

MPRH

ANTI-KORUPCIJSKI PRIRUČNIK ZA  
DRŽAVNE I LOKALNE  
DUŽNOSNIKE

Ministarstvo pravosuđa

Priručnik izradilo Ministarstvo pravosuđa u suradnji s  
Ministarstvom financija  
Ministarstvom uprave  
Povjerenstvom za odlučivanje o sukobu interesa  
Uredom Povjerenika za informiranje  
Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave  
Državnim uredom za reviziju  
Uredom pučke pravobraniteljice  
Državnim izbornim povjerenstvom

## Predgovor

Ovaj Antikorupcijski priručnik za državne i lokalne dužnosnike izrađen je u okviru postizanja ciljeva jačanja normativnog okvira u području borbe protiv korupcije, a temeljem Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine<sup>1</sup> i Akcijskog plana za razdoblje 2019. – 2020.<sup>2</sup> te određen i kao jedna od aktivnosti Nacionalnog programa reformi za 2019. godinu.<sup>3</sup> Njegova izrada planirana je u okviru želje da se intenziviraju naponi radi ostvarenja ciljeva u područjima jačanja odgovornosti i integriteta dužnosnika te unaprjeđenja organizacije sustava javne uprave i zakonodavnog okvira u prioritetnim strateškim horizontalnim i sektorskim područjima.

Djelotvorna borba protiv korupcije pretpostavlja određene bitne preduvjete. Postojanje osnovnog preduvjeta, volje za rješavanje problema korupcije, artikulira se u izgradnji adekvatnog institucionalnog i zakonodavnog okvira za učinkovitu borbu protiv korupcije, koji uključuje osnivanje preventivnih i represivnih politika i tijela javne vlasti koja djeluju u borbi protiv korupcije.

Osobe kojima su povjerene najviše ovlasti za donošenje odluka koje imaju javni značaj (dužnosnici), kako na državnoj tako i na lokalnoj razini, u obavljanju svoje dužnosti imaju mogućnost supstancijalno utjecati na živote građana. U tom odgovornom poslu obveza dužnosnika kao menadžera u javnom sektoru je prevenirati situacije koje mogu onemogućiti dobro upravljanje javnim resursima u cilju ostvarenja javnog interesa. Korupcija upravo predstavlja značajnu prijetnju po sigurnost i stabilnost države i društva. Ona podriva demokraciju, obezvjeđuje vladavinu prava, narušava povjerenje građana u institucije, sputava društveni i ekonomski razvoj, obeshrabruje investitore i ugrožava tržište.<sup>4</sup> Iako se korupcijski rizici ne mogu eliminirati u cijelosti, njima se može upravljati slijedeći postojeće alate za dobro upravljanje odnosno sprječavanje korupcije.

U tom smislu, cilj izrade ovog Priručnika je ojačati kompetencije nositelja javnih dužnosti u području funkcioniranja elemenata preventivnog antikorupcijskog mehanizma te poticati daljnje unaprjeđenje postojećih antikorupcijskih standarda s ciljem osiguravanja integriteta, odgovornosti i transparentnosti u obavljanju javnih dužnosti.

Dražen Bošnjaković, Ministar pravosuđa

---

<sup>1</sup> („Narodne novine“, broj 26/15)

<sup>2</sup> („Narodne novine“, broj 60/17)

<sup>3</sup><https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2019/Travanj/153%20sjednica%20VRH//Nacionalni%20program%20reformi%202019..pdf>

<sup>4</sup> <https://www.osce.org/secretariat/232761?download=true>

## SADRŽAJ

1. Uvod.....	1
2. Vrste korupcije.....	2
2.1. Definiranje korupcije .....	3
2.2. Pojavni oblici korupcije .....	3
2.3. Uzroci korupcije.....	4
2.4. Posljedice korupcije .....	6
3. Prevencija korupcije.....	6
4. Institucionalni mehanizam u području borbe protiv korupcije u RH .....	9
5. Područja preventivne antikorupcijske politike.....	10
5.1. Upravljanje sukobom interesa.....	10
5.1.1. <i>Odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa .....</i>	<i>11</i>
5.2. Pravo na pristup informacijama .....	14
5.2.1. <i>Odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama .....</i>	<i>14</i>
5.2.2. <i>Obveznici prava na pristup informacijama.....</i>	<i>15</i>
5.2.3. <i>Određivanje pojma „informacija“ .....</i>	<i>15</i>
5.2.4. <i>Obveze tijela javne vlasti i službenika za informiranje .....</i>	<i>16</i>
5.2.5. <i>Odgovornost čelnika tijela javne vlasti .....</i>	<i>16</i>
5.2.6. <i>Ograničenja za ostvarivanje prava na pristup informacijama .....</i>	<i>17</i>
5.2.7. <i>Proaktivna objava informacija.....</i>	<i>18</i>
5.2.8. <i>Savjetovanje s javnošću.....</i>	<i>18</i>
5.2.9. <i>Odgovornost za javnost rada .....</i>	<i>19</i>
5.3. Zaštita prijavitelja nepravilnosti ("zviždača").....	20

5.4. Financijsko upravljanje i sustav unutarnjih kontrola .....	23
5.4.1. <i>Zakon o proračunu</i> .....	24
5.4.2. <i>Zakon o sustavu unutarnjih kontrola</i> .....	24
5.4.3. <i>Zakon o fiskalnoj odgovornosti</i> .....	26
5.5. Financiranje političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumima .....	27
5.6. Javna nabava .....	31
5.6.1. <i>Korupcijski rizici prema stadiju postupka javne nabave</i> .....	31
5.6.2. <i>Sukob interesa u postupcima javne nabave</i> .....	33
5.7. Dobro upravljanje .....	33
5.7.1. <i>Promicanje transparentnosti</i> .....	34
5.7.2. <i>Načelo odgovornosti</i> .....	34
5.7.3. <i>Slabosti sustava unutarnjih kontrola i nadzora</i> .....	35
5.7.4. <i>Slabosti računovodstvenog sustava</i> .....	36
5.7.5. <i>Jačanje dobrog upravljanja putem pojedinih službenika</i> .....	36
5.7.6. <i>Druge specifične antikorupcijske mjere jačanja dobrog upravljanja javnom imovinom</i> .....	37
5.7.7. <i>Najbolja praksa upravljanja rizicima prijevara</i> .....	38
6. Zaključak.....	39

## 1. Uvod

Korupcija predstavlja društveno neprihvatljivu pojavu koja izravno ugrožava ljudska prava, razara moral te ugrožava stabilnost i gospodarski napredak države. Osim što je u suprotnosti s pozitivnim zakonskim propisima, ona predstavlja i devijaciju temeljnih društvenih načela. Stoga, borba protiv korupcije predstavlja osnovni preduvjet za razvoj otvorenog i demokratskog društva.<sup>5</sup>

Korupcija sprječava produktivnost javnog i privatnog sektora. Potiče nejednakost i siromaštvo, utječući na dobrobit i raspodjelu dohotka te podriva mogućnosti ravnopravnog sudjelovanja u društvenom, ekonomskom i političkom životu. Za izgradnju jakih institucija ključan je integritet koji jamči građanima da javne institucije rade u njihovom interesu, a ne samo za odabrane pojedince ili skupine. Ono nije samo moralno pitanje, već utječe i na produktivnost gospodarstva, efikasnost javnog sektora te uključivost društva i gospodarstva.

Borba protiv korupcije vodi se na dva načina. Prvo suzbijanjem kaznenih djela korupcije, odnosno represivnim djelovanjem. S druge strane, borba protiv korupcije mora sadržavati i preventivni dio – sprječavanje korupcije. Iako je vrlo važno represivno djelovanje (ono ima i svojevrsnu preventivnu ulogu), represivni pristup predstavlja isključivo postupanje s posljedicama manjkavosti sustava. Suvremeni trendovi borbe protiv korupcije sve se više okreću prevenciji kako bi se upravljalo uzrocima korupcije (situacijama korupcijskih rizika), odnosno spriječilo da do nje uopće dođe.

Svrha ovog Priručnika je pružanje smjernica o postojećim preventivnim sredstvima za upravljanje koruptivnim rizicima, koje će omogućiti dužnosnicima da postanu „opremljeni“ za djelotvornu borbu protiv korupcije. U tom smislu ovaj Priručnik donosi pregled zakonodavnog i institucionalnog okvira u područjima preventivne antikorupcijske politike - promoviranje kodeksa ponašanja odnosno jačanje etičke infrastrukture i kompetencija, upravljanje sukobom interesa, uspostava pravilnog upravljanja financijskim sredstvima u javnom sektoru, uspostava efikasnog i djelotvornog sustava javne nabave, transparentnosti i odgovornosti u području financiranja političkih stranaka te formiranju i jačanju efikasnih kanala prijavljivanja korupcije odnosno mehanizama zaštite prijavitelja nepravilnosti („zviždača“).

---

<sup>5</sup> Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine („Narodne novine“, broj 26/15)

## 2.Vrste korupcije

Postoji nekoliko različitih vrsta korupcije. Temeljna podjela je prema razmjerima na dvije glavne kategorije - političku i administrativnu korupciju, ovisno o razini ovlasti u odlučivanju aktera koji sudjeluju u koruptivnom djelovanju.

Politička korupcija se odvija na najvišim razinama političkog sustava i uključuje donositelje političkih odluka: političare, ministre, rukovodeće državne službenike i ostale izabrane i imenovane dužnosnike.

Politička korupcija može biti dvojaka, ekstraktivna politička korupcija i korupcija radi očuvanja moći. Kod ekstraktivne političke korupcije nositelji političke moći obogaćuju se zloupotrebjavajući svoje ovlasti radi ekstrakcije sredstava iz javnih i privatnih resursa. Kod korupcije radi očuvanja moći, nositelji političke moći koriste koruptivno stečena sredstva, kao i druge resurse, da zadrže i/ili ojačaju svoju moć. Posljedice ova dva oblika političke korupcije su ozbiljne. U ekonomskom smislu, posljedice su pogubne za ulaganja: ometaju normalne ekonomske aktivnosti, pojačavaju ekonomske nejednakosti i neučinkovitosti, a kad su sustavne, ugrožavaju potencijal gospodarskog razvoja zemalja. U političkom smislu, politička korupcija uništava političku volju političara da se bave problemom korupcije, narušava povjerenje i legitimitet u vladu i politiku općenito, političke odluke čini netransparentnima, podriva mehanizme političke odgovornosti i često dovodi do autoritarizma. Rješenje problema nalazi se u institucionalizaciji mehanizama javne kontrole i u "ometanju" neformalne prakse. Odnosno, rješenje mora uključivati institucionalne provjere i ravnoteže, slobodne i poštene izbore, ljudska prava te horizontalne i vertikalne mehanizme odgovornosti.

Nasuprot političkoj korupciji, administrativna korupcija događa se na provedbenom kraju politike, uglavnom u pružanju javnih usluga poput obrazovanja, zdravstva, vode i komunalnih usluga. Administrativna korupcija se ponekad naziva "sitnom", "svakodnevnom", "rutinskom" i "korupcijom na razini ulice", ali ti pojmovi daju pogrešne konotacije jer ona može biti ogromna u gospodarskom smislu i široko rasprostranjena u društvenom smislu.

Nadalje, korupcija se dijeli i prema sredstvima, odnosno s obzirom na koristi koje ostvaruju akteri u koruptivnom djelovanju. Za usluge ili odluke akteri ne dobivaju samo novac. Koristi mogu biti nenovčane materijalne, ali i nematerijalne (usluge, utjecaj, pogodovanja, povlašteni tretman u natjecajima). Upravo su najčešći pojavnici korupcije u kojima akteri ostvaruju nematerijalne koristi. Pojavu ovakvih oblika korupcije vrlo je teško egzaktno mjeriti, a još teže pronaći i dokazati.

## 2.1. Definiranje korupcije

*"Korupcija je zlouporaba povjerenih ovlasti za privatnu korist". (Transparency International)*  
*„Zlouporaba javnih ili privatnih ovlasti za posrednu ili neposrednu osobnu korist“ (UNODC)*

Kako bismo se djelotvorno suprotstavili korupciji, moramo razumjeti što ona jest, biti svjesni njezinih uzroka, odnosno razumjeti što potiče državne dužnosnike ili službenike da nude i uzimaju mito, trguju svojim utjecajem i stvaraju mreže međusobne zaštite i nepotizma.

Ne postoji općeprihvaćena definicija korupcije, već se značenje tog pojma razlikuje u odnosu na državu ili instituciju koja ga definira, odnosno oblik koji poprima.

Zajednički nazivnik svim definicijama je da uvijek postoji dužnosnik ili javni službenik - oni kojima su povjerene

određene javne ovlasti za donošenje odluka koje imaju javni značaj, a isti na temelju povjerenih ovlasti ostvaruju "privatnu korist". S druge strane koruptivnog djela je nejavni akter, bilo poduzetnik (tvrtka, izvođač), građanin (kao korisnik javnih usluga, porezni obveznik i slično), organizacija civilnog društva ili bilo koji drugi nejavni subjekt, ali i javni akter koji traži korist od javnog službenika ili dužnosnika. Dakle, korupcija je odnos barem dva aktera od kojih će obje strane nešto dobiti.

## 2.2. Pojavni oblici korupcije

Postoje različiti pojavni oblici korupcije. Većina pojavnih oblika korupcije inkriminirana je u Kaznenom zakonu.<sup>6</sup> Vezano uz možebitnu kaznenu odgovornost dužnosnika, Kazneni zakon u većini kaznenih djela posebno inkriminira odgovornost službene ili odgovorne osobe<sup>7</sup>.

Podmićivanje - nuđenje i davanje novca ili druge (ne)materijalne koristi, kojima se pokušava utjecati na odluku javne vlasti<sup>8</sup>;

<sup>6</sup> „Narodne novine“, broj 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, glava XXVIII. - Kaznena djela protiv službene dužnosti

<sup>7</sup> čl. 87. st. 3. i čl. 87. st. 6.

<sup>8</sup> čl. 253. Davanje mita u gospodarskom poslovanju; čl. 294. Davanje mita; čl. 296. Davanje mita za trgovanje utjecajem, čl. 339. Podmićivanje zastupnika



Zahtijevanje mita - uvjetovanje pružanja usluge od strane dužnosnika/slужbenika traženjem određene koristi<sup>9</sup>;

Zloupotrebavanje položaja<sup>10</sup> - korištenje informacija ili ovlasti koje sa sobom donosi obnašanje javne dužnosti za vlastitu ili korist povezanih osoba;

Pronevjera<sup>11</sup> - oblici nezakonitog i neetičnog postupanja s javnim sredstvima koji vode ostvarenju privatne materijalne koristi, a na izravnu štetu financijskih sredstava predviđenih za ostvarenje javnog interesa;

*Potrebno je imati na umu da korupcija*

*Potrebno je imati na umu da korupcija nije samo mito. Iako je svako podmičivanje i primanje mita koruptivno djelovanje, nije svako koruptivno djelovanje podmičivanje.*

Nepotizam - pogodovanje članovima obitelji ili drugim povezanim osobama u stjecanju koristi koje inače podliježu natječaju ili selekciji prema definiranim kriterijima;

Pogodovanje u natječajima za zapošljavanje i javnu nabavu<sup>12</sup> - netransparentan ili arbitraran odabir

između opcija ponuđenih na javnim natječajima ili pristupnika za neki položaj;

Trgovina utjecajem<sup>13</sup> — korištenje nečijeg utjecaja u javnim poslovima ili korištenje veze s javnim dužnosnicima kako bi se osigurale određene usluge ili povlašteno postupanje za nekoga.

### 2.3. Uzroci korupcije

Za učinkovitu borbu protiv korupcije potrebno je, prije svega, prepoznati njezine uzroke, odnosno područja koja predstavljaju korupcijske rizike, a kako bi se njima moglo upravljati u smislu sužavanja prostora za pojavu koruptivnog djelovanja. Korupcija ima svoje uzroke na osobnoj i institucionalnoj razini.

Razina korupcije može se dovesti u vezu s kulturom, mentalitetom i tradicijom pojedinog društva, budući da se društva obično razlikuju u razumijevanju i razlikovanju javnih od privatnih interesa (npr. u društvima u kojima je korupcija bila gotovo legalna, znatno je teže promijeniti životne navike i način razmišljanja). Neki tvrde da je korupcija određena moralom.

<sup>9</sup> čl. 252. Primanje mita u gospodarskom poslovanju, čl. 293. Primanje mita

<sup>10</sup> čl. 291. Zloupotrebavanje položaja i ovlasti

<sup>11</sup> čl. 233. Pronevjera

<sup>12</sup> čl. 292. Nezakonito pogodovanje

<sup>13</sup> čl. 295. Trgovanje utjecajem

To upućuje na uzroke korupcije na osobnoj razini. Korupcija je, dakle, sklona pojaviti se tamo gdje se ukaže „povoljna prilika“, gdje nema mehanizama kontrole ni rizika te gdje ne postoje standardi osobnog integriteta i profesionalne etike. Prema tome, možemo reći da korupcija nastaje kad postoji prilika (bez kontrole ili rizika), a nema osobnih etičkih normi/profesionalnog integriteta – tj. „samokontrole“ osobe koja se nađe u toj prilici. Osoba u određenoj prilici krši pravila zbog nekog oblika naučenog obrasca ponašanja, ovisno o procesu socijalizacije i društveno ili osobno ustanovljenoj ljestvici vrijednosti.

Navedena formula važna je jer kao antikoruptivni mehanizam uvodi profesionalnu etiku – norme profesionalnog ponašanja s opisom prihvatljivih i neprihvatljivih oblika ponašanja i nužnost treninga državnih službenika u cilju izgradnje njihovih etičkih kompetencija – sposobnosti za prepoznavanje, rješavanje i obrazloženje etičkih dilema.

*Formula organizacijskog integriteta:*

*Formula organizacijskog integriteta:  
Korupcija = monopol u donošenju  
odluka + diskrecijsko pravo –  
transparentnost (Klitgaard, Political  
corruption)*

Druga skupina uzroka korupcije odnosi se na organizacijsku strukturu javne uprave/institucija i načine na koje se u tim institucijama odvijaju administrativni procesi te na specifičnosti procesa odlučivanja. Korupcija se javlja u situacijama u kojima se odluke koje se odnose na vrijednosti ili materijalna dobra donose bez uvida javnosti i bez odgovornosti onoga koji odlučuje. Karakteriziraju je monopol u donošenju odluka, široko diskrecijsko pravo uz manjak transparentnosti te nedostatak odgovornosti.

Dakle, na institucionalnoj razini pojava korupcije ovisi o strukturi i načinu funkcioniranja javne uprave, odnosno o nedostacima u sustavu (ne-javnosti djelovanja tijela javne vlasti, načinu donošenja odluka koji karakterizira monopol i široko diskrecijsko pravo, lošoj organizaciji poslovnih procesa u institucijama, nedostacima zakonodavnog okvira, nedostatku pravila i jasnih kriterija postupanja, nedostatku mehanizama kontrole, nedostatku dostatnih administrativnih kapaciteta), koji omogućuju pojavu „povoljnih prilika“, odnosno korupcijskih rizika.

S druge strane, korupcijske rizike generiraju i kompleksni i dugotrajni postupci koje građani moraju prolaziti da bi ostvarili neka svoja prava ili dobili neku uslugu od javne uprave. Što su ti postupci kompleksniji, veća je vjerojatnost pojave situacija nuđenja koristi kako bi građani dobili ono što trebaju.

Dakle, korupcija može proizlaziti iz nedostatka osobnog integriteta, odnosno osoba koja se nalazi u “povoljnoj prilici” u pravilu je iskorištava, a moguće i sama traži prilike za koruptivne radnje. S druge strane loša organizacija, odnosno nedostaci u funkcioniranju javne uprave mogu natjerati osobu da zbog nemogućnosti ostvarenja prava ili dobivanja usluge mora tražiti druge načine (veze, podmićivanja, pogodovanja i sl.).

Da bismo se na praktičnoj razini suprotstavili korupciji, potrebno je djelovati na njezine uzroke na institucionalnoj i osobnoj razini, odnosno situacije u kojima se ona može pojaviti svesti na minimum.

## *2.4. Posljedice korupcije*

Korupcija generira ozbiljne i dugotrajne posljedice za pojedinca i društvo u cjelini. Štetne posljedice posebno su vidljive u političkom, gospodarskom i društvenom kontekstu. Najčešće spominjana i najvidljivija posljedica je osiromašenje državnog proračuna na taj način da javni novac namijenjen za ostvarenje nekih javnih interesa završi u “privatnim džepovima”.

Osnovna politička posljedica korupcije je stvaranje odnosa nepovjerenja javnosti prema državnim institucijama i širenje nezadovoljstva prema nosiocima vlasti.

Na društvenoj razini, korupcija je jedna od većih prepreka razvoju, povećava nejednakost u društvu i više pogađa siromašnije društvene skupine, kojima onemogućuje neke javne usluge (školovanje, zdravstvene usluge, dozvole i slično). Kad građani shvate da se obnašatelje vlasti može podmititi i pomisle da je davanje mita uobičajena praksa, u pitanje se dovodi funkcionalnost institucija i politike u cjelini.

## **3. Prevencija korupcije**

Uzevši u obzir navedene uzroke korupcije, može se reći da bi se njima moglo upravljati ako bi se sustav djelovanja javne uprave organizirao prema principima dobrog upravljanja, koji podrazumijevaju integritet, odgovornost, učinkovitost, transparentnost, otvorenost, participativnost, osjetljivost i pravičnost institucija. Principi dobrog upravljanja predstavljaju smjernice za efikasnu prevenciju korupcije. Preventivno antikorupcijsko djelovanje zahtijeva, prije svega, detekciju slabosti u organizacijskoj strukturi poslovanja na razini institucija te manjkavosti zakonodavnog regulatornog okvira na svim područjima djelovanja državnih institucija. Samo kontinuiranim djelovanjem moguće je postupno i sustavno suzbijati korupciju te istovremeno reafirmirati politiku kao djelatnost za javno dobro.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine („Narodne novine“, broj 26/15)

Dakle, osnovni preventivni antikorupcijski mehanizmi usmjereni su na jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u djelovanju javnog sektora.

Strateški i održiv odgovor na korupciju je javni integritet. Integritet je jedan od ključnih stupova političkih, ekonomskih i društvenih struktura i stoga je bitan za ekonomsko i socijalno blagostanje i napredak pojedinaca i društva u cjelini. Po svojoj definiciji, integritet podrazumijeva dosljednost u poštivanju etičkih načela.

Integritet javnih dužnosnika i državnih institucija predstavlja temelj demokratskog društva. Integritet u javnom sektoru ima presudan značaj za jačanje povjerenja građana u javne institucije i vlast općenito te je od najveće moguće važnosti za sprečavanje korupcije. Iako se na prvi pogled čini da se mjere za ostvarenje integriteta u javnom sektoru pretežno odnose na ponašanje pojedinaca koji rade u/ili predstavljaju javni sektor, njihov krajnji cilj je pružanje pomoći u uspostavi efikasnih javnih službi, koje u potpunosti zadovoljavaju potrebe građana.

Pravila etike i integriteta u političkom sustavu i upravi važna su sredstva za osiguranje odgovornosti državnih dužnosnika.

Ključne elemente za ostvarenje integriteta u javnom sektoru predstavljaju kodeksi ponašanja i ostali standardi ponašanja, mehanizmi upravljanja sukobom interesa (propisi o sukobu interesa, podnošenje izvješća o imovinskom stanju) te procedure imenovanja i zapošljavanja. Elementi integriteta u javnom sektoru međusobno su povezani, a ostvarenje integriteta zasnovano je na njihovom međusobnom odnosu.

O važnosti uloge jačanja mehanizama integriteta u sprječavanju korupcije jasno govore neki od temeljnih međunarodnih dokumenata u području borbe protiv korupcije. Poglavlje II. Konvencije UN-a protiv korupcije (*United Nations Convention against Corruption - UNCAC*) sadrži odredbe o različitim aspektima integriteta u javnom sektoru. Prije svega o važnosti sprječavanja sukoba interesa te podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika kao i

*Stupovi prevencije korupcije su:*

*- jačanje transparentnosti otvorenosti, participativnosti u radu tijela javne vlasti (proaktivna objava podataka, dostava traženih informacija, javnost rada tijela javne vlasti i mogućnost sudjelovanja svih aktera u formiranju javnih politika)*

*- jačanje i formiranje sustava integriteta institucija i odgovornosti dužnosnika i službenika (interni etički akti, formiranje kodeksa ponašanja, jačanje etičkih kompetencija, upravljanje sukobom interesa, regulacija zagovaranja interesa)*

*- podizanje svijesti o nužnosti sprječavanja i suzbijanja korupcije kroz edukacije, obrazovanje i kampanje*

*- poticanje mehanizama prijavljivanja korupcije – formiranje učinkovitih kanala za prijavljivanje i adekvatne zaštite prijavitelja.*

formiranja kodeksa ponašanja za javne dužnosnike.<sup>15</sup> Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development* - OECD) je među prvima provela opsežno istraživanje na temu integriteta u javnom sektoru te je pružila pomoć u detaljnijoj razradi standarda kodeksa ponašanja i etike, kao i propisa o sukobu interesa i prijavi imovinskog stanja dužnosnika.<sup>16</sup> Pitanja važnosti integriteta navode se i u dokumentima Vijeća Europe u kojima se naglašava potreba postojanja kodeksa ponašanja za dužnosnike kao i upravljanja sukobom interesa, posebno odredbi o postupanju s poklonima primljenim za vrijeme trajanja mandata i prijavljivanju imovinskog stanja.<sup>17</sup>

Navedeni standardi postavljaju imperativ jačanja odgovornosti u javnom sektoru uz postavljanje visokih standarda ponašanja javnih službenika, stavljajući javni interes na prvo mjesto.

Kodeksi ponašanja i ostali dokumenti kojima se normira prihvatljivo ponašanje te očekivani standardi ponašanja i rada institucija trebali bi biti distribuirani širokom krugu korisnika. Osim toga, u jačanju etičkih kompetencija veliku važnost ima edukacija i usmjeravanje o primjeni kodeksa ponašanja u donošenju odluka. Nadalje, kodeksi ponašanja trebali bi biti nestranačkog karaktera, te bi trebali sadržavati standarde koje svaki zaposlenik bez obzira na njegova politička uvjerenja, može podržati. Konačno, postojanje i primjena efikasnih i relevantnih mehanizama odgovornosti, nužan su preduvjet poštivanja i održavanja visokih standarda dobrog upravljanja.

Nadalje, često se kao uzrok raširenosti korupcije navodi izostanak transparentnosti. Transparentnost podrazumijeva proaktivno javno objavljivanje podataka o radu javnog sektora, objavljivanje raznih odluka, zakona i pravila koji su potrebni za rad institucija, otvorenost institucija te mogućnost sudjelovanja građana u formiranju javnih politika. Ona osigurava vidljivost djelovanja i otvoreno izvještavanje o aktivnostima koje utječu na razinu povjerenja zainteresirane javnosti. U tom smislu, Konvencija UN-a protiv korupcije, u člancima 10. i 13. jasno je propisala da građani trebaju imati mogućnost pristupa informacijama o odlukama koje donose javni dužnosnici.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)

<sup>16</sup> OECD, Razvoj razumnog okvira integriteta: instrumenti, procesi, strukture i uvjeti za implementaciju, GOV/PGC/GF (2009)1, Tematski rad, Globalni forum o javnoj upravi

<sup>17</sup> Council of Europe, Resolution (97) 24 on 20 Guiding principles for the fight against corruption <https://rm.coe.int/16806cc17c>; Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct of Public Officials

<sup>18</sup> [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)

## 4. Institucionalni mehanizam u području borbe protiv korupcije u RH

Odgovarajući i učinkovit institucionalni okvir od presudne je važnosti za uspješno suzbijanje korupcije. On podrazumijeva odgovarajuću koordinaciju i suradnju relevantnih institucija koje provode antikorupcijsku politiku i njihovo učinkovito nadziranje. Republika Hrvatska je u okviru provedbe prethodnih strateških razdoblja prepoznala potrebu i osnovala tijela tzv. antikorupcijskog mehanizma. Hrvatska nema jednu centraliziranu instituciju za borbu protiv korupcije, već ima mrežu nadležnih institucija koje djeluju u području formiranja antikorupcijske politike, području represije te posebnim područjima u okviru prevencije korupcije.

Područje formiranja antikorupcijske politike je artikulirano u izradi, koordinaciji i donošenju nacionalnih strateških i provedbenih dokumenata te je u nadležnosti Ministarstva pravosuđa, Vlade RH i Hrvatskog sabora.

Ministarstvo pravosuđa, kroz rad svoje unutarnje ustrojstvene jedinice zadužene za obavljanje poslova u ovom području - Sektora za suzbijanje korupcije, predstavlja središnje tijelo za prevenciju korupcije koje i koordinira izradom, provedbom i nadzorom provedbe nacionalnih strateških i provedbenih dokumenata vezanih uz sprječavanje korupcije u Republici Hrvatskoj. U toj svojoj ulozi Ministarstvo pravosuđa artikulira strateško antikorupcijsko usmjerenje zakonodavne i izvršne vlasti te surađuje s brojnim tijelima javne vlasti na državnoj, područnoj i lokalnoj razini, udrugama civilnog društva, privatnim sektorom, akademskom zajednicom, medijima i građanima. Također, uključeno je i u organizaciju promotivnih aktivnosti i edukacija te surađuje s relevantnim međunarodnim organizacijama u području sprječavanja korupcije.

Sektor je ujedno i administrativna i stručna podrška Savjetu za sprječavanje korupcije, koji također ima vrlo važnu ulogu u području formiranja antikorupcijske politike. Savjet je radno tijelo Vlade RH sastavljeno od predstavnika relevantnih javnih institucija i organizacija civilnog društva. Sudjeluje u području formiranja i praćenja provedbe nacionalnih antikorupcijskih dokumenata.

Nadalje, s ciljem osiguravanja kvalitetnog mehanizma nadzora nad provedbom antikorupcijskih politika, Hrvatska je, uz spomenuti Savjet za sprečavanje korupcije na razini izvršne vlasti, osnovala i Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije za suzbijanje korupcije, koje djeluje na parlamentarnoj razini.

Što se tiče područja prevencije korupcije, Hrvatska ima mrežu specijaliziranih institucija koje djeluju u pojedinim područjima preventivne antikorupcijske politike. To su Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, Povjerenik za informiranje, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Državni ured za reviziju, Pučki pravobranitelj i Državno izborno povjerenstvo.

Represivni dio mehanizma čini tzv. „uskočka vertikala“ koja se sastoji od Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) kao posebnog državnog odvjetništva zaduženog za progon kaznenih djela korupcije i organiziranog kriminaliteta, osnovanog 2001. godine sa sjedištem u Zagrebu, čija se mjesna nadležnost prostire na području cijele Republike Hrvatske, a svoje odsjeke ima u Splitu, Rijeci i Osijeku. Posebni sudski odjeli za postupanje u predmetima isključivo kaznenih djela organiziranog kriminaliteta i korupcije pri Županijskim sudovima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku čine drugi i jednako tako bitni element „uskočke vertikale“ koja je zaokružena 2009. godine osnivanjem Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK) ustrojenog unutar Uprave kriminalističke policije Ministarstva unutarnjih poslova.

## 5. Područja preventivne antikorupcijske politike

Sukladno navedenom cilju i opsegu ovog Priručnika u sljedećim poglavljima bit će prikazani osnovni elementi zakonodavnog i institucionalnog okvira u područjima preventivne antikorupcijske politike – područja upravljanja sukobom interesa, upravljanja financijskim sredstvima i sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, sustava javne nabave, mehanizama jačanja transparentnosti, područja financiranja političkih stranaka te formiranja i jačanja efikasnih kanala prijavljivanja korupcije i zaštite prijavitelja nepravilnosti.

### 5.1. Upravljanje sukobom interesa

Sukob interesa, sam po sebi, nije kažnjiv, jer je riječ o životnoj situaciji u kojoj se može naći svaki dužnosnik i koja se može pravovremeno prepoznati i spriječiti, a ukoliko nastane i razriješiti. Neraskidivost veze sukoba interesa s korupcijom upućuje na potrebu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa kao jednog od ključnih elemenata u procesu suzbijanja korupcije. Sukob interesa predstavlja određenu okolnost iz privatnog života dužnosnika koja se isprepliće s ovlastima i nadležnostima u obnašanju njegove javne dužnosti te je važno pravilno i pravovremeno upravljanje takvim situacijama u cilju zaštite javnog interesa. Sukob interesa se sprječava jasnim pravilima postupanja, a razrješava se javnim postupcima u kojima se otklanjanju uzroci sukoba interesa.

*Potpunu zabranu postojanja bilo kakvih privatnih interesa javnih dužnosnika nemoguće je provesti u praksi. Ukoliko se dogodi, svaku situaciju sukoba interesa bitno je evidentirati i njome upravljati.*  
(OECD, Rješavanje sukoba interesa u državnoj službi, Smjernice i iskustva pojedinih država, 2003.)

Sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti važan je politički i društveni prioritet. Sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti sa javnim interesom, a posebice kada privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti. Sukob interesa javlja se u situaciji kada postoji opravdana bojazan da bi dužnosnik mogao iskoristiti ovlasti ili okolnosti koje proizlaze iz obnašanja njegove javne dužnosti kako bi zaštitio, sačuvao ili unaprijedio svoje specifične privatne interese ili privatne interese povezanih osoba.

U Republici Hrvatskoj Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa osnovano je upravo radi provedbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa<sup>19</sup> kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo te je nadležno za pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenje odluka o tome, predstavlja li određeno djelovanje ili propust dužnosnika povredu odredbi tog Zakona.

Istinska demokracija i pluralizam izravno ovise o tome je li u dovoljnoj mjeri razvijena svijest i spoznaja o tome da bi određena životna situacija u kojoj se dužnosnik našao objektivno mogla dovesti do sukoba interesa ili je do sukoba već došlo, stoga je jedna od najvažnijih zadaća Povjerenstva pronalaženje rješenja kojima će se već postojeći ili novonastali sukob interesa razriješiti.

U svojoj suštini, pravila koja nameće Zakon o sprječavanju sukoba interesa trebala bi smanjiti koruptivne rizike koji su prirodno povezani s izvršavanjem bilo kakve vlasti. Svrha donošenja Zakona je sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprječavanje privatnih interesa na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti.

### *5.1.1. Odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa*

Govoreći o temeljnim dužnostima i obvezama koje proizlaze iz Zakona o sprječavanju sukoba interesa, potrebno se osvrnuti na neke bitnije odredbe kojima je regulirano postupanje povodom podnošenja izvješća o imovinskom stanju, primanja darova, ograničenja nakon prestanka dužnosti itd.

Dužnosnici i obnašatelji dužnosti koje imenuje ili potvrđuje Hrvatski sabor, imenuje Vlada Republike Hrvatske ili Predsjednik Republike Hrvatske dužni su podnijeti izvješće o imovinskom stanju, i to:

---

<sup>19</sup> („Narodne novine“ broj 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15, 98/19)



- u elektroničkom obrascu putem osobnog korisničkog računa dužnosnika,
- u roku 30 dana od dana stupanja na dužnost,
- u roku 30 dana od dana prestanka obnašanja javne dužnosti,
- ako je tijekom obnašanja javne dužnosti došlo do bitne promjene imovinskog stanja, istekom godine u kojoj je promjena nastala,
- u razdoblju od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja javne dužnosti.

Izvješće o imovinskom stanju podnosi se isključivo na elektronskom obrascu koji je objavljen na internetskoj stranici Povjerenstva<sup>20</sup>, a mogućnost podnošenja istog imaju samo korisnici uneseni u registar kao dužnosnici. Dužnosnik je u mogućnosti podnijeti izvješće o imovinskom stanju samo ako ne postoji izvješće o imovinskom stanju koje je u procesu obrade. Ako dužnosnik iz nekog razloga nije unesen u registar dužnosnika i nema otvoren korisnički račun, u obvezi je podnijeti zahtjev za otvaranje korisničkog računa na obrascu koji se nalazi na internetskoj stranici Povjerenstva.

Zahtjev je potrebno ispravno popuniti, potpisati i ovjeriti od strane pravne osobe u kojoj dužnosnik obnaša dužnost te poslati poštom na adresu Povjerenstva. Nakon što zahtjev za otvaranjem korisničkog računa bude uspješno obrađen, na e-mail adresu navedenu u zahtjevu dužnosniku će biti upućen e-mail sa korisničkim imenom. Prije nego što izvrše obvezu podnošenja izvješća o imovinskom stanju koji sadrži sve propisane podatke, dužnosnici ne mogu primiti plaću. Pritom je bitno naglasiti kako su propust podnošenja izvješća o imovinskom stanju i nesklad između podataka prijavljenih u izvješću o imovinskom stanju i podataka prikupljenih od nadležnih državnih tijela povrede ZSSI-a za koje se izriče novčana sankcija.

Nadalje, dužnosnici ne mogu primiti dodatne naknade uz plaću za obnašanje javne dužnosti niti drugu plaću ili naknadu za obnašanje druge javne dužnosti.

Međutim, dužnosnici mogu stjecati naknade ili prihode za obavljanje znanstvene, istraživačke, edukacijske, sportske, kulturne, umjetničke i samostalne poljoprivredne djelatnosti te mogu stjecati prihode po osnovi autorskih, patentnih i sličnih prava intelektualnog i industrijskog vlasništva, kao i naknade po osnovi sudjelovanja u međunarodnim projektima koje financira Europska unija, strana država, strana i međunarodna organizacija i udruženje. Prihodi stečeni obavljanjem dopuštenih djelatnosti prijavljuju se u izvješću o imovinskom stanju istekom godine u kojoj su stečeni.

Tijekom mandata, kao i u razdoblju od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja javne dužnosti dužnosnici ne mogu biti:

---

<sup>20</sup> [www.sukobinteresa.hr](http://www.sukobinteresa.hr)

- članovi uprava i nadzornih odbora trgovačkih društava,
- članovi upravnih vijeća ustanova i nadzornih odbora izvanproračunskih fondova (uz iznimku članstva u pravnim osobama od posebnog interesa),
- obavljati poslove upravljanja poslovnim subjektima (obavljanje poslova prokurista trgovačkog društva, upravljanje obrtom, upravljanje samostalnom profesionalnom djelatnošću i dr.).

Iznimno, dužnosnici mogu biti članovi u najviše do dva upravna vijeća ustanova, odnosno nadzorna odbora izvanproračunskih fondova koji su od posebnog državnog interesa ili su od posebnog interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, osim ako posebnim zakonom nije određeno da je dužnosnik član upravnog vijeća ustanove, odnosno nadzornog odbora izvanproračunskog fonda po položaju. Za članstvo u upravnim vijećima ustanova, odnosno nadzornim odborima izvanproračunskih fondova, dužnosnik nema pravo na naknadu, osim prava na naknadu putnih i drugih opravdanih troškova.

Darom se smatraju novac, stvari bez obzira na njihovu vrijednost, prava i usluge dane bez naknade koje dužnosnika dovode ili mogu dovesti u odnos zavisnosti ili kod njega stvaraju obvezu prema darovatelju. Darovima se ne smatraju uobičajeni darovi između članova obitelji, rodbine i prijatelja te državna i međunarodna priznanja, odličja i nagrade. Dužnosnik smije zadržati samo dar simbolične vrijednosti i to najviše u vrijednosti do 500,00 kuna od istog darovatelja. Dužnosnik ne smije primiti dar kada je on u novcu, bez obzira na iznos te vrijednosnicu i dragocjenu kovinu. Darovi protokolarne naravi koji prelaze iznos od 500,00 kuna te ostali darovi koje dužnosnik ne zadrži kada na to ima pravo, vlasništvo su Republike Hrvatske.

Onaj dužnosnik koji ima 0,5% i više dionica, odnosno udjela u vlasništvu (kapitalu trgovačkog društva) za vrijeme obnašanja javne dužnosti prenijet će svoja upravljačka prava na temelju udjela u kapitalu društva na drugu osobu, osim na osobe iz članka 4. stavka 5. ovog Zakona, ili posebno tijelo. Ta osoba, odnosno posebno tijelo (povjerenik) djelovat će glede ostvarivanja članskih prava i udjela u društvu u svoje ime, a za račun dužnosnika. Dužnosnik je dužan redovito izvještavati Povjerenstvo o svim nastalim promjenama podataka u roku 30 dana od nastale promjene.

U roku od jedne godine nakon prestanka dužnosti, dužnosnik ne smije prihvatiti imenovanje ili izbor ili sklopiti ugovor kojim stupa u radni odnos kod pravne osobe koja je za vrijeme obnašanja mandata dužnosnika bila u poslovnom odnosu ili kad u trenutku imenovanja, izbora ili sklapanja ugovora iz svih okolnosti konkretnog slučaja jasno proizlazi da namjerava stupiti u poslovni odnos s tijelom u kojem je obnašao dužnost. Propisivanje „perioda hlađenja“ nakon obnašanja dužnosti predstavlja međunarodno priznati standard kojim se otklanja sumnja da se javna dužnost koristila u svrhu postizanja osobnog probitka tijekom i nakon mandata koji se, između ostalog, ogleda u zapošljavanju dužnosnika nakon prestanka mandata u tijelima javne vlasti ili u pravnim osobama s kojima je tijelo javne vlasti u kojem je dužnosnik obnašao dužnost poslovalo za vrijeme njegovog mandata. Također, prelazak u upravu trgovačkog

društva neposredno nakon prestanka obnašanja javne dužnosti otvara mogućnost korištenja povlaštenih informacija stečenih za vrijeme obnašanja dužnosti u cilju postizanja financijskih i drugih poslovnih probitaka privatnog trgovačkog društva.

## 5.2. Pravo na pristup informacijama

Pravo na pristup informacijama je demokratsko pravo građana i važno sredstvo za osiguranje vladavine prava i dobrog upravljanja svih razina tijela javne vlasti. Također je preventivni alat za borbu protiv korupcije, koji s jedne strane jača otvorenost rada, a s druge strane sužava prostor zlouporabe tijela javne vlasti, poticajno djelujući na zakonitost i pravilnost u postupanju.

Jačanje korištenja prava na pristup informacijama i njegov daljnji razvoj ima snažan utjecaj na demokratski napredak društva u cjelini jer jača odgovornost svih onih koji se bave javnim poslom. Ujedno je to i potvrda shvaćanja da razni oblici informiranja i uključivanja javnosti predstavljaju demokratski standard na čijem daljnjem razvoju počiva i društveni i gospodarski razvoj.

### 5.2.1. Odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama

Zakon o pravu na pristup informacijama<sup>21</sup> (ZPPI), odnosno njegova primjena, predstavlja važan alat za sprječavanje korupcije i jačanje odgovornosti postupanja tijela javne vlasti. Putem proaktivne objave informacija ili pak pružanja informacija na zahtjev građana, tijela javne vlasti svoje djelovanje čine transparentnim prema građanima i drugim korisnicima prava. Osim dva temeljna načina na koja se pravo na pristup informacijama ostvaruje – proaktivnom objavom informacija i omogućavanjem prava na pristup informacijama prema zahtjevima korisnika, Zakon predviđa i ostvarivanje javnosti rada službenih tijela, kao i sudjelovanje javnosti u procesu donošenja zakona, javnih politika i drugih odluka koje utječu na njihove interese.

Nadalje, Zakon predviđa i ostvarivanje ponovne uporabe informacija tijela javne vlasti kao rezultat potrebe za iskorištavanjem gospodarskih i drugih potencijala informacija koje tijela

*"Pravo na pristup informacijama je ljudsko pravo, kao integralni dio prava na slobodu mišljenja i slobodu izražavanja mišljenja."*  
(Opća deklaracija UN-a o pravima čovjeka)

<sup>21</sup> („Narodne novine“ broj 25/13, 85/15)

javne vlasti prikupljaju i obrađuju u okviru određenog djelokruga ili posla koji se uobičajeno smatra javnim poslom. Ponovna uporaba informacija predstavlja nadogradnju prava na pristup informacijama, budući da informacije koje su u posjedu tijela javne vlasti moraju biti dostupne, u određenom formatu i biti određene kvalitete, prije nego ih se može ponovno upotrijebiti za neku drugu svrhu, različitu od one za koju su izvorno nastale.

Specifičnosti i nedoumice radi pravilne primjene Zakona o pravu na pristup informacijama razradio je Povjerenik za informiranje u uputama i smjernicama za primjenu pojedinih odredbi Zakona, a dostupne su na mrežnim stranicama Povjerenika.

### *5.2.2. Obveznici prava na pristup informacijama*

Zakonom je određeno da su „tijela javne vlasti“ tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja, i sl.), kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

Ukoliko pojedina pravna osoba ili tijelo nije sigurno je li obveznik primjene Zakona, može provjeriti nalazi li se u Popisu tijela javne vlasti koji je dostupan na mrežnoj stranici Povjerenika za informiranje ili poslati upit Uredu povjerenika za informiranje.

### *5.2.3. Određivanje pojma „informacija“*

Informacija je svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazan (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis), koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastao je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti.

Navedeno znači da pristup informaciji u smislu ovog Zakona pretpostavlja pristup već gotovoj i postojećoj informaciji, odnosno informaciji koja postoji u materijaliziranom obliku (npr. određenog dokumenta, ugovora, izvješća, zapisa na cd-u ili drugog zapisa podataka), u trenutku postavljanja zahtjeva za pristup informacijama, a ne uključuje obvezu tijela javne vlasti da stvara nove informacije koje ne postoje u trenutku kada je zahtjev upućen odnosno da

daje odgovore na upite, sastavlja izvješća, tumači propise, da obavlja dodatne aktivnosti, provodi nadzor, odnosno sastavlja odgovor radi stvaranja informacije.

#### *5.2.4. Obveze tijela javne vlasti i službenika za informiranje*

Čelnik tijela javne vlasti dužan je jednog zaposlenika odrediti službenikom za informiranje i u roku od 30 dana o tome obavijestiti Povjerenika za informiranje. Službenik za informiranje rješava pojedinačne zahtjeve za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, te osigurava neophodnu pomoć podnositeljima zahtjeva u vezi s ostvarivanjem prava na pristup informacijama. Nadalje, službenik za informiranje dužan je voditi računa o proaktivnoj objavi informacija, imajući na umu da se pravo na pristup informacijama primarno ostvaruje upravo pristupanjem korisnika proaktivno objavljenim informacijama, kao i kontinuirano brinuti o unaprjeđenju načina obrade, razvrstavanja, čuvanja i objavljivanja informacija.

Službenik je dužan Povjereniku za informiranje dostaviti godišnje izvješće o provedbi Zakona, u svrhu obrade prikupljenih podataka i izvješćivanja Hrvatskog sabora o primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama. Također je dužan surađivati s koordinatorom savjetovanja s javnošću u proaktivnoj objavi godišnjeg plana savjetovanja s javnošću i nacrtu akata s obrazloženjem ciljeva, o kojem se provodi savjetovanje s javnošću na internetskoj stranici tijela (ako je tijelo obveznik provedbe savjetovanja s javnošću). Osiguravanje javnosti rada tijela javne vlasti također je zadaća službenika za informiranje, a koja uključuje informiranje javnosti o održavanjima sjednica i objavi zaključaka sa sjednica kolegijalnih tijela, kao i obavijesti o mogućnosti neposrednog sudjelovanja javnosti na sjednicama. Povrh toga, dužan je dostavljati informacije u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske, kojeg vodi i održava Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva.

ZPPI propisuje da je tijelo javne vlasti dužno odlučiti o zahtjevu za pristup informacijama najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva. Rokovi za ostvarivanje prava na pristup informaciji mogu se produžiti za 15 dana, računajući od dana kad je tijelo javne vlasti trebalo odlučiti o zahtjevu, ako se informacija mora tražiti izvan sjedišta tijela javne vlasti, ako se jednim zahtjevom traži veliki broj različitih informacija, ako je to nužno da bi se osigurala potpunost i točnost tražene informacije te ako je tijelo javne vlasti dužno provesti test razmjernosti i javnog interesa.

#### *5.2.5. Odgovornost čelnika tijela javne vlasti*

Čelnik tijela i službenik za informiranje se smatraju odgovornima za provedbu ZPPI-a, čelnik generalno, a službenik za informiranje u odnosu na povjerene mu zadaće. U slučaju utvrđenih nezakonitosti u provedbi Zakona, prekršajna odgovornost utvrđuje se u svakom pojedinačnom

slučaju, odnosno utvrđuje se čije je činjenje ili nečinjenje dovelo do kršenja Zakona. Važno je napomenuti kako Zakon sadrži i prekršajne odredbe i sankcije za prekršajnu odgovornost.

Iz ovog je razloga izuzetno važno da čelnik, ali i službenik za informiranje razumiju važnost pristupa informacijama, da između čelnika i službenika za informiranje (pa i pravne službe), postoji kontinuirana kvalitetna komunikacija, kako bi se poštovale zakonske odredbe, prije svega rokovi za rješavanje zahtjeva i pravilno provodili testovi razmjernosti i javnog interesa.

#### *5.2.6. Ograničenja za ostvarivanje prava na pristup informacijama*

Zahtjev za pristup informacijama neće se odobriti kad treba zaštititi druge interese jače od prava na informaciju. Prije donošenja odluke o ograničavanju pristupa informacijama, tijelo javne vlasti mora provesti test razmjernosti i javnog interesa te ovisno rezultatu testa razmjernosti donijeti odluku, poštujući pritom posebne zakone - ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, porezna tajna, ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka; ako je informacija zaštićena propisima kojima se uređuje pravo intelektualnog vlasništva, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka nositelja prava; ako je pristup informaciji ograničen sukladno međunarodnim ugovorima ili se radi o informaciji nastaloj u postupku sklapanja ili pristupanja međunarodnim ugovorima ili pregovora s drugim državama ili međunarodnim organizacijama, do završetka postupka, ili se radi o informaciji nastaloj u području održavanja diplomatskih odnosa. Prilikom provedbe testa razmjernosti i javnog interesa može se djelomično ograničiti pristup informaciji, na način da se omogući pristup informaciji uz zaštitu podataka (prikriivanje) koje treba štititi.

Tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji i ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne ili onemogućilo rad tijela koja obavljaju upravni nadzor, inspekcijski nadzor, odnosno nadzor zakonitosti.

Nadalje, tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija u postupku izrade unutar jednog ili među više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces njezine izrade ili je informacija nastala u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa i drugih akata te u razmjeni stavova i mišljenja unutar jednog ili među više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, ugroziti proces donošenja propisa i akata ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova.

### *5.2.7. Proaktivna objava informacija*

Radi poticanja transparentnosti i jačanja otvorenosti i uvažavanja javnosti, ali i povjerenja građana u institucije, ZPPI se temelji na proaktivnoj objavi. Proaktivna objava predstavlja ključni način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti u suvremenom društvu.

Opseg informacija koje su tijela dužna samoinicijativno objavljivati na svojoj internetskoj stranici sistematiziran je člankom 10. Zakona o pravu na pristup informacijama, pa su tako tijela javne vlasti dužna objavljivati, između ostalog: zakone i druge propise iz područja rada, godišnje planove, strategije, izvješća o radu, financijska izvješća, registar, obavijesti o raspisanim natječajima, informacije o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti i zaključke sa službenih sjednica tijela javne vlasti.

Informacije se moraju objavljivati u primjerenom roku, u ovisnosti o sadržaju informacije, poštujući pritom načelo pravodobnosti, potpunosti i točnosti informacija. Ažurna objava informacija u interesu je korisnika i samih tijela javne vlasti, kako se ne bi nepotrebno suočavala sa zahtjevima za pristup informacijama koje trebaju proaktivno objavljivati. Sva tijela javne vlasti obvezna su na svojim internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati informacije.

Obaveza objave informacije ne primjenjuje se na informacije za koje postoje ograničenja prava na pristup prema odredbama ovoga Zakona. Primjerice, registar koji sadrži osobne podatke građana neće biti objavljen na internetskoj stranici tijela, ali trebaju biti objavljeni njegovi metapodaci, uključujući informaciju o načinu pristupa.

### *5.2.8. Savjetovanje s javnošću*

Savjetovanje s javnošću integralni je dio pristupa informacijama. Uključivanje javnosti u donošenje odluka doprinosi otvorenosti tijela javne vlasti, kao i kvaliteti akta na kojemu se zajednički radi, ali i jača povjerenje građana u tijela čije odlučivanje utječe na interese građana. Rezultat ovako zamišljenog uzajamnog odnosa jest veći stupanj pristajanja uz odluke i pravila koje su donesene u dijalogu te veća pravna sigurnost.

Svrha provedbe savjetovanja s javnošću je prikupljanje informacija o prijedlozima i interesima zainteresirane javnosti vezanih uz određeni zakon, podzakonski akt ili drugi propis koje nadležna tijela javne vlasti donose. Savjetovanje predstavlja priliku da sudionici javne rasprave svojim znanjem, iskustvom i stručnošću u ime skupina i interesa koje zastupaju utječu na sadržaj određenog propisa. Savjetovanje se provodi na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanja – e-Savjetovanja.

Savjetovanje s javnošću nisu obvezna provoditi sva tijela javne vlasti, već samo tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima. Navedena tijela javne vlasti dužna su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i općih akata kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba, kao i pri usvajanju strateških i planskih dokumenata.

Ako je riječ o aktima kojima se preuzimaju ranije ugovorene međunarodne obveze ili je riječ o tehničkom propisu kojim se usklađuju odredbe s propisom višeg ranga, ili se radi o aktu kojim se utvrđuju pojedinačna prava, isti ne trebaju biti predmetom provedbe savjetovanja s javnošću.

Savjetovanje s javnošću je mehanizam komplementaran procjeni učinaka propisa, budući da se za akt za koji se provodi procjena učinka propisa također predviđa savjetovanje s javnošću i na istome mjestu – središnjem državnom internetskom portalu za provedbu savjetovanja s javnošću – e-Savjetovanja<sup>22</sup>, i to vrijedi, naravno, samo za zakonske prijedloge.

Savjetovanja s javnošću središnja tijela državne uprave provode obavezno putem tog portala, a drugi obveznici putem portala ili putem vlastitih internetskih stranica u trajanju od, u pravilu, 30 dana. Skraćeno trajanje savjetovanja dopušteno je samo u iznimnim slučajevima i u dokumentu koji se stavlja na savjetovanje obrazloženim slučajevima (elementarne nepogode, korištenje sredstava iz EU fondova i dr.). Tijela javne vlasti dužna su donijeti te na svojoj internetskoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću za sljedeću godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine.

Tijela javne vlasti koja su obvezna provoditi savjetovanje s javnošću, savjetovanje trebaju provesti na način da uz objavu nacрта zakona, općeg akta odnosno drugog dokumenta, objave i kratki dokument u kojem se obrazlažu razlozi i ciljevi koji se žele postići propisom, s pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja. Po završetku savjetovanja, obveznici provedbe savjetovanja s javnošću dužni su izraditi i objaviti na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću, odnosno internetskoj stranici, izvješće o provedenom savjetovanju s javnošću, koje obavezno sadrži odgovore na zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi.

### *5.2.9. Odgovornost za javnost rada*

Svrha zakonske odredbe o javnosti rada tijela javne vlasti je omogućiti kontrolu rada i jačati odgovornost tijela javne vlasti, pa je u skladu s tim propisana obveza tijela javne vlasti da se javnost pravovremeno informira o vremenu održavanja i dnevnom redu zasjedanja službenih

---

<sup>22</sup> <https://savjetovanja.gov.hr/>



tijela, načinu njihova rada te mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad, kao i o broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti, pri čemu se mora voditi računa o redoslijedu prijavljivanja.

Tijela javne vlasti nisu dužna osigurati neposredan uvid u svoj rad kada se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost mora isključiti, odnosno ako se radi o informacijama za koje postoje ograničenja prava na pristup prema odredbama Zakona. Javnost rada prvenstveno je namijenjena za širu javnost koja želi izvršiti neposredan uvid u rad tijela javne vlasti koja su ujedno nositelji vlasti, kao što su Hrvatski sabor ili Vlada Republike Hrvatske, kao i predstavnička tijela lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica (općinska i gradska vijeća, županijske skupštine, Gradska skupština Grada Zagreba).

### *5.3. Zaštita prijavitelja nepravilnosti ("zviždača")*

Zaštita prijavitelja nepravilnosti i sprečavanje štetnih posljedica prijavljivanja nepravilnosti neophodni su za učinkovitu i sustavnu borbu protiv korupcije i lošeg upravljanja. U svim organizacijama, bilo javnim ili privatnim, postoji rizik od pojave nezakonitosti i nepravilnosti koje mogu imati štetne učinke na čitavo društvo, a ljudi koji tamo rade su prvi koji to mogu uočiti. Stoga se tim osobama mora omogućiti prijavljivanje nezakonitosti i nepravilnosti bez straha da zbog toga mogu trpjeti štetne posljedice.

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti je novi zakon koji je stupio na snagu 1. srpnja 2019. godine.<sup>23</sup> Prije donošenja ovog Zakona, zaštita prijavitelja nepravilnosti bila je djelomično regulirana u nekim drugim zakonima, no ovim se Zakonom po prvi put sistematizira i detaljno uređuje problematika vezana isključivo za prijavitelje nepravilnosti te ih se štiti od sankcija poslodavaca koje bi bile povezane s prijavom. Namjera Zakona je štititi prijavitelje nepravilnosti i predvidjeti obvezu države da ispita njihove navode. S druge strane, prijavitelji moraju postupati u dobroj vjeri i ne zloupotrebljavati mogućnosti prijavljivanja nepravilnosti.

Prijavitelj nepravilnosti je osoba koja ima saznanja o određenim nepravilnostima bilo da se radi o kršenjima zakona, uredbi, pravilnika, etičkih kodeksa, unutarnjih akata trgovačkih društava, a koje su povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca. Važno je istaknuti da obavljanje poslova, osim radnog odnosa obuhvaća i volontiranje, obavljanje poslova preko ugovora o djelu, studentske poslove, sudjelovanje u postupcima zapošljavanja u svojstvu kandidata i dr.

---

<sup>23</sup> („Narodne novine“, broj 17/19)

Zakon primjenjuje na sva tijela javne vlasti na središnjoj i lokalnoj razini, na pravne osobe s javnim ovlastima, trgovačka društva u većinskom vlasništvu države ili lokalne jedinice te na sve poslodavce privatnog sektora.

Zakon ima širok opseg primjene, a što je vidljivo i iz same definicije nepravilnosti. Tako prijavitelj, tj. zviždač, može podnijeti prijavu ne samo vezano uz koruptivne aktivnosti, već i šire, pošto definicija nepravilnosti uključuje, osim kršenja zakona i drugih propisa, i radnje vezane uz nesavjesno upravljanje javnim dobrima, javnim sredstvima i sredstvima Europske unije koje predstavlja ugrožavanje javnog interesa. Kao primjeri nepravilnosti, mogu se izdvojiti neobjavljivanje propisanih dokumenata, manipulacije financijskim izvještajima ili nesavjesno upravljanje javnim dobrima, a zbog kojeg može doći do ugrožavanja ljudskog zdravlja.

Postoje tri kanala putem kojih se nepravilnosti mogu prijaviti:

1. Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti podrazumijeva prijavu povjerljivoj osobi imenovanoj od strane poslodavca za zaprimanje prijave unutar poslodavca. Unutarnji kanal prijavljivanja nepravilnosti dužan je uspostaviti svaki poslodavac koji zapošljava barem 50 osoba.

2. Vanjsko prijavljivanje odnosi na prijavljivanje nepravilnosti pučkom pravobranitelju, a koristi se u slučaju kada iz određenih razloga prijavljivanje povjerljivoj osobi unutar poslodavca nije moguće; primjerice, jer pravna osoba ima manje od 50 zaposlenih, povjerljiva osoba nije imenovana, prijavitelj ima opravdani strah da će ga se staviti u nepovoljniji položaj ili je povjerljiva osoba uključena u nepravilnost i sl.

3. Javno razotkrivanje omogućuje objavljivanje nepravilnosti putem javnosti i/ili medija, no to bi trebalo predstavljati izuzetak kada unutarnje ili vanjsko prijavljivanje nije moguće jer postoji neposredna opasnost za život, zdravlje, sigurnost ili od nastanka štete velikih razmjera ili uništenja dokaza.

Povjerljiva osoba i njezin zamjenik je zaposlenik kojeg imenuje poslodavac, a zadužen je za zaprimanje prijave nepravilnosti, vođenje postupka vezano uz prijave nepravilnosti te zaštitu prijavitelja nepravilnosti u okviru svoje nadležnosti. Povjerljivu osobu štite iste zakonske odredbe kao i prijavitelja nepravilnosti. Povjerljiva osoba dužna je djelovati zakonito i savjesno te čuvati identitet prijavitelja nepravilnosti. Prijavitelj nepravilnosti ima pravo biti obaviješten o poduzetim radnjama i o odluci o njegovoj prijavi. Ukoliko povjerljiva osoba ne obavijesti prijavitelja nepravilnosti o poduzetim radnjama po prijavi, tada se prijavitelj nepravilnosti može obratiti pučkom pravobranitelju.

U slučaju da se ne može vjerovati da će povjerljiva osoba moći zaštititi identitet prijavitelja ili ako povjerljiva osoba nije imenovana, postoji mogućnost prijave nepravilnosti pučkom pravobranitelju, kao vanjskom kanalu za prijavu nepravilnosti. Ukoliko prijavitelj nepravilnosti podnese prijavu pučkom pravobranitelju, isti ispituje te prosljeđuje prijavu tijelima ovlaštenim

za postupanje prema sadržaju prijave na daljnji postupak. Pučki pravobranitelj je također dužan čuvati identitet prijavitelja nepravilnosti.

Prijava nepravilnosti mora sadržavati podatke o prijavitelju nepravilnosti, naziv poslodavca, podatke o osobi/osobama na koje se prijava odnosi, datum prijave i opis nepravilnosti koja se prijavljuje. Prijava se može podnijeti neposredno u pisanom obliku, poštom, dostaviti u elektroničkom obliku (npr. e-mail) ili usmeno izjaviti na zapisnik.

Prema Zakonu, prijavitelj nepravilnosti ima pravo na zaštitu, a to obuhvaća zaštitu sukladno postupcima za prijavljivanje nepravilnosti predviđenim Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, sudsku zaštitu, naknadu štete te zaštitu identiteta i povjerljivosti.

Ukoliko prijavitelj nepravilnosti prijavi nepravilnost, od trenutka prijave povjerljivoj osobi, pučkom pravobranitelju ili javnosti i/ili medijima, prijavitelj nepravilnosti je pod zaštitom odredbi ovoga Zakona. Prema tome, poslodavac ga ne smije staviti u nepovoljan položaj, što podrazumijeva: otkaz, uznemiravanje, nemogućnost napredovanja, neisplatu ili smanjenje plaće i drugih naknada, pokretanje stegovnog postupka, izricanje stegovnih mjera ili kazni, uskraćivanje radnih zadataka, promjenu radnog vremena, onemogućavanje obrazovanja i stručnog usavršavanja, neisplatu nagrada i otpremnina, premještaj na drugo radno mjesto, nezaštitu od uznemiravanja drugih osoba, proizvoljno upućivanje na zdravstvene preglede, itd.

U slučaju kršenja ovih odredbi, odnosno ako je pretrpio štetnu radnju u vezi s prijavom nepravilnosti, prijavitelj nepravilnosti se ima pravo obratiti nadležnom sudu i dobiti sudsku zaštitu podnošenjem tužbe za zaštitu prijavitelja nepravilnosti. Sudska zaštita podnošenjem tužbe može se ostvariti u roku od tri godine od kad je prijavitelj saznao za štetnu radnju, odnosno u roku od pet godina od kada je štetna radnja prema prijavitelju poduzeta.

Obzirom da se radi o specifičnim sudskim postupcima gdje je naglasak prvenstveno na zaštiti prijavitelja nepravilnosti, isti je u sudskom postupku oslobođen plaćanja sudskih pristojbi, teret dokazivanja prebačen je na poslodavca, a sudski postupak se vodi po hitnom postupku pred nadležnim općinskim sudom prema mjestu prebivališta ili boravišta prijavitelja nepravilnosti ili pred općinskim sudom na čijem je području štetna radnja poduzeta ili je nastupila štetna posljedica. Ukoliko se utvrdi osnovanost tužbe, prijavitelj nepravilnosti može tražiti da se utvrdi da je prema prijavitelju nepravilnosti poduzeta štetna radnja, zabrani poduzimanje i ponavljanje štetnih radnji te da se uklone posljedice iste prema prijavitelju. Nadalje, prijavitelj nepravilnosti može zatražiti naknadu imovinske i neimovinske štete uzrokovane povredom prava iz Zakona te da se presuda kojom je utvrđena povreda prava prijavitelja nepravilnosti objavi u medijima na trošak tuženika.

Vodeći računa o potrebi hitne zaštite prijavitelja nepravilnosti, u postupku povodom tužbe za zaštitu prijavitelja nepravilnosti, pa čak i prije pokretanja postupka, može se prijedlogom tražiti od suda određivanje privremene mjere za zaštitu prijavitelja nepravilnosti u roku od osam dana od dana primitka prijedloga. U slučajevima kada prijavitelj nepravilnosti zloupotrebljava

prijavljivanje nepravilnosti, primjerice kada traži protupravnu korist, daje neistinitu informaciju ili djeluje isključivo u svrhu nanošenja štete poslodavcu, tada prijavitelj nepravilnosti nema pravo na zaštitu predviđenu ovim Zakonom. Poslodavac koji zapošljava barem 50 osoba dužan je donijeti opći akt internog karaktera kojim će detaljnije propisati postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti.

#### *5.4. Financijsko upravljanje i sustav unutarnjih kontrola*

Uređeno financijsko upravljanje i sustavi unutarnjih kontrola snažno su oružje u borbi protiv korupcije. Ono podrazumijeva jasno postavljene ciljeve poslovanja i uz njih utvrđene rizike, uređen sustav ovlasti i odgovornosti, postavljena pravila poslovanja s definiranim kontrolama, razvijen izvještajni sustav koji omogućuje kontinuirano nadziranje provedbe poslovanja, ostvaruju li se postavljeni ciljevi te pravovremene intervencije kad se ciljevi ne realiziraju na predviđen način te ako se u poslovanju pojave nepravilnosti, odnosno moguće prijevare i nezakonite radnje. Poduzimanje mjera u razvoju ovog sustava definitivno će rezultirati željenim učincima u borbi protiv korupcije, stvarajući sustavne preduvjete za njeno sprječavanje i otkrivanje.

Procjenu sustava unutarnjih kontrola obavlja unutarnja revizija, koja kao neovisna funkcija prati uspostavu, razvoj i učinkovitost sustava unutarnjih kontrola te daje savjete i preporuke za njegovo unaprjeđenje.

Dobro financijsko upravljanje i učinkoviti sustavi unutarnjih kontrola te korištenje funkcije unutarnje revizije znatno smanjuju mogućnost pojave korupcije, a ako se korupcija i pojavi, sustavi unutarnjih kontrola osiguravaju mehanizme koji će olakšati otkrivanje “pravih krivaca”, odnosno utvrđivanje koje su koruptivne aktivnosti učinjene i tko je za njih odgovoran.

Od odgovornih osoba institucija u javnom sektoru očekuje se da javnim sredstvima upravljaju odgovorno i transparentno, u skladu sa zakonima i propisima te na ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način.

Temeljni propisi kojima se uređuje upravljanje javnim financijama i definiraju pravila za financijsko upravljanje i sustave unutarnjih kontrola jesu Zakon o proračunu<sup>24</sup>, Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru<sup>25</sup> i Zakon o fiskalnoj odgovornosti.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> („Narodne novine“, broj 87/08, 136/12, 15/15)

<sup>25</sup> („Narodne novine“, broj 78/15, 102/19)

<sup>26</sup> („Narodne novine“, broj 111/18)

#### *5.4.1. Zakon o proračunu*

Zakonom o proračunu propisana je odgovornost čelnika korisnika proračuna za zakonito, svrhovito, učinkovito i ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima. To je temeljni propis kojim se uređuju proračunski procesi (priprema proračuna, izvršavanje proračuna, zaduživanje, računovodstvo i izvještavanje) i odnosi između institucija unutar sustava proračuna, kako na državnoj, tako i na lokalnoj razini.

Zakonom o proračunu propisana je odgovornost čelnika za planiranje i izvršavanje svog dijela proračuna, prikupljanje prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti i njihovo uplaćivanje u proračun, preuzimanje obveza, verifikaciju obveza, izdavanje naloga za plaćanje na teret proračunskih sredstava tijela koje vodi i utvrđivanje prava naplate te za izdavanje naloga za naplatu u korist proračunskih sredstava.

#### *5.4.2. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola*

Kako bi mogao ispuniti odgovornost propisanu Zakonom o proračunu, čelniku je na raspolaganju Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru. Taj Zakon je komplementaran Zakonu o proračunu i pomaže čelniku korisnika proračuna da interno uredi sustav unutarnjih kontrola koji će omogućiti ne samo zakonito i pravilno funkcioniranje institucije, već i upravljanje proračunskim sredstvima na ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način. To će se postići razvojem financijskog upravljanja i sustava unutarnjih kontrola te uspostavom unutarnje revizije koja će procijeniti funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola i dati preporuke za njegovo poboljšanje.

U izvješćima Državnog ureda za reviziju koja se odnose na obavljene revizije u institucijama javnog sektora, može se pročitati sljedeće: nabavljena oprema ili izgrađeni objekt ne koristi se ili se djelomično koristi, veliki broj nerealiziranih ugovora, plaćanje komunalija za imovinu koja se ne koristi, visoki troškovi izvanrednog održavanja, subvencioniraju se korisnici koji na to nemaju pravo, stvorene su obveze koje nije moguće podmiriti u financijskoj godini na koju se odnose i drugo. U navedenim primjerima najčešće su zakazali ili nisu uspostavljeni cjeloviti sustavi unutarnjih kontrola.

Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru propisana je odgovornost čelnika za razvoj učinkovitog i djelotvornog sustava unutarnjih kontrola unutar institucije na način da osigura: izradu i provedbu strateških i drugih planova, kao i programa za ostvarivanje poslovnih ciljeva institucije; usklađenost strateških i drugih planova te programa s proračunom, odnosno financijskim planom institucije; unutarnje ustrojstvo koje je prikladno zadacima institucije, s jasno definiranim ovlastima i odgovornostima za učinkovitu i djelotvornu provedbu poslovnih ciljeva i korištenje financijskih sredstava dodijeljenih za njihovu provedbu; uspostavu sustava izvještavanja u skladu s prenesenim ovlastima i odgovornostima

radi praćenja rezultata i učinaka ostvarenih dodijeljenim financijskim sredstvima; upravljanje rizicima koji mogu ugroziti ostvarenje ciljeva sadržanih u strateškim i drugim planovima; uspostavu kontrola radi osiguranja pravilnog, etičnog, ekonomičnog, učinkovitog i djelotvornog upravljanja prihodima, rashodima, imovinom i obvezama; uspostavu učinkovitih i djelotvornih informacijskih i komunikacijskih sustava; praćenje i procjenu učinkovitosti i djelotvornosti sustava unutarnjih kontrola te definiranje načina suradnje s institucijama iz nadležnosti, uključujući sustav izvještavanja.

Za dobro financijsko upravljanje i sustave unutarnjih kontrola važno je osigurati revizijski trag, odnosno dokumentirani tijek financijskih i drugih transakcija od njihovog početka do završetka s ciljem omogućavanja rekonstrukcije svih pojedinačnih aktivnosti i njihova odobrenja. Za to su odgovorni čelnici. Osobito je važno da su sve odluke i njihova realizacija adekvatno dokumentirane, da se isplate temelje na vjerodostojnoj dokumentaciji, da je materijalno-financijska dokumentacija pravilno obrađena (primjerice, vidljiva veza s ugovorima, narudžbenicama, zahtjevima i sl.). Također je važno da dokumentacija sadrži sve potrebne potpise i parafe, tko je podnio zahtjev, tko ga je odobrio, a tko kontrolirao te tko je izvršio isplatu.

Dobro financijsko upravljanje koje podupire uređen sustav unutarnjih kontrola podrazumijeva postojanje pisanih odnosno dokumentiranih procedura. Osobito su važne jasne procedure vezane uz procese iz proračunskog ciklusa, procesi planiranja, programiranja, izrade i izvršavanja proračuna odnosno financijskog plana, nabave i ugovaranja, računovodstva i izvještavanja.

Sustav unutarnjih kontrola temelji se na pet međusobno povezanih komponenti unutarnjih kontrola: kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikaciju te praćenje i procjenu.

Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru uređeno je područje vezano uz nepravilnosti. Pojam nepravilnosti definiran je u Zakonu kao nepridržavanje ili pogrešna primjena zakona i drugih propisa koja proizlazi iz radnji ili propusta obveznika, koja ima ili bi mogla imati štetan utjecaj na proračunska sredstva i sredstva iz drugih izvora, bilo da se radi o prihodima/primicima, rashodima/izdacima, povratima, imovini, potraživanjima ili obvezama te je protivna etičkim načelima u javnom sektoru.

Obveza imenovanja osobe za nepravilnosti propisana je na razini ministarstava i drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Osoba za nepravilnosti je zadužena zaprimati prijave o nepravilnostima od zaposlenika, građana ili anonimnih prijavitelja, odnosno kada nepravilnosti nisu utvrđene u tijeku nadležnog postupanja državnih institucija koje se odnose na rad institucije u kojoj je imenovana. U tom smislu osobe za nepravilnosti su „prvi filter“ koji će utvrditi ima li potrebe za postupanjem od strane odgovorne osobe institucije te u praksi odgovornoj osobi institucije predlažu na koji način postupati u konkretnim slučajevima.

Izmjenama i dopunama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru područje vezano uz nepravilnosti usklađeno je s odredbama Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti koji je na snazi od 1. srpnja 2019. Naime, Zakonom o zaštiti prijavitelja pojam nepravilnosti definiran je puno šire u odnosu na definiciju u Zakonu o sustavu unutarnjih kontrola. Zbog navedenoga, Izmjenama i dopunama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru je propisano sljedeće:

- ako su nadležna ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne imati povjerljivu osobu sukladno Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, povjerljiva osoba je ujedno i osoba za nepravilnosti u skladu s ovim Zakonom i podzakonskim propisima donesenima na temelju ovoga Zakona;

- u slučaju da je osoba za nepravilnosti ujedno i povjerljiva osoba, zaštita prijavitelja nepravilnosti provodi se sukladno Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti i ostalim propisima kojim je uređena zaštita prijavitelja nepravilnosti;

- ako je čelnik institucije imenovao osobu za nepravilnosti na temelju Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i na temelju Zakona iz 2015., a ta je institucija obvezna imati povjerljivu osobu sukladno Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, danom stupanja na snagu ovog Zakona povjerljiva osoba ujedno postaje i osoba za nepravilnosti te ima obveze osobe za nepravilnosti propisane ovim Zakonom i podzakonskim propisima donesenima na temelju ovoga Zakona.

#### *5.4.3. Zakon o fiskalnoj odgovornosti*

Zakon o fiskalnoj odgovornosti između ostaloga, propisuje obvezu čelnika korisnika proračuna da svake godine za prethodnu proračunsku godinu, za razdoblje u kojem je obnašao dužnost, odnosno obavljao poslove čelnika, sastavi Izjavu o fiskalnoj odgovornosti. Čelnik Izjavom potvrđuje zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola u okviru proračunom utvrđenih sredstava.

Čelnik Izjavu daje na temelju popunjenog Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, mišljenja i naloga Državnog ureda za reviziju, odnosno vanjske revizije te raspoloživih informacija. Čelnik daje Izjavu na jednom od propisanih obrazaca koji su sastavni dio Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, a što ovisi o tome jesu li ili nisu utvrđene slabosti i nepravilnosti koje su utjecale ili mogu utjecati na zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava.

Putem Upitnika o fiskalnoj odgovornosti svaka institucija na godišnjoj razini procjenjuje kako funkcioniraju sustavi unutarnjih kontrola u sljedećim područjima: Planiranje proračuna/financijskog plana, Izvršenje proračuna/financijskog plana, Javna nabava, Računovodstvo, Izvještavanje, Transparentnost i Upravljanje imovinom.

## *5.5. Financiranje političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumima*

Političke stranke su sveprisutne u političkim sustavima i spadaju u središnje institucije moderne demokracije. One su temelj pluralističkog političkog društva i osiguravaju informirano i participativno biračko tijelo. Stranke također služe kao most između izvršne i zakonodavne vlasti i mogu potaknuti vlade da daju prednost određenom zakonodavnom programu.

Da bi ispunile svoje temeljne funkcije, političkim strankama je potrebno odgovarajuće financiranje za potporu njihovim kampanjama tijekom izbornog procesa i za provođenje rutinskih aktivnosti između izbora. Financiranje kampanje i rutinsko financiranje stranaka potrebno je regulirati kako bi se osigurao transparentan i pravedan sustav financiranja, promovirala odgovornost, osiguralo da sve stranke imaju priliku natjecati se u skladu s načelom jednakih mogućnosti, zajamčila neovisnost stranaka od nepotrebnog utjecaja donatora, te umanjila opasnost od korupcije.

Zakonom o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumima<sup>27</sup> propisan je način financiranja političkih stranaka, zastupnika izabranih s neovisnih lista i zastupnika nacionalnih manjina koje su kandidirali birači ili udruge nacionalnih manjina, članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranih s liste grupe birača (dalje: nezavisni vijećnici), neovisnih lista odnosno lista grupe birača i kandidata, referendumskih aktivnosti, stjecanje i trošenje sredstava te nadzor i revizija. Odredbe ovog Zakona primjenjuju se na redovito godišnje financiranje političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i nezavisnih vijećnika te na financiranje izborne promidžbe političkih stranaka, neovisnih lista odnosno lista grupe birača i kandidata na izborima za predsjednika Republike Hrvatske, za zastupnike u Hrvatski sabor, za članove u Europski parlament, za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i njihove zamjenike te za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje: jedinice samouprave).

Državno izborno povjerenstvo provodi nadzor nad političkim strankama, nezavisnim zastupnicima i nezavisnim vijećnicima. Imajući u vidu da su političke stranke pravne osobe, a ciljane skupina ovog Priručnika jesu dužnosnici kao fizičke osobe, za potrebe Priručnika, prikazane su isključivo odredbe vezane uz redovito godišnje financiranje nezavisnih zastupnika i nezavisnih vijećnika.

Nezavisni zastupnici imaju pravo na redovito godišnje financiranje iz sredstava državnog proračuna, dok nezavisni vijećnici imaju pravo na redovito godišnje financiranje iz sredstava proračuna jedinice samouprave.

---

<sup>27</sup> („Narodne novine“, broj 29/19, 98/19)



Osnovne obveze nezavisnih zastupnika i nezavisnih vijećnika vezano uz redovito godišnje financiranje su:

- otvaranje posebnog računa za redovito financiranje njihove djelatnosti,
- dostava pisane obavijesti o otvaranju posebnog računa, najkasnije u roku od osam dana od dana njegova otvaranja,
- vođenje financijskog poslovanja i računovodstva u skladu s propisima o vođenju računovodstva neprofitnih organizacija, ovisno o vrijednosti imovine i visini ostvarenih prihoda u prethodnoj godini,
- vođenje Knjige blagajne, Knjige primitaka i izdataka, Knjige ulaznih računa, Knjige izlaznih računa, Popisa dugotrajne nefinancijske imovine i Knjige potraživanja i obveza primjenom novčanog računovodstvenog načela,
- sastavljanje i dostava financijskog izvještaja za izvještajno razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca (Godišnji financijski izvještaj), unosom u informacijski sustav za nadzor financiranja
- donošenje programa rada za mandatno razdoblje na početku mandata,
- donošenje godišnjeg programa rada i financijskog plana za iduću kalendarsku godinu najkasnije do završetka tekuće godine,
- dostava izvješća o donacijama koje su primili u prvih šest mjeseci tekuće godine (polugodišnje izvješće) ili obavijesti da u navedenom razdoblju nisu primili donacije, unosom u informacijski sustav za nadzor financiranja, najkasnije do 15. srpnja tekuće godine,
- dostava potvrde banke o zatvaranju posebnog računa za redovito financiranje i unos podataka o zatvaranju računa u informacijski sustav za nadzor financiranja, najkasnije u roku od osam dana od dana zatvaranja posebnog računa.

Nezavisni zastupnici i nezavisni vijećnici mogu stjecati prihode od imovine u svojem vlasništvu, izdavačke djelatnosti, dobrovoljnih priloga (donacija), prodaje propagandnog materijala i iz drugih zakonom dopuštenih izvora te iz sredstava državnog proračuna odnosno proračuna jedinice samouprave, na način i pod uvjetima utvrđenim Zakonom o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumima.

Nezavisni zastupnici i nezavisni vijećnici koji nakon isteka mandata nisu ponovno izabrani za nezavisnog zastupnika odnosno za nezavisnog vijećnika ili im mandat prestane prije isteka vremena na koje su izabrani, dužni su vratiti u državni proračun odnosno u proračun jedinice samouprave: neutrošena financijska sredstva dobivena iz državnog proračuna odnosno proračuna jedinice samouprave za redovito godišnje financiranje njihove djelatnosti i novčani iznos knjigovodstvene vrijednosti imovine nabavljene sredstvima dobivenim iz državnog proračuna odnosno proračuna jedinice samouprave za redovito godišnje financiranje njihove djelatnosti.

Navedeni nezavisni zastupnici i nezavisni vijećnici mogu imovinu nabavljenu sredstvima dobivenim iz državnog proračuna odnosno proračuna jedinice samouprave za redovito godišnje financiranje njihove djelatnosti vratiti na raspolaganje Vladi Republike Hrvatske odnosno jedinici samouprave.

Sredstva za redovito godišnje financiranje nezavisnih zastupnika osiguravaju se u državnom proračunu, u iznosu od 0,075 % ostvarenih poreznih prihoda iz prethodno objavljenog godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna.

Sredstva za redovito godišnje financiranje nezavisnih vijećnika dužna je osigurati jedinica samouprave u iznosu koji se određuje u proračunu jedinice samouprave za svaku godinu za koju se proračun donosi, s time da visina sredstava pojedinom članu predstavničkog tijela jedinice samouprave godišnje ne može biti određena u iznosu manjem od:

- 8.000,00 kuna u predstavničkom tijelu Grada Zagreba
- 5.000,00 kuna u predstavničkom tijelu županije i velikoga grada
- 3.500,00 kuna u predstavničkom tijelu jedinice samouprave koja ima više od 10.000 stanovnika
- 2.000,00 kuna u predstavničkom tijelu jedinice samouprave koja ima od 3.001 do 10.000 stanovnika
- 1.000,00 kuna u predstavničkom tijelu jedinice samouprave koja ima do 3.000 stanovnika.

Ako nezavisni zastupnik odnosno nezavisni vijećnik postane član političke stranke koja participira u Hrvatskom saboru odnosno u predstavničkom tijelu jedinice samouprave, sredstva za redovito godišnje financiranje iz državnog proračuna odnosno proračuna jedinice samouprave za tog zastupnika odnosno vijećnika pripadaju političkoj stranci čiji je on postao član i doznaju se na račun te političke stranke u razdoblju do isteka njegova mandata, neovisno o eventualnom istupanju iz te stranke u navedenom razdoblju.

Nezavisni zastupnici mogu se odreći prava na redovito godišnje financiranje iz državnog proračuna pisanom izjavom koja se dostavlja Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora, dok se nezavisni vijećnici mogu odreći prava na redovito godišnje financiranje iz proračuna jedinice samouprave pisanom izjavom koja se dostavlja predstavničkom tijelu jedinice samouprave.

Nezavisnim zastupnicima i nezavisnim vijećnicima donacije mogu davati fizičke i pravne osobe jednokratno ili više puta tijekom kalendarske godine. Ukupna vrijednost donacija fizičke osobe pojedinom nezavisnom zastupniku odnosno pojedinom nezavisnom vijećniku ne smije prelaziti iznos od 30.000,00 kuna u kalendarskoj godini. Ukupna vrijednost donacija pravne osobe pojedinom nezavisnom zastupniku ne smije prelaziti iznos od 100.000,00 kuna, dok ukupna vrijednost donacija pravne osobe pojedinom nezavisnom vijećniku ne smije prelaziti iznos od 30.000,00 kuna, u jednoj kalendarskoj godini. Vrijednosti donacija koje prelaze iznose propisane Zakonom o financiranju (pobliže navedene u točkama 7.2. i 7.3.), nezavisni zastupnici odnosno nezavisni vijećnici dužni su prijaviti Državnom izbornom povjerenstvu i Državnom uredu za reviziju te uplatiti u korist državnog proračuna, najkasnije u roku od 15 dana od dana primljene uplate.

Za financiranje redovitih političkih aktivnosti nezavisnim zastupnicima i nezavisnim vijećnicima donacije ne mogu davati:

- strane države, strane političke stranke, strane pravne osobe
- strane fizičke osobe, osim državljana drugih država članica Europske unije koji imaju prebivalište ili privremeni boravak u Republici Hrvatskoj prema Zakonu o strancima
- državna tijela, javna poduzeća, pravne osobe s javnim ovlastima, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima Republika Hrvatska, prema Registru državne imovine, ima više od 5% udjela ili dionica te javna poduzeća, pravne osobe s javnim ovlastima, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima jedinica samouprave ima više od 5% udjela ili dionica te javne i druge ustanove čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica samouprave ili su u vlasništvu Republike Hrvatske odnosno jedinice samouprave
  - udruge radnika i poslodavaca
  - udruge, zaklade i fundacije koje zastupaju ili predstavljaju državni dužnosnici ili izabrani dužnosnici lokalne i područne (regionalne) samouprave
  - vjerske zajednice, humanitarne i druge neprofitne udruge i organizacije fizičkih i pravnih osoba protiv kojih se vodi postupak naplate dospjelih nepodmirenih obveza prema državnom proračunu odnosno proračunu jedinice samouprave ili zaposlenicima
  - jedinice samouprave, osim u slučajevima i na način propisan ovim Zakonom
  - neimenovani (anonimni) izvori i
  - treće osobe (posrednici), bilo u novcu ili u obliku proizvoda.

Eventualne donacije iz nedopuštenih izvora nezavisni zastupnik i nezavisni vijećnik dužan je odmah prijaviti Državnom izbornom povjerenstvu i Državnom uredu za reviziju, a iznos vrijednosti takve donacije doznačiti u korist državnog proračuna najkasnije u roku od 15 dana od dana primljene uplate.

Donacije u novcu donator uplaćuje na poseban račun nezavisnog zastupnika odnosno nezavisnog vijećnika.

Za donacije koje se daju u obliku proizvoda ili usluga (uključujući donacije u ostalim nenovčanim oblicima, kao što su primjerice pokretna ili nepokretna imovina, imovinska prava i sl.) fizičke i pravne osobe dužne su izdati potvrdu na kojoj će biti naznačena tržišna vrijednost darovanog proizvoda ili usluge te na kojoj je naznačeno da glasi na nezavisnog zastupnika ili nezavisnog vijećnika.

Za donacije čija je vrijednost veća od 5.000,00 kuna davatelj i primatelj donacije dužni su zaključiti ugovor.

Polugodišnje izvješće o donacijama je izvješće o donacijama koje su nezavisni zastupnici i nezavisni vijećnici primili u prvih šest mjeseci tekuće godine za potporu svog političkog djelovanja i koje su dužni najkasnije do 15. srpnja tekuće godine dostaviti Državnom izbornom povjerenstvu, unosom u informacijski sustav za nadzor financiranja. Polugodišnje izvješće o

donacijama treba sadržavati specificirane podatke o fizičkim i pravnim osobama koje su dale donacije (osobno ime odnosno naziv i adresa te osobni identifikacijski broj), datumu uplate donacije odnosno davanja proizvoda ili pružanja usluga bez naplate, o uplaćenom iznosu donacije odnosno o tržišnoj vrijednosti darovanog proizvoda ili usluge naznačenoj na potvrdi te o vrsti svake pojedine donacije.

Nezavisni zastupnici odnosno nezavisni vijećnici koji u prvih šest mjeseci tekuće godine nisu primili donacije dužni su do 15. srpnja tekuće godine dostaviti Državnom izbornom povjerenstvu, unosom u informacijski sustav za nadzor financiranja, obavijest da u navedenom razdoblju nisu primili donacije.

Nezavisni zastupnici i nezavisni vijećnici dužni su sastaviti Godišnji financijski izvještaj za izvještajno razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca i koji su, zajedno s propisanim priložima, dužni u roku od 60 dana od dana isteka izvještajnog razdoblja dostaviti Državnom izbornom povjerenstvu i Državnom uredu za reviziju, unosom u informacijski sustav za nadzor financiranju.

## *5.6. Javna nabava*

Državna tijela Republike Hrvatske, kao i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: naručitelji), nabavljaju robe, radove i usluge (u pravilu) provođenjem postupka javne nabave, a u cilju obavljanja dužnosti iz svoje nadležnosti i zadovoljavanja javnog interesa.

Javna nabava je aktivnost države koja je najviše podložna korupciji, odnosno rizik korupcije je velik, uzimajući u obzir sredstva koja su na raspolaganju za provedbu postupaka javne nabave, broj sudionika koji sudjeluju u tom procesu te blisku interakciju javnog i privatnog sektora.

Korupcijski rizici postoje u svakoj fazi postupka javne nabave, počevši od postupka planiranja i pripreme postupka, provođenja samog postupka nadmetanja pa sve do izvršenja ugovora o javnoj nabavi.

### *5.6.1. Korupcijski rizici prema stadiju postupka javne nabave*<sup>28</sup>

#### 1. Planiranje, priprema i odabir postupka javne nabave

---

<sup>28</sup> <http://www.javnabava.hr/default.aspx?id=3426>

U fazi koja prethodi samom provođenju postupka javne nabave, korupcijski rizici se odnose na planiranje i istraživanje tržišta, izradu kriterija za odabir gospodarskog subjekta, kriterij za odabir gospodarskog subjekta, kriterij za odabir ponude, definiranje tehničkih specifikacija, podjelu predmeta na grupe te izbor postupka javne nabave.

Naime, u ovom stadiju naručitelji planiraju svoje potrebe, određuju predmet nabave i tehničke specifikacije te kriterije koje ponuditelji trebaju zadovoljiti kako bi došli u mogućnost da budu odabrani za sklapanje ugovora o javnoj nabavi. Rizici korupcije u ovoj su fazi osobito značajni, budući da postoji velika diskrecija i odgovornost naručitelja.

Najveći rizici korupcije u ovoj fazi su: neadekvatno planiranje potreba, vanjski utjecaj na donošenje odluka, neformalni dogovori o ugovoru, precijenjena vrijednost nabave, precijenjene količine, dijeljenje vrijednosti nabave s namjerom izbjegavanja primjene propisanog postupka nabave, izrada tehničkih specifikacija koje pogoduju pojedinim gospodarskim subjektima, kriteriji za odabir gospodarskog subjekta nisu povezani s predmetom nabave ili se zahtjevaju razine veće od minimalnih te odabir manje transparentnih postupaka javne nabave (npr. pregovarački postupak bez prethodne objave).

## 2. Provedba postupka javne nabave

U fazi koja se odnosi na samu provedbu postupka javne nabave, korupcijski rizici se mogu odnositi na objavu poziva za nadmetanje, podnošenje ponuda, pregled i ocjenu zaprimljenih ponuda i donošenje odluke o odabiru.

U ovoj fazi korupcijski rizici su manji u odnosu na prethodnu fazu, budući da je sam postupak detaljno propisan pravilima provođenja postupka javne nabave, a koja podrazumijevaju visoku razinu transparentnosti te kontrolu provedenog postupka povodom žalbi zainteresiranih gospodarskih subjekata ispred Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

Najveći rizici korupcije u fazi provedbe postupka javne nabave uključuju sklapanje kartelskih sporazuma u svrhu utjecaja na rezultat nadmetanja (sporazum o cijeni, sporazum o isporuci i sporazum o ponuditelju koji će dati najbolju ponudu), nejednak tretman ponuditelja prilikom pregleda i ocjene ponuda te dostavljanje neistinitih podataka u ponudama.

## 3. Izvršenje ugovora o javnoj nabavi

U fazi izvršenja ugovora, korupcijski rizici se odnose na kontrolu izvršenja ugovora i plaćanje. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave kontrolira postupak do donošenja odluke o odabiru/odluke o poništenju postupka te nije nadležna za kontrolu izvršenja ugovora, odnosno nadležnost Državne komisije po pitanju ugovora o javnoj nabavi ograničenaje samo za slučaj sklapanja ugovora o javnoj nabavi bez provedenog postupka javne nabave.

Najveći rizici u fazi izvršenja ugovora su: neizvršavanje odredbi ugovora, posebno u pogledu njegove kvalitete, cijene i roka; izmjene bitnih uvjeta ugovora koje su u suprotnosti s provedenim postupkom javne nabave (cijena, tehnički sadržaj, datum završetka itd.); izmjena predmeta nabave (u potpunosti ili djelomično) ili količina pojedinih stavaka; sklapanje ugovora za male količine roba, radova ili usluga, a zatim dodatne nabave od istog gospodarskog subjekta bez poziva za nadmetanje te sklapanje ugovora o javnoj nabavi, poništavanje dijela ugovora i zaključivanje ugovora (bez objave) s ponuditeljem za poništenu dio uz obrazloženje da vrijednost takvog ugovora ne prelazi procijenjenu vrijednost za koju je propisana primjena pravila javne nabave.

### *5.6.2. Sukob interesa u postupcima javne nabave*

U postupcima javne nabave, sukob interesa postoji kada predstavnici naručitelja, koji su uključeni u provedbu postupka javne nabave, imaju, izravno ili neizravno, financijski, gospodarski ili bilo koji drugi osobni interes koji bi se mogao smatrati štetnim za njihovu nepristranost i neovisnost u okviru postupka.

Zakon o javnoj nabavi<sup>29</sup> propisuje da je naručitelj obvezan poduzeti prikladne mjere da učinkovito spriječi, prepozna i ukloni sukobe interesa u vezi s postupkom javne nabave, kako bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja i osiguralo jednako postupanje prema svim gospodarskim subjektima.

U cilju učinkovitog sprječavanja, prepoznavanja i uklanjanja sukoba interesa u vezi s postupcima javne nabave, predstavnici naručitelja obvezni su potpisati Izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa te je ažurirati bez odgađanja ako nastupe promjene. Ujedno, javni naručitelj je obavezan objaviti popis gospodarskih subjekata s kojima je predstavnik naručitelja ili s njime povezane osobe u sukobu interesa ili obavijest da takvi subjekti ne postoje odnosno istu informaciju uvrstiti u dokumentaciju o nabavi.

### *5.7. Dobro upravljanje*

Primjena načela dobrog upravljanja može pridonijeti većoj učinkovitosti javne uprave i osigurati otvorenost i transparentnost postupaka odlučivanja tijela izvršne vlasti. Organizacija i formiranje funkcioniranja tijela javne vlasti sukladno načelima dobrog upravljanja u pravilu je u rukama je dužnosnika ili rukovodećih službenika (menadžmenta u javnom sektoru).

---

<sup>29</sup> („Narodne novine“, broj 120/16)

Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine definira dobro upravljanje kao upravljanje vođeno načelima vladavine prava, učinkovitosti i djelotvornosti, koherentnosti, odgovornosti, transparentnosti, otvorenosti, participacije, pravednosti i uključivanja svih zainteresiranih strana i dionika.<sup>30</sup> Osnovna zadaća dobrog upravljanja u javnom sektoru je osigurati da subjekti postižu predviđene ishode radeći neprekidno u javnom interesu.

Korupcija je uži pojam nego upravljanje, međutim, ta su dva pojma usko povezana. Tamo gdje postoji loše upravljanje postoji i više prostora za korupciju, stoga promicanje dobrog upravljanja pomaže u borbi protiv korupcije.

Državni ured za reviziju, kao jedan od važnih čimbenika antikorupcijskih napora, ima važnu zadaću u prepoznavanju i u sprječavanju kršenja načela dobrog upravljanja te tako pridonosi dobrom upravljanju držeći organizacije javnoga sektora odgovornima za način na koji upravljaju javnim sredstvima i dajući im preporuke za poboljšanja te omogućujući postizanje dodane vrijednosti. Osnovna načela dobrog upravljanja koja doprinose smanjivanju koruptivnih rizika u javnom sektoru jesu načela transparentnosti i odgovornosti.

### *5.7.1. Promicanje transparentnosti*

Uslijed složenosti postupaka donošenja odluka pri obavljanju zadaća, zaposlenici javnoga sektora imaju diskrecijske ovlasti, što može za posljedicu imati nesigurnost, zbog čega je transparentnost od najveće važnosti za djelotvornost funkcioniranje javnih institucija. Visoka razina transparentnosti u postupcima organizacija javnoga sektora smanjuje granice diskrecije i rizik neprikladnog utjecaja moćnih pojedinaca.

### *5.7.2. Načelo odgovornosti*

U okviru nekih upravnih postupaka potrebno je ostaviti pravo diskrecijskog odlučivanja za slučajeve u kojima stvarno rješenje ovisi o pristupu određenog državnog službenika i prepoznavanju situacije. Međutim, problem se može pojaviti ako se diskrecijsko pravo odlučivanja pretvori u prekomjernu slobodu, ne vodeći računa o provjerljivim kriterijima. Osnovni instrumenti za sprječavanje prekomjerne diskrecije izvršnih vlasti jest primjena tzv. *pravila više očiju*, što znači da osobe koje donose odluke vezane za javnu imovinu ne rade samostalno, nego dijele ovlasti s drugima, transparentnost postupaka te poštivanje načela jednakog pristupa informacijama.

---

<sup>30</sup> („Narodne novine“, broj 70/15)

Nadalje, zlouporaba neprimjenjivanja načela odgovornosti, često proizlazi iz nedostatka učinkovite provedbe sustava unutarnjih kontrola. Odgovornost treba obuhvaćati najmanje tri aspekta:

- treba biti vanjska, kontrolna mjera osobe koja nije član kontroliranog tijela ili ustanove
- treba biti uspostavljeno uzajamno djelovanje na barem dvije razine, povezano sa zahtjevom da se odgovori na pitanje i dobije odgovor te
- treba biti uspostavljeno pravo više razine da zahtijeva odgovor, zajedno s pravom na dobivanje informacija i mogućim davanjem odobrenja.

### *5.7.3. Slabosti sustava unutarnjih kontrola i nadzora*

Menadžment javne organizacije treba osigurati da se poslovanje obavlja na način koji omogućuje postizanje ciljeva javne organizacije. To se postiže učinkovitom provedbom i održavanjem sustava unutarnjih kontrola, kao jednog od najvažnijih načina sprječavanja korupcije i drugih oblika neetičnog ponašanja u organizacijama javnog sektora.

S aspekta pojedine organizacije javnoga sektora, unutarnje kontrole u javnom sektoru predstavljaju sveobuhvatni proces, oblikovan kako bi se odgovorilo na rizike i iskoristile prigode, te pružilo razumno jamstvo u pogledu postizanja rezultata u ostvarivanju javnog interesa i misije subjekta. Struktura odgovornosti u javnom sektoru trebala bi uspostaviti integrirani sustav unutarnjih kontrola u kojem svaka razina upravljanja gradi svoje mišljenje o njihovoj kvaliteti. To je ključni element lanca odgovornosti i predstavlja temelj na kojem vlada preuzima sveukupnu političku odgovornost za državni proračun.

Čelnici organizacija javnog sektora imaju konačnu odgovornost za unutarnje kontrole, posebice za: postizanje ciljeva organizacije javnog sektora upravljanjem javnim sredstvima u skladu s propisima, ekonomično, učinkovito i djelotvorno; uspostavljanje organizacijske strukture i radnih postupaka kako bi se omogućilo poslovanje, nadgledanje i razvoj pouzdanog financijskog upravljanja i kontrola; uspostavljanje postupaka stalnog nadzora i pregleda sustava unutarnjih kontrola; izvješćivanje Ministarstva financija o primjeni sustava unutarnjih kontrola, te pripremu izvješća o samoocjeni i omogućivanje pristupa središnjoj harmonizacijskoj jedinici svim informacijama, prostorima i imovini potrebnim za pregled kvalitete sustava unutarnjih kontrola.

Operativna razina, tj. menadžment srednje razine upravljanja, ima sveopću odgovornost za djelotvornu i učinkovitu primjenu unutarnjih kontrola i stalnu ocjenu njihova funkcioniranja (samoocjenu kvalitete sustava unutarnjih kontrola).



Unutarnja revizija daje čelniku organizacije javnog sektora neovisno, nepristrano stručno mišljenje i savjete u pogledu djelotvornosti i učinkovitosti upravljanja rizicima, kontrolama i postupcima upravljanja, s posebnim preporukama u pogledu unutarnjih kontrola.

#### *5.7.4. Slabosti računovodstvenog sustava*

Nadalje, djelotvoran računovodstveni sustav zahtijeva odgovornost pri pripremi i predavljanju ažurnih, potpunih i točnih informacija, ograničavajući mogućnosti za pojavu nepravilnosti, prijevare i korupcije. Državni ured za reviziju ispituje funkcioniranje računovodstvenog sustava i usmjerava pozornost, između ostalog, na prihvaćene metode vrednovanja imovine i rezerviranja, potraživanja i obveza, metode ispravka vrijednosti dugotrajne imovine i upravljanje novčanim i financijskim tijekovima.

Financijski izvještaji su jedan od najvažnijih izvora informacija o aktivnostima subjekta. Važan su izvor informacija za investitore i kreatore politike, kako u privatnom tako i u javnom sektoru, te sadrže podatke nužne za donošenje racionalnih odluka. Kroz postupak provjere i vrednovanja, financijska statistika je pouzdan izvor informacija za kreatore politike, javnost i razne državne organe.

Svrha revizije financijskih izvještaja je utvrditi jesu li u skladu s mjerodavnim računovodstvenim politikama te prezentiraju li istinito imovinu i financijske rezultate subjekta. U području računovodstvenog sustava primjeri nedostataka u funkcioniranju unutarnjih kontrola mogu biti: neodgovarajuće oblikovane unutarnje kontrole kod pripreme financijskih izvještaja obuhvaćenih revizijom; neodgovarajuće oblikovane unutarnje kontrole nad značajnim računima ili postupcima; izostanak ili neodgovarajuće kontrole zaštite imovine; propust usklađivanja značajnih računa; pretjerana pristranost osoba odgovornih za donošenje računovodstvenih odluka, npr. dosljedno podcjenjivanje troškova i precjenjivanje prihoda i slično.

#### *5.7.5. Jačanje dobrog upravljanja putem pojedinih službenika*

Vodstvo koje pružaju čelnici organizacija javnoga sektora i drugi rukovodeći službenici ima najvažniju zadaću u određivanju koliko će organizacija javnoga sektora biti efikasna u promicanju ponašanja koja podržavaju dobro upravljanje unutar organizacije. Svaki pojedini službenik treba razumjeti propise i standarde mjerodavne za obavljanje svojih zadaća te razumjeti koji je njegov osobni doprinos promicanju dobrog upravljanja.

Sukladno načelima dobrog upravljanja, organizacija treba uključiti svoje zaposlenike i menadžment u razvoj, ocjenu, nadzor i primitak ključnih dokumenata. Neki od tih dokumenata

su: izjava o vrijednostima, postupcima i ponašanju koje se očekuje od zaposlenika; izjava o politici upravljanja ljudskim potencijalima; sažete, ažurne i dosljedne informacije o upravljanju organizacijom, zakonodavnom okviru i politikama, odborima i drugim tijelima, njihovim dokumentima, članovima i odnosima s drugim tijelima upravljanja, postupcima revizije i sprečavanju prijevara te zaštiti zviždača, izjava o organizacijskim ciljevima, ključnim pokazateljima uspješnosti, poslovnim planovima i pristup organizacije upravljanju rizicima, uključujući metodologiju, obuhvat i ocjenu parametara.

Također, čelnici organizacija javnoga sektora trebaju osigurati jasan pregled osobnih zaduženja, ovlaštenja i pokazatelja uspješnosti s obzirom na strateške i poslovne planove organizacije, redovite informacije o stavovima i odlukama najvažnijih tijela upravljanja te redovite izvještaje o poslovanju organizacije u odnosu na ključne pokazatelje uspješnosti i/ili ciljeve.

#### *5.7.6. Druge specifične antikorupcijske mjere jačanja dobrog upravljanja javnom imovinom*

Sukladno načelima dobrog upravljanja očekuje se da će svaka organizacija javnoga sektora razviti program sustavnih aktivnosti oblikovan kako bi uklonila ili bar ozbiljno smanjila rizik pojavljivanja korupcije i pranja novca. Pitanja sprječavanja korupcije i drugih vrsta nepravilnosti kroz jačanje integriteta, transparentnosti, odgovornosti i drugih načela dobrog upravljanja javnom imovinom, trebaju biti tema internih rasprava i programa za izobrazbu.

Primjereno obavljanje poslova znači ne samo da menadžment postupa u skladu sa zakonima i politikama, nego i da se sredstva koriste na dobrobit javnosti, a ne pojedinih dužnosnika ili službenika javnoga sektora kojima su povjereni na upravljanje. Propusti u pravilnom ponašanju mogu se kretati od loše poslovne prosudbe do kaznenih djela.

Nepravilnosti s obzirom na primjereno obavljanje javnih poslova<sup>31</sup>

Vrsta	Definicija	Primjer
Nepoštenje	Zakoni ili politike su namjerno prekršeni kako bi osobe ostvarile korist.	Službenici su tražili i primili isplate za naknade uz davanje lažnih izjava.
Zlouporaba	Javna sredstva koriste se na način koji koristi pojedincu koji donosi odluku, ali tamo	Ekstravagantno uređenje službenih prostorija

<sup>31</sup> Prema *Report of the Auditor General of Canada, Chapter 26, National Defence – The Proper Conduct of Public Business*, November 1999, str. 26-7

	gdje je malo ili nimalo povećanja dobrobiti javnosti. Propisi ili pravila možda neće biti prekršeni.	
Tvrđnja da se radi o nesporazumu	Pojedinci prihvaćaju beneficije koje su izvan namjere politike, tvrdeći da su pogrešno shvatili politiku.	Dužnosnici koriste nejasnoće u propisima i podnose zahtjev za naknadu troškova putovanja, koji su već plaćeni iz drugih izvora. Namjera politike putovanja je nadoknaditi opravdane troškove.
Rastrošnost	Program odjela koristi zaposlenicima, ali nema jasnu vrijednost za ciljeve odjela.	Službena rezidencija se održava u svrhe reprezentacije, ali u njoj se odvija malo reprezentativnih događaja.

### 5.7.7. Najbolja praksa upravljanja rizicima prijevare

Upravljanje rizicima je planirani i sustavni pristup identificiranju, ocjeni i odgovoru na rizike. Sprječavanje prijevare je troškovno najdjelotvorniji način njezine kontrole koji značajno smanjuje vjerojatnost njezina pojavljivanja. Ono podrazumijeva donošenje općih akata i uspostavu standarda kako bi se smanjila mogućnost prijevare, povećala svjesnost rukovoditelja i drugih zaposlenika o mogućnosti pojave prijevare kao i njihove obveze da izvijeste o sumnji na prijevare, te prepoznavanje rizika i uspostavljanje prikladnih unutarnjih kontrola, kao i odgovor rukovoditelja na rizike prijevare. Primjena sustava otkrivanja prijevare ima učinak odvraćanja i jamči da će pokušaji prijevare biti brzo i pouzdano otkriveni. Sustav otkrivanja podrazumijeva analitičke i druge postupke za razotkrivanje nepravilnosti, te izvješćivanje o sumnji na prijevare.

U nastavku su navedene određene okolnosti koje revizori mogu razmotriti kao dokaz da menadžment vodi primjerenu brigu o sprječavanju i otkrivanju prijevare: subjekt kod kojeg se obavlja revizija ima dokument u kome su navedene etičke vrijednosti, poslovna načela i obveze prema interesnim skupinama; općim aktom je uređeno davanje i primanje poklona i ugošćavanje; općim aktom je uređeno korištenje sredstava organizacije (materijala, opreme, telefona, IT sustava i interneta) isključivo za poslovne svrhe; općim aktom su uređeni postupci donošenja odluka kako bi se osigurala najviša razina odgovornosti i transparentnosti; donošenje odluka je potkrijepljeno točnom i potpunom dokumentacijom (zapisnici, bilješke, izvješća, prikladno evidentiranje); donošenje odluka je obavljeno transparentno i u skladu s unaprijed

određenim procedurama; donošenje odluka je prikladno zabilježeno i dokumentirano, te slobodno od sukoba interesa; subjekt ima korporativni kodeks ponašanja ili sličan dokument koji služi kao smjernica rukovoditeljima i drugim zaposlenicima u pogledu etičkih standarda koje su obvezni primjenjivati u svom radu; općim aktom su utvrđeni postupci za prijavljivanje i izvješćivanje o mogućem sukobu interesa; općim aktom su uređene obveze rukovoditelja i drugih zaposlenika u slučaju sumnje na prijevaru; unutarnje kontrole su oblikovane tako da spriječe prijevaru tj. općim aktom su uređene podjela dužnosti, rotacija zaposlenika i poslova, odobravanje, odgovarajuće dokumentiranje, fizičke kontrole, nadgledanje i neovisne provjere; ustrojena je unutarnja revizija; u posljednjih pet godina subjekt je bio podvrgnut vanjskoj reviziji; postupcima i tehnikama otkrivanja prijevara su obuhvaćene sve razine odgovornosti unutar subjekta (upravljačke i operativne); općim aktom je zajamčena anonimnost i zaštita osoba koje izvijeste o sumnji na prijevaru; uspostavljeni su anonimni i povjerljivi kanali dojava za zaposlenike, korisnike usluga, dobavljače i druge interesne skupine putem kojih mogu ukazati na sumnjive aktivnosti te uspostavljena je evidencija o primljenim pritužbama koje mogu ukazivati na prijevarne aktivnosti.

## 6. Zaključak

Jedan od osnovnih preduvjeta za uspješnu borbu protiv korupcije je afirmativni stav dužnosnika prema sprječavanju korupcije. Stoga, svako približavanje ove problematike akterima odgovornim za upravljanje javnim resursima i politikama od velikog je značaja. Za postizanje željenih pozitivnih rezultata, osim poticanja što veće zainteresiranosti svih dionika zaposlenika javnog sektora za ovu temu, iznimno je važno potencirati aktivno sudjelovanje šire javnosti u antikorupcijskim naporima.

Korištenje svih alata koji su na raspolaganju u borbi protiv korupcije, imat će pozitivan utjecaj na razvoj povjerenja građana u integritet osoba kojima su povjerene javne ovlasti te u državne institucije. Negativni primjeri, poput sukoba interesa i drugih manjkavosti ruše povjerenje i volju građana u izgradnju pravednijeg i boljeg društva. Ključna je uloga dužnosnika da svojim pozitivnim primjerom daju poticaj izgradnji odgovornog, transparentnog i otvorenog sustava javne uprave koji će biti otporan na pojavu korupcije. Dužnosnici su odgovorni za oblikovanje i primjenu sustava i postupaka za sprječavanje korupcije, osiguravanje kulture i okruženja koje promiče poštenje i etično ponašanje te za pojavu korupcije u njihovom području odgovornosti.

Unutar sustava javne uprave, menadžment je najodgovorniji za jačanje svijesti zaposlenika o prisutnosti korupcije, analizu korupcijskih te poduzimanje aktivnosti za stvaranje okruženja koje će pomoći smanjenju njezina pojavljivanja. Također, svako nastojanje sprječavanja korupcije zahtjeva, vrlo jasno zauzimanje i pokazivanje stava netolerancije za neetično ili nepošteno ponašanje u funkcioniranju javnog sektora, prvenstveno od strane nositelja najviših dužnosti.

Ovaj Antikorupcijski priručnik još je jedan korak u borbi protiv korupcije i svih njezinih pojavnih oblika. Sadrži prikaz postojećih elemenata antikorupcijskog mehanizma u Republici Hrvatskoj u preventivnim politikama. Očekuje se kako će doprinijeti jačanju kompetencija nositelja javnih dužnosti u okviru formuliranja i poticanja daljnjih nužnih unaprjeđenja antikorupcijskih standarda s ciljem osiguravanja integriteta, odgovornosti i transparentnosti u obavljanju javnih dužnosti te pridonijeti vraćanju povjerenja građana u rad tijela javne vlasti.