosti o kocki itd.;
- prikrivanje dokumentacije na kojoj državni službenik radi;
- zaduženost;
- pretjerana darežljivost;
- sumnje u bliske veze s poslovnim svijetom.

Osobno ponašanje slijedi formulu  $K \leq O - OEN/PI$  – korupcija se javlja tamo gdje postoji prilika, bez kontrole ili rizika, a uz nepostojanje standarda osobnog integriteta ili profesionalne etike. Zašto sumnjamo na one pojedince koji se nalaze u prilici? Zato što imaju mogućnost donošenja odluka ili su uključeni u dodjelu resursa, javnu nabavu ili neko drugo područje s malo kontrole. Što se tiče integriteta, bilo bi korisno da organizacija ocjenjuje stupanj zajedničkog razumijevanja koje njezini članovi imaju o tome što je prihvatljivo, a što zaslužuje sankcije za povredu discipline.

Područja s povišenim rizikom korupcije najčešće imaju sljedeća obilježja:

- administrativni procesi povezani s interesom – licence, dozvole, registracije, kazne itd.;
- ‘uska grla’ u administrativnim postupcima – službenik koji ima monopol na rješavanje nekog pitanja;
- loše organizirana i nedjelotvorna kontrola,;
- manjak organizacijske kulture (etičkih kodeksa, pritiska od strane kolega i slično).

Na temelju tih obilježja lako se mogu identificirati i sama područja s povišenim rizikom korupcije:

- mjesta gdje se izdaju dozvole,
- mjesta gdje se raspodjeljuje novac:
- nabava – svuda u svijetu ovo je najkorumpiranije područje državne uprave;
- mjesta gdje se odlučuje o dodjeli položaja;
- korupcija može biti povezana s dodjelom položaja prijateljima, poznanicima, rođacima – na temelju pripadnosti klanu.



U praksi, međutim, do pojave korupcije može doći svugdje gdje postoji monopol na upravljanje javnim resursima.

Općenito, ranjivi sektori uključuju:

- kod **sitne korupcije**, državne službenike koji:
  - kontaktiraju klijente;
  - odlučuju o zahtjevima, pritužbama itd.;
  - izdaju dozvole i obavljaju registracije;
  - imaju ovlasti za izricanje sankcija zbog nepridržavanja određene procedure;
  - raspoložu ograničenim resursima (prirodnim resursima, radijskim spektrom itd.);
  - uključeni su u javnu nabavu;
  - uključeni su u natječaje i dodjelu sredstava.
- kod **krupne korupcije** riječ je o:
  - osobama koje donose odluke na visokoj razini i koje mogu utjecati na oblikovanje politike;
  - njihovim savjetnicima i zamjenicima;
  - državnim službenicima koji imaju bliske kontakte s poslovnom zajednicom;
  - državnim službenicima koji nastoje igrati ulogu u procesima koji se znatno razlikuju od njihovih uobičajenih zadataka i obveza.

Potruga za ‘trulim jabukama’, osobama niskog morala koje mogu biti korumpirane, jedan je od najstarijih oblika upravljanja rizikom. Već spomenuti pokazatelji, ‘crvene zastavice’, mogu pomoći u njihovom prepoznavanju. Međutim, kao što pokazuje iskustvo najuspješnijih tijela zaduženih za provedbu zakona, ljudi često ne primjećuju očite znakove da nešto nije kako treba. Zato osobitu pozornost treba posvetiti sustavima procjene, otkrivanju pukotina u procesima koje osoblje oportunističkih sklonosti može iskoristiti, i njihovom popunjavanju.

Taj pristup ne može zamijeniti prije opisani pristup. Oni se međusobno nadopunjavaju i ispravljaju slabosti onog drugoga. Promatrajući sustave i procese sastavlja-

mo katalog važnih procesa u organizaciji, prepoznamo koji državni službenici u tim procesima sudjeluju, utvrđujemo trajanje tih procesa i resurse potrebne za njihov završetak – ukratko, usvajamo pristup upravljanja projektom koji nam omogućuje da pratimo proceduru. Pretpostavka je da će se korupcija pojaviti tamo gdje postoji ovlast odlučivanja, monopol i manjak odgovornosti. U prvom dijelu ove brošure detaljno su opisana ova tri čimbenika između kojih postoji ravnoteža. Također treba imati na umu da će u svakoj organizaciji s nedostatkom integriteta i etičnost uvijek postojati rizik od korupcije.

Koji su pokazatelji osobe s povećanim rizikom korupcije?

### **1. Neosnovano bogaćenje**

Iznenadna promjena imovinskog stanja ne predstavlja razlog zbog kojeg bi netko trebao dobiti otkaz, budući da se može raditi o sasvim legitimnoj situaciji. Međutim, ona je pokazatelj da bi se službe zadužene za unutarnju kontrolu trebale pozabaviti djelovanjem dotičnog službenika.

### **2. Neredovito financijsko izvještavanje**

Pronevjere i drugi prijestupi u pravilu ostavljaju trag u obliku nekih dokumenata, budući da je u državnoj upravi nemoguće trošiti novac, a da to ne ostavlja neku dokumentaciju. Stoga neredovito ili nepravilno izvještavanje predstavljaju trag.

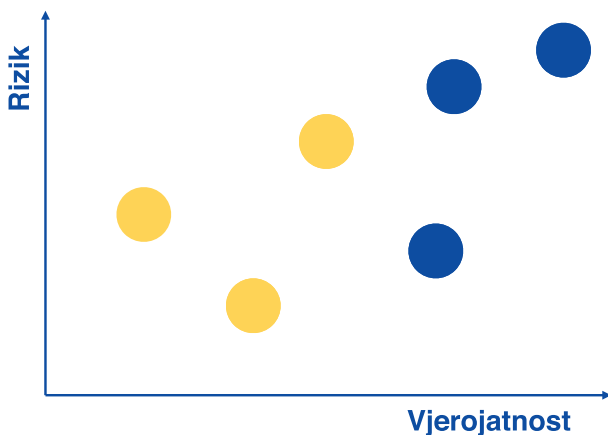
### **3. Mali darovi**

Oni se u načelu mogu promatrati kao mito, no čak kad ih tako i ne promatramo, jer ih objašnjavamo pojedinim kulturološkim značajkama, oni mogu služiti kao pokazatelj trgovanja utjecajem. Ako netko prima darove, iskoristit će svoj utjecaj da se nešto dogodi brže ili na drugi način.

### **4. Sukobi interesa**

## **11.2 OSNOVNI ALATI UPRAVLJANJA KORUPCIJSKIM RIZIKOM**

Upravljanje korupcijskim rizikom iznimno je važno. Sljedeći jednostavni alat omogućava brzo donošenje odluke o tome kojim rizicima u borbi protiv korupcije treba posvetiti posebnu pozornost:



Određujemo koji rizici predstavljaju prijetnju s najozbiljnijim posljedicama te koji su najvjerojatniji rizici. Na temelju toga odlučujemo za koje ćemo se pripremiti.

Svakom od tih rizika treba dodijeliti okidač ('crvenu zastavicu'). Riječ je o pokazatelju koji je tijesno povezan s rizikom i koji se (barem se nadamo) pojavljuje prije stvarnog rizika. Razlika u vremenu pojave okidača i samog rizika omogućuje nam da u funkciju stavimo rezervni plan – koji će, ako bude proveden, umanjiti negativne posljedice pojave rizika.

Procesi kojima se moramo baviti ne razlikuju se puno od onih prije navedenih - jedina je razlika da se u ovoj analizi ne bavimo ljudima već internim procedurama, pa ovdje u prvi plan dolazi katkad kritizirana formula:

$\text{Korupcija} = \text{Monopol} + \text{Ovlast donošenja odluka} - \text{Odgovornost}$

Cilj je revidirati procese: otkloniti prevelike ili nepotrebne ovlasti u odlučivanju, ukinuti monopol nad procesom i uvesti mehanizme odgovornosti tamo gdje oni nedostaju.

Promatramo li sve procedure na ovaj način to će nam omogućiti da odredimo kod kojih procesa postoje rizici, odnosno da pripreмимо odgovarajuće planove za djelovanje.

## 12 Važnost otvorenih komunikacijskih kanala

Svi smo svjesni važnosti osiguranja kanala koji omogućavaju slobodnu razmjenu informacija unutar organizacija. (Naravno, najviše nas zanima državna uprava iako i privatne tvrtke imaju slične potrebe.)

Važniji komunikacijski kanali su sljedeći:

- a. zviždači;
- b. otvoreni telefoni;
- c. poštanski sandučići;
- d. elektronička pošta;
- e. ispitivanja zadovoljstva klijenata (uključujući upitnike).

Informacije su ključ svega - njihovo kašnjenje, iskrivljavanje, a da nedostatak i ne spominjemo - uzrokuje donošenje odluka koje često nemaju veze sa stvarnošću. Da bismo osigurali dovoljnu količinu informacija moramo ih odnekud dobivati. Neki su od naših izvora službenici koji rade u organizacijama. Neki su klijenti organizacija - građani i poslovni ljudi kojima služimo. Dakako, tu su - rjeđe, ali vrlo važno - i drugi ljudi koji imaju malo veze s našom organizacijom, ali iz nekog razloga žele podijeliti informacije do kojih su došli.





## 13 Zaštita zviždača

Korupcija se često navodi kao jedan od najozbiljnijih problema u Hrvatskoj. Često se prepričavaju priče o korumpiranim službenicima. Iako se percepcija korupcije u zemlji smanjuje, građani i mediji nisu zadovoljni. Zapravo, čine se sve nestrpljivijima u želji da vide napredak u borbi protiv korupcije na visokoj razini.

Ne radi se samo o percepciji - iza nje se krije cijela stvarnost korupcije, koruptivne prakse i korumpiranih dužnosnika i poduzetnika. Otuda i potreba za poticanjem zviždača, kako bi se osiguralo da oni koji donose odluke imaju dovoljno informacija o korupciji i korumpiranim dužnosnicima u svojim organizacijama. Problem je što dokazi o postojanju te stvarnosti često nisu dovoljni da uvjere one koje bi trebali - i dovedu do disciplinskih i kaznenih sankcija.

Zašto je toliko malo čvrstih dokaza u konkretnim slučajevima korupcije? Jedan od mogućih odgovora je i - zato što nema zviždača. Ali zacijelo nije i *jedini*.

Postojanje - i zaštita - zviždača nesumnjivo je iznimno važno. Oni nam pružaju vrijedne informacije. Međutim, smisao antikorupcijske politike je smanjenje korupcije, a ne poticanje zviždanja - što katkad zaboravljamo.

Odnos korupcije i zviždača treba propitati kroz odgovore na dva važna pitanja:

- prvo je - znači li veći broj zviždača manje korupcije?;
- drugo je - ako to nije tako, što nam je još potrebno osim osiguranja zaštite zviždača?

### 13.1 ŠTO JE VAŽNIJE: ZVIŽDAČI ILI 'ZVIŽDANJE'?

Ova dilema možda djeluje neobično, no zapravo je logična. Štitimo li osobu ili nastojimo osigurati pravovremene i vjerodostojne informacije (od izvora koje se ne može otkriti)?

Pitanje je - je li nam doista potrebno ime osobe i njezin položaj unutar organizacijske hijerarhije da bismo djelovali? Ili pridajemo veću važnost pribavljenoj informaciji o kršenju zakona? Štitimo li osobu zviždača ili nastojimo zaštititi sam čin 'zviždanja'? Zanimaju li nas uopće motivi te osobe? Ili tek činjenice koja ona iznosi?

Identitet zviždača može nam puno toga reći o vrijednosti informacije. Problem je što često pridajemo veću važnost osobi koja iznosi informacije nego ocjeni vrijednosti same informacije. Kad pokušamo analizirati ponašanje neke osobe,



razmišljamo o njezinim motivima. A oni uopće ne moraju biti idealistički. Zapravo, vrlo su rijetko idealistički. Kao što je primijetio još Adam Smith, pekar peče kruh za prodaju, a ne iz altruizma.

Dobro je fokusirati se na samu informaciju. Zaštita zviždača najbolja je kada je njihov identitet nepoznat. Moramo početi razvijati sustave i procese unutar organizacija koji će nam omogućiti dobijanje pravovremene i istinite informacije – a moramo shvatiti i prirodni strah ljudi od otkrivanja svojeg identiteta u situaciji kada se suprotstavljaju cijeloj organizaciji.

## 13.2 ELEMENTI ZVIŽDANJA I ZAŠTITA ZVIŽDAČA

Sve javne organizacije danas moraju razmišljati o poduzimanju djelotvornih koraka radi poticanja zaposlenika da čine ono što možemo smatrati njihovom zakonskom i profesionalnom obavezom – da prijavljuju korupciju i nezakonite ili neetične radnje nadležnim institucijama, a koje će se onda dalje time baviti. Zaštita zviždača od osвете ili kazne temeljna je strategija za ostvarivanje glavnog cilja ove politike. Za njezin uspjeh ključan je pozitivan pristup uprave utemeljen - ne na moralizmu - već na zaštiti interesa organizacije.

Prema novijim programima zaštite, i sama osveta usmjerena protiv zviždača, zbog zaštićenog iznošenja informacija o nezakonitim ili neetičnim radnjama, danas se tumači kao jedan oblik prekršaja zasnovanog na sukobu interesa, koji bi ionako morao predstavljati dio odgovornosti uprave prema vlastitoj organizaciji. Fokus na zviždača kao zaposlenika, a ne na njegovo pretpostavljeno mišljenje i motive, ključan je da bi se razumjelo kako djelotvorna zaštita zviždača zahtijeva da fokus uprave bude na *samoj objavljenoj informaciji*, a ne na *zviždaču*. Pod pretpostavkom da osoba koja *bona fide* objavljuje informacije o nezakonitim ili neetičnim radnjama utemeljeno vjeruje da je ta informacija istinita, njezini su motivi irelevantni.

Organizacije moraju podržavati 'načelno objavljivanje informacija o nezakonitim ili neetičnim radnjama' kao čin lojalnosti svojih zaposlenika prema organizaciji, ali i javnom interesu, a ne ga promatrati kao čin osobne neloyalnosti. Kad istinski zviždač doživi sudbinu 'mučenika', to je u pravilu fatalno za kredibilitet bilo kakvog programa i organizacije koja je dopustila da se to dogodi.



### 13.3 OPĆI CILJEVI SUVREMENIH SUSTAVA ZAŠTITE ZVIŽDAČA

Ukupni model ove politike zasniva se na strateškom i preventivnom pristupu prema kojem je istinska objava informacija o nezakonitim ili neetičnim radnjama definirana statutom kao obaveza ili odgovornost zaposlenika.

U nekim zakonodavstvima pojam 'zviždanja' odnosi se na pravo pojedinca na 'načelno neslaganje' s politikom vlade ili organizacije. Takve aktivnosti u zemljama članicama OECD-a nisu zaštićene kao 'zviždanje'. Neslaganje s politikom treba biti dio zasebnog procesa, u interesu poticanja unutarnje rasprave i analize osnova organizacijske politike ili administrativne prakse.

Još jedan problem u razumijevanju fenomena 'zviždanja' proizlazi iz činjenice da većina medijskih, ali i mnogi akademski prikazi 'zviždanja', svako 'zviždanje' tretiraju kao jednako vrijedno. Osobito su mediji skloni pretpostaviti da iskustvo zviždača iz jedne zemlje može biti relevantno za usporedbu s iskustvima u različitim kulturama i pravnim sustavima, a često i u drugo vrijeme. Jasno je da nam činjenica da je neki zviždač u Sjedinjenim Američkim Državama, Francuskoj ili Velikoj Britaniji prije mnogo vremena zbog svog postupka pretrpio osvetu danas ne govori ništa osobito vrijedno.



### 13.4 OSTALA PITANJA VEZANA UZ POLITIKU ZAŠTITE ZVIŽDAČA

Važno je voditi računa i o situacijama gdje ne postoji zaštićeno iznošenje informacija. Zaštita može biti potrebna pojedincu koji nije iznio nikakve informacije, ali se pogrešno pretpostavlja da je to učinio. Zaštitu treba pružiti i pojedincu koji ima zadatak (kao dio svojih obaveza) da iznese određene informacije kroz interni administrativni proces, ili da pomogne u internom ili eksternom procesu poput istrage ili revizije. U oba slučaja pojedinac može doživjeti 'upozorenje' koje će ga odvratiti od toga da svoju obvezu ispuni savjesno. Takve se prijetnje s pravom tretiraju kao oblici osvete.

Pažnju treba posvetiti i sprječavanju zloupotreba putem *non bona fide* 'strateških' objava kojima se mogu zloupotrijebiti mehanizmi zaštite u cilju vlastite koristi, odnosno nanošenja štete reputaciji ili interesima drugih pojedinaca i organizacija, ili naprosto zbog zluрадosti i osvećivanja (bivšem) poslodavcu.

Prema pristupu suvremene politike, od zviždača se *ne* očekuje, niti ga se poziva da iznese dokaze o istinitosti informacija koje iznosi. Ne treba nikoga poticati da uzima zakon u svoje ruke, a inkriminirajući dokazni materijal trebaju prikupljati *samo* ovlaštena istražna tijela. Tražiti nešto drugo znači dovoditi u pitanje službenu istragu te na neprimjeren način uključivati zviždača u problem.

Zviždaču se *može* dopustiti da podastre dokaze tamo gdje je do njih mogao doći na primjeren način dok je obavljao svoj posao, no ne smije ga se poticati (niti za to nagrađivati) da djeluje protuzakonito ili neprimjerenom kako bi prikupio dokaze. Takvo ponašanje moglo bi subjektu koji je predmet objave informacija predstavljati upozorenje da se njegovo djelovanje nalazi pod sumnjom i omogućiti mu da uništi dokaze ili utječe na potencijalne svjedoke, odnosno na neki drugi način omete istragu ili kazneni progon.

Treba pažljivo povući granicu u prepoznavanju i zaštiti sljedećih vrsta zviždača:

- oni koji iskreno vjeruju u tvrdnje koje iznose, a pokaže se da nisu bili dobro informirani;
- oni koji iznose tvrdnje koje se na kraju pokažu neutemeljenima ili se ne mogu dokazati;
- oni koji iskreno vjeruju u tvrdnje koje iznose, no nisu nužno motivirani 'brigom o javnom interesu'.



U takvim slučajevima motivi, dokazi i rezultati zviždača ne bi trebali biti od značaja pod uvjetom da oni prolaze na testu 'dobre namjere' i 'iskrenog vjerovanja na temelju razumnih dokaza' da je njihova informacija *u trenutku kad je iznesena* bila istinita.

Objava informacija široj javnosti ili medijima može biti uvjetno zaštićena kao krajnja mogućnost u slučajevima kada stvar o kojoj je riječ predstavlja ozbiljnu i neposrednu opasnost za javno zdravlje i sigurnost, ili ako je zviždač već iznio istu informaciju interno, a nije dobio odgovarajući odgovor, odnosno kad je neko kazneno djelo u tijeku ili bi do njega moglo doći. Prihvaćanje financijske ili druge osobne nagrade za iznošenje takvih informacija u pravilu se smatra nečim što zviždaču oduzima pravo na zaštitu. To je sasvim primjereno budući da isplata nagrada, u pravilu, vodi u fatalne sukobe interesa.

Tobožnje 'iznošenje' neutemeljenih glasina ne treba biti zaštićeno, a svjesno iznošenje lažnih informacija u lažnom javnom interesu treba smatrati nedoličnim, pa i disciplinskim prekršajem. 'Strateško' iznošenje informacija o nezakonitim ili neetičnim radnjama u koje je zviždač bio osobno uključen, a kako bi on sam izbjegao posljedice, treba zaštititi samo *od osвете za iznošenje informacija*, a ne od odgovornosti za uključnost u nezakonitu ili neetičnu radnju.

Istražna tijela moraju osobu koja je iznijela informacije izvještavati u razumnoj mjeri, no ta osoba nema ovlasti prihvatiti ili odbiti ishod istrage. Ukoliko se za to ukaže potreba, osoba mora biti spremna ponovno iznijeti informacije drugom nadležnom tijelu.

Informacije se mogu zaštićeno iznijeti bilo kojem nadležnom tijelu u relevantnim okolnostima. Interno iznošenje u organizaciji gdje je osoba zaposlena nije nužno prvi korak.

Iznošenje informacija od strane građana o nezakonitim ili neetičnim radnjama zaposlenika organizacije ili vanjskih ugovaratelja (poput maltretiranja ili diskriminacije osoblja, kršenja zakona o sigurnosti na radu, nanošenja štete misiji ili reputaciji organizacije, kršenja ugovora, prijevare ili krađe) treba zaštititi što je više moguće. Privatnog ugovaratelja za kojeg se dokaže da je izvršio ili zaprijetio osvetom osobi koja je iznijela informacije treba kazniti novčano, raskidanjem ugovora, strožom revizijom ili supervizijom, isključenjem iz budućih ugovora i/ili kaznenim progonom.

Svaki program zaštite mora uzeti u obzir i tri sljedeće praktične teškoće:

- nadležna tijela u pravilu trebaju prihvaćati anonimne objave, barem u svrhu preliminarne ocjene; prema vlastitom nahođenju nadležna tijela mogu odlučiti hoće li ili ne istražiti određenu tvrdnju, i to na temelju informacija koje je iznijela anonimna osoba, te svih drugih informacija koje su dostupne ili potencijalno dostupne istrazi. Organizacija koja ne usvoji ovaj pragmatični pristup anonimnim objavama preuzima potencijalni rizik da poslije izbije skandal i da se utvrdi da je imala informaciju od zviždača, a da nije učinila ništa kako bi je istražila;
- poznata je činjenica da je u složenom organizacijskom kontekstu zviždače teško zaštititi od 'suptilne osvete' samo uz pomoć politike; kao i u svim upravljačkim područjima koja uključuju primjenu nekih standarda, marljivost i predanost srednjeg i višeg menadžmenta ima veliku ulogu u sprječavanju podrivanja organizacijske politike;
- kada se radi o tvrdnjama o osveti od strane odjela ljudskih resursa i drugih upravljačkih aktivnosti, kod organizacija vrijedi obratno pravilo o teretu dokaza; treba pretpostaviti da je do osvete došlo ako se nepovoljno djelovanje u odnosu na zviždača ne može jasno obrazložiti upravljačkim razlozima koji nisu povezani s činjenicom ili posljedicama objave informacija.



Organizacije koje ne štite istinske zviždače i dopuštaju ili poduzimaju mjere osvete protiv njih suočavaju se sa sve većom javnom osudom i sudskim sporovima, zbog činjenice da ne osiguravaju sigurno radno okruženje. Pred organizacijama sada stoji zadatak da zaštitu zviždača provedu u djelo.

### **13.5 VAŽNOST REAGIRANJA NA ‘ZVIŽDANJE’**

Samim ‘zviždanjem’ ne postiže se ništa. ‘Zviždanje’ je tek preduvjet za daljnje djelovanje koje (na kraju) može dovesti do promjene loše odluke ili kažnjavanja korumpiranog dužnosnika ili namještenika. Važno je razumjeti ovu činjenicu jer se transparentnost i neki drugi postupci otkrivanja informacija često doživljavaju kao lijek za sve.

Međutim, oni zapravo nisu lijek ni za što. Svojim odgovornim djelovanjem određene državne agencije mogu iskoristiti informacije za promjenu stanja. Bez djelotvornih institucija za provođenje zakona sam čin ‘zviždanja’ – čak i u medijima – ne vodi nikamo. Građani će zaključiti da je riječ o tek još jednom primjeru gdje je ‘država dobro znala što se događa i nije učinila ništa’. To će dovesti do daljnjeg razočaranja i gubitka povjerenja.

Ključ je u djelotvornosti. U ‘kapacitetu’. U vodstvu, upravljanju, edukaciji državnih službenika i u dodjeli potrebnih resursa.

I u aktivnim medijima i građanima, jer sve ipak ovisi o nama.

## 14 Zaključak

Jačanje integriteta institucija sve se više doživljava kao ključni element održivog razvoja. Integritet više nije cilj sam za sebe - ljudi shvaćaju koliko je važno uvesti etičnost i upravljanje integritetom u svakodnevnu praksu svih organizacija. To javnim službama omogućava da uistinu i 'služe' društvu, te budu oslonac stabilnosti, pouzdanosti i zakonitosti. Borba protiv korupcije postaje nešto više od kampanje - postaje način na koji država funkcionira i horizontalno pitanje o kojem treba voditi računa u svakoj zemlji, u svakoj instituciji i organizaciji.

Sve veća osjetljivost ljudi zahtijeva da budemo svjesni različitih pristupa borbi protiv korupcije, i s njom povezanih opasnosti. Riječ je o povjerenju u društvo, a bez povjerenja ne može funkcionirati ni jedna institucija, organizacija ili društvo u cjelini.





[www.antikorupcija.hr](http://www.antikorupcija.hr)



PUBLICIS

**ConCept**  
INTEGRITY CONSULTANTS

