



Antikorupcijska politika na pragu ulaska u EU - dometi djelovanja institucija te organizacija civilnog društva

Pripremili: Duje Prkut i Marina Škrabalo, Istraživački centar GONG-a

Zagreb, travanj 2013.

Zajedno protiv korupcije

ukratko o projektu

Period provedbe: 05.05.2011. – 04.05.2013.

Ukupan iznos projekta: 213,597.70 EUR, od čega 196,616.68 EU sredstava

Ovim projektom GONG, u suradnji s partnerima, nastavlja s praćenjem i zagovaranjem transparentnosti na svim razinama vlasti u Hrvatskoj. S tim ciljem provode se dva longitudinalna istraživanja koja obuhvaćaju sve jedinice lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj (LOTUS - Lokalna odgovorna i transparentna uprava i samouprava), te institucije javne vlasti na nacionalnoj razini (DUH – Dobro upravljanje u Hrvatskoj). Osnaživanje uloge organizacija civilnog društva (OCD) u suzbijanju korupcije oslanja se na dva elementa – osnaživanje i intenziviranje suradničkih procesa unutar Zagovaračke mreže te na istraživanje o razini suradnje između tijela javne vlasti i OCD-a suzbijanju korupcije. Konačno, praćenjem provedbe politike suzbijanja korupcije, te plasiranjem nalaza analize u javnost, cilj je podići razinu informiranosti i osviještenosti javnosti o mehanizmima koji im stoje na raspolaganju za suradnju i djelovanje na području suzbijanju korupcije, te putem preporuka utjecati na daljnje unaprjeđenje pojedinih područja antikorupcijske politike.

Partneri na projektu:



Projekt sufinanciraju:



Europska unija



Ured za Udruge

Vlade Republike Hrvatske



Stavovi i mišljenja sadržana u ovom prilogu pripadaju isključivo autoru i ne predstavljaju mišljenja i stavove Europske unije, Ureda za udruge Vlade RH niti Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva.

SADRŽAJ

| | |
|--|----|
| 1. Sažetak..... | 4 |
| 2. Uvodni pregled promjena u antikorupcijskoj politici | 8 |
| 3. Strategija suzbijanja korupcije | 8 |
| 4. Akcijski plan i vrednovanje provedbe mjera..... | 11 |
| 5. Vijeće, Povjerenstvo i Sektor | 13 |
| 6. Zaključak – kako unaprijediti antikorupcijsku politiku | 17 |
| 7. Organizacije civilnog društva, antikorupcijski aktivizam i suradnja s institucijama | 20 |
| 8. Opseg i područja antikorupcijskog djelovanja udruga i sindikata | 22 |
| 9. Suradnja s institucijama..... | 24 |
| 10. Izazovi i mogućnosti budućeg antikorupcijskog djelovanja..... | 25 |
| 11. Zaključak – kako podržati i poticati antikorupcijski aktivizam? | 28 |
| 12. Prilozi | 29 |

1. SAŽETAK

Ovaj analitički izvještaj ima dva dijela. Prvi dio predstavlja nastavak detaljne i sveobuhvatne analize "Antikorupcijska politika ili tek refleks pristupnog procesa"¹. Prethodnom analizom obuhvaćeno je vremensko razdoblje 2008.-2011., napravljena je obrada najznačajnijih pomaka u pojedinim područjima antikorupcijske politike, uz analizu utjecaja pristupnog procesa na promjene. Dodatno, ova i prethodna analiza osvrću se na učinkovitost tijela koji su nositelji antikorupcijske politike te analiziraju relevantne operativne i strateške dokumente. Autor prvog dijela analize je istraživač u Istraživačkom centru GONG-a Duje Prkut.

Drugi dio analitičkog izvještaja ima u svojoj podlozi anketu provedenu početkom 2013. među organizacijama civilnog društva koja se tiče njihovih iskustva, perspektive djelovanja i suradnje s tijelima javne vlasti na području prevencije i suzbijanja korupcije. Provedena anketa je također nastavak prijašnjih istraživačkih aktivnosti. Naime, 2008. godine GONG je proveo sličnu anketu ponajprije usmjerenu na ulogu civilnog društva u formuliranju i provedbu ključnih strateških i operativnih dokumenata, što je omogućilo i procjenu promjena u aktivističkim iskustvima tijekom proteklih skoro pet godina pristupnog razdoblja provedbe antikorupcijske politike. Autorica drugog dijela analize je viša savjetnica GONG-a Marina Škrabalo.

Analiza antikorupcijske politike ukazuje kako nije ostvaren značajniji pomak u kvaliteti ključnog operativnog dokumenta – Akcijskog plana, dok su unaprjeđenja u radu ključnih tijela minimalna ili nepostojeća. Istodobno sve je snažnija potreba za donošenjem novog strateškog dokumenta, kao i osviještenost nositelja javne vlasti o većini problema antikorupcijske politike, doduše na deklarativnoj razini. Potrebna je izrada nove Strategije suzbijanja korupcije kroz sektorski i participativni pristup koji treba rezultirati kvalitetnim analizama stanja u pojedinim područjima ove politike, kvalitetno definiranim općim i specifičnim ciljevima Strategije, te adekvatnom analizom korupcijskih rizika u pojedinim sektorima. Akcijski plan treba učiniti puno praktičnijim i dinamičnijim operativnim dokumentom tako što će se formulirati manji broja kvalitetnih mjera s većim antikorupcijskim učincima koji su izravno vezani uz ciljeve Strategije, a čije se ostvarenje prati definiranim pokazateljima.

U sklopu planiranja novog ciklusa antikorupcijske politike koja će odgovoriti na kontekstualne promjene ulaska RH u EU ali i kumulativne efekte (kao i propuste) u provedbi dosadašnje politike, važno je paralelno jačati institucionalne i društvene kapacitete za antikorupcijsko djelovanje. Analiza odgovora anketnih upitnika organizacija civilnog društva ukazuje da je potrebno pružiti snažnu podršku antikorupcijskom aktivizmu kroz nekoliko modaliteta: širenjem kruga i veza između društvenih aktera – organiziranog civilnog društva (specijaliziranih, članskih i strukovnih udruga), neformalnih inicijativa i pojedinaca; osiguranjem autonomnog, profesionalnog i angažiranog djelovanja medija; daljnjim otvaranjem institucija spram građana, medija i civilnog društva, bez obzira na osjetljivost pitanja o kojima se komunicira; poticanjem antikorupcijskog djelovanja na lokalnoj razini gdje su klijentelističke mreže najgušće, koruptivne prakse najčešće, a ljudski kapital najslabiji; ciljanim poticanjem građana, medija i civilnog društva da se sustavno uključe u detekciju i

¹ Dostupno na: <http://www.gong.hr/hr/dobra-vladavina/antikorupcijska-politika/antikorupcijska-politika-ili-tek-refleks-pristupno/>

praćenje koruptivnih rizika na razini sektora i pojedinih javnih politika, što institucije same, bez pogleda „izvana“ i „iznutra“ nisu u stanju provesti.

Analiza sadržaja i provedbe antikorupcijske politike u razdoblju 2008.-2013. ukazuju na to da je uspostavljeni institucionalni i pravni okvir, te sama antikorupcijska politika kao i radni procesi unutar ključnih tijela, uvelike refleksi pretpristupnog, pregovaračkog procesa. Preuzimanje vlasti od strane nove koalicije u uvjetima već donesene političke odluke na razini EU o završetku pregovora i pristupanju Hrvatske vjerojatno je glavni uzrok inercije u ovom području i odsustva unaprjeđenja u upravljanju antikorupcijskom politikom koji rezultiraju minimalnim ostvarenim pomacima. Dosadašnji direktivni interventni pristup EK - u obliku analiza stanja, detekcija korupcijskih rizika, i naputaka za izmjene loših sistemskih rješenja - treba zamijeniti participativni i sektorski pristup s fokusom na dinamično praćenje koruptivnih rizika, a kojeg nose domaće institucije izvršne vlasti, u suradnji sa Saborom, akademskom zajednicom i civilnim društvom. Kako bi ovaj postupak imao kvalitetnije krajnje ishode potrebno je usvojiti neke od preporuka o suradnji tijela za praćenje provedbe antikorupcijske politike te jačanje društvenih kapaciteta – organizacija civilnog društva, medija i građana za antikorupcijski aktivizam. Iznosene preporuke se dakle ne tiču pojedinih područja antikorupcijske politike (kao što su financiranje političkih stranaka, pravo na pristup informacijama, sankcioniranje korupcije, itd.) već nude nacrt za temeljito upravljanje cjelokupnom antikorupcijskom politikom. U nastavku sažetka nudimo objedinjene preporuke obaju izvještaja.

Preporuke za unaprjeđenje Strategije

1. **Izrada nove Strategije** suzbijanja korupcije, koja će uzeti u obzir trenutni hrvatski kontekst i promjene koje donosi članstvo u EU.
2. **Opće ciljeve i vrijednosti** strategije formulirati kao jasan iskaz političke volje i vizije željenog stanja koji ukotvljuje sve antikorupcijske aktivnosti.
3. Zadržati **sektorski pristup** Strategije, te posebnu pažnju posvetiti definiranju **specifičnih ciljeva** Strategije koji moraju djelovati kao spona Strategije i Akcijskog plana.
4. Osigurati **participativni proces** izrade nove Strategije u skladu s Kodeksom savjetovanja. Sektorski pristup u provedbi participativnih procesa savjetovanja može rezultirati kvalitetnijom analizom stanja i bolje definiranim specifičnim ciljevima.
5. **Participativne sektorske analize korupcijskih rizika**, usmjerene na probleme, a ne, kao dosad, na samoproglašene uspjehe, trebaju poslužiti kao **podloga za izradu Strategije** te prerasti u **upravljačko pomagalo za izradu, praćenje i periodične revizije Akcijskog plana** uz Strategiju.

Preporuke za provedbu participativnog, sektorskog procesa izrade Strategije

6. Samostalni sektor za suzbijanje korupcije pri Ministarstvu pravosuđa odrediti kao glavno koordinacijsko tijelo, uz snažnu i definiranu potporu vodstva.
7. Definirati specifična područja/sektore u Strategiji i Akcijskim planovima.
8. Dodjela pojedinih područja/sektora relevantnim ministarstvima unutar kojih koordinatori za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću preuzimaju odgovornost za provedbu konzultativnih aktivnosti.

9. Izrada protokola za provedbu ovih aktivnosti, koji bi uključivao smjernice i upute za detekciju relevantnih dionika, analizu problema, izradu kvalitetne analize stanja, definiranje specifičnih ciljeva, detekciju korupcijskih rizika i formulaciju mjera.
10. Kao relevantne dionike potrebno je uključiti:
 - državne službenike koje imaju znanje o unutarnjim radnim procesima i odnosima moći
 - korisnike javnih usluga koji mogu ponuditi pogled izvana, iskustvo građanina pojedinca u susretu s tijelima javne vlasti
 - predstavnike organizacija civilnog društva, posebice strukovnih i profesionalnih udruženja, te stručnjake koji imaju visoku razinu ekspertize
 - DORH i USKOK, čije se osoblje kroz procese istrage i sudskog progona upoznao sa sistemskim koruptivnim rizicima, koji unatoč pozitivnom ishodu sudskih procesa ostaju nesanimirani

Preporuke za unaprjeđenje Akcijskih planova

11. Odustajanje od *taktike* brojnosti mjera.
12. **Povećavanje akcijskog momenta u trenutno statičnim Akcijskim planovima** – plan treba sadržavati aktivnosti koje će se tek provesti, a ne aktivnosti koje se već provode (provedba zakona, redovne aktivnosti javnih tijela, i sl.).
13. **Mjere** Akcijskog plana **povezati sa specifičnim ciljevima Strategije** (a ne općim, što je sada slučaj), kako bi analiza učinaka provedbe mjera u odnosu na postavljene ciljeve bila smisljena.
14. Akcijski plan nadopuniti **jasnim mjerilima za ocjenu provedbe mjera**.
15. Nastaviti s provedbom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću prilikom izrade Akcijskih planova, no povećati utjecaj zainteresirane javnosti kroz provođenje **participativnog i sektorski usmjerenog strukturiranog i periodičnog procesa detektiranja korupcijskih rizika** koji prethodi svakoj reviziji Akcijskog plana.
16. **Analiza izvršenja mjera** mora u slučaju neprovođenja mjera **sadržavati opis detektiranih poteškoća u implementaciji mjera**, kako ih se moglo odstraniti u daljnjim nastojanjima ili zaobići prilikom osmišljavanja novih mjera.

Preporuke za unaprjeđenje rada ključnih tijela

17. Predlaže se **podijeljena odgovornost** Sektora, Vijeća i Povjerenstva za **kontinuirano praćenje provedbe Strategije i akcijskog plana, s naglaskom na savjetovanja s nizom institucionalnih i društvenih aktera s izravnim uvidom u koruptivne rizike, probleme i pomake u provedbi**, kroz održavanje sektorski usmjerenih tematskih sjednica (Povjerenstvo i Vijeće), te okruglih stolova i javnih rasprava (Sektor).
18. Povećanje koordinacije Sektora, Vijeća i Povjerenstva kroz izradu **kalendara aktivnosti** koji se vežu uz izradu, provedbu, evaluaciju i izvještavanje **Akcijskog plana**.
19. **Sektor** mora na sebe preuzeti **odgovornost izgradnje** kapaciteta osoba koje su na razini nositelja mjera zadužene za provedbu antikorupcijske politike, koja su **kontakt točke** Povjerenstva i samih institucija.

20. Osigurati potrebne kapacitete da **Vijeće** može **proaktivno i pravovremeno** kreirati, usvajati i dostavljati **preporuke** za unaprjeđenje antikorupcijske politike.
21. Snažan i usmjereni **razvoj kapaciteta Sektora za upravljanje javnim politikama**, kako bi se ono odmaknulo od uloge administrativne i tehničke službe Povjerenstva ka žarišnom *policy* centru antikorupcijske politike.
22. **Na razini izvršne vlasti** na deklaratornoj razini potrebno je **iskazati jasnu političku volju** za daljnjom posvećenošću borbi protiv korupcije, čemu može doprinijeti personalizacija odgovornosti za provedbu i učinke antikorupcijske politike.
23. Praćenje i usmjeravanje rada Samostalnog sektora za suzbijanje korupcije - definirana odgovornost rukovodeće osobe u najužem timu ministra pravosuđa.
24. **Osnivanje novog, specijaliziranog, nadzornog, radnog tijela smještenog u Hrvatskom saboru**, čija će struktura i pravila postupanja onemogućiti stranačko nadglasavanje i uključiti stručnjake i predstavnike akademske zajednice, profesionalnih organizacija i organizacija za ljudska prava. Osnovna funkcija ovog tijela bi bila očuvanje održivosti postojećih reformskih procesa, te pokretanje novih. Teme u nadležnosti ovog tijela: **pravosuđe, vladavina prava, ljudska prava, nasljeđe rata, korupcija, reforma javne i državne uprave, reforma lokalne i regionalne samouprave**. Moguće je osnovati novo tijelo ili pak proširiti ovlasti i provesti temeljitu transformaciju postojećeg Vijeća.

Preporuke za unaprjeđenje antikorupcijskog aktivizma

25. Angažman civilnog društva na **detektiranju koruptivnih rizika i suzbijanju korupcije uvrstiti među prioritete financiranja projekata i programa organizacija civilnog društva u pojedinim sektorima i područjima javnih politika** (obrazovanje, zdravstvo, gospodarstvo, pravosuđe itd.).
26. **Uspostava participativnog procesa analize i praćenje koruptivnih rizika** na razini sektora i područja javnih politika, metodama javnog savjetovanja i ispitivanja javnog mnijenja u partnerstvu institucija i organizacija civilnog društva koje su odgovorne za daljnje mobiliziranje lokalnih organizacija, inicijativa i građana.
27. **Poticati profesionalna udruženja, komore i tijela s javnim ovlastima na samoregulaciju i edukaciju** vezano uz **profesionalni integritet, upravljanje sukobom interesa i detekciju koruptivnih rizika i praksi** (putem zakonskih odredbi, financijskih i društvenih poticaja).
28. Putem suradničkih programa i uvjeta financiranja **poticati čvršće povezivanje različitih organizacija, inicijativa i građana**.
29. **Poticati lokalno financiranje antikorupcijskih aktivnosti** (sufinanciranje iz državnih izvora).
30. **Revizija sustava javnog financiranja medija** radi povezivanja sredstava i jačeg naglaska na projekte **istraživačkog novinarstva i neprofitnih medija** (revizija Fonda za pluralizam medija; financiranje putem Ministarstva kulture, Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva, lokalnih proračuna - prema Nacionalnoj zakladi za razvoj novinarstva i medijske pismenosti);
31. Obuhvat korisničke skupine **zviždača i žrtava korupcije** u javno financiranim programima **besplatne pravne pomoći**.
32. **Snažnija zakonska zaštita zviždača i žrtava korupcije** u istražnom i pravosudnom postupku, uključujući i obeštećenja.

UVODNI PREGLED PROMJENA U ANTIKORUPCIJSKOJ POLITICI

U razmatranom razdoblju koje obuhvaća kraj 2011. do travnja 2013. politički i društveni kontekst u okviru kojeg djeluje antikorupcijska politika se značajno izmijenio. Donošenjem odluke o završetku pregovora i potpisivanju pristupnog ugovora poslana je snažna politička poruka o važnosti pristupanja Hrvatske do zadanog roka u srpnju 2013. S druge strane, u Hrvatskoj je došlo do promjene vlasti – lijeva koalicija predvođena SDP-om smijenila je desnu koaliciju predvođenu s HDZ-om. Pažnja javnosti i medija u ovom, ali i prethodnom razdoblju je u prvom redu bila usmjerena na sudske procese kojima se sankcionira korupcija u visokoj politici. Dolazi i do značajnijih pomaka kod političkih elita na deklaratornoj razini – problem korupcije za Vladu premijerke Kosor bio je visoko postavljen na političkoj agendi te je predstavljao okosnicu političkog programa, dok je usmjerenošću nove Vlade na saniranje korupcijskih rizika u pojedinim uskim područjima (poput npr. izbjegavanja plaćanja poreza ili raskidanja loših ugovora) zanemareno daljnje javno osvještavanje o nesaniranim, raširenim i sustavnim korupcijskim rizicima.

U razmatranom razdoblju u novom sastavu je s radom započelo Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije (dalje u tekstu: Vijeće), koje održalo niz redovnih sjednica i jednu tematsku sjednicu posvećenu Strategiji za suzbijanje korupcije² (dalje u tekstu: Strategija). Održana je jedna sjednica Povjerenstva za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije Vlade RH (dalje u tekstu: Povjerenstvo). Samostalni sektor za suzbijanje korupcije (dalje u tekstu: Sektor) izradio je nacrt novog Akcijskog plana za koje je provedeno javno savjetovanje u skladu s Kodeksom o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću prilikom donošenja zakona, propisa i drugih akata³. Nakon završetka savjetovanja usvojen je izmijenjeni Akcijski plan za kojeg se na periodičnoj osnovi provodi kontinuirana evaluacija izvršenja mjera. Sektor također provodi vlastita istraživanja, te je unaprijeđena razina otvorenosti putem Interneta.

Na početku izvještaja donosimo analizu ključnih strateških i operativnih dokumenata – Strategije i Akcijskog plana. Nalazima prethodne analize dodani su nalazi koji obuhvaćaju novi vremenski period analize (2011.-2013.). Nadalje, u dijelovima posvećenima radu ključnih tijela – Vijeća, Sektora i Povjerenstva donosimo pregled odrađenih aktivnosti kao i detekciju postojećih manjkavosti u njihovom radu.

2. STRATEGIJA SUZBIJANJA KORUPCIJE

Ključan problem Strategije leži u činjenici da ona nema ulogu temeljnog strateškog dokumenta koji nudi jasnu antikorupcijsku viziju i vrijednosno sidrište u koje treba uokviriti sve antikorupcijske napore. Nadalje, postojeća Strategija ne nudi ni adekvatnu podlogu na temelju koje se mogu iznjedriti kvalitetni operativni dokumenti. Kako bi Strategija suzbijanja korupcije ispunila svoju svrhu potrebno je odstraniti prepoznate manjkavosti.

Odsustvo analize stanja

Jedna od temeljnih manjkavosti ove Strategije je odsustvo smislene i realne analize stanja koja ujedno uključuje i detekciju korupcijskih rizika. Čini se da su autori Strategije u većoj

² Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/2008)

³ Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/2009)

mjeri bili usmjereni na pobrojavanje uspjeha (stvarnih i fiktivnih) negoli na nuđenje realnog prikaza pojedinih područja koje treba obuhvatiti antikorupcijskom politikom. Kao primjer možemo ponuditi područje 'Financiranje političkih stranaka' u kojem se konstatira da je Zakon iz 2007. godine⁴ osigurao "transparentnost izvora financiranja i troškova političkih stranaka". Dokaz o neadekvatnosti ove analize vidljiv je u broju jasnih i nedvosmislenih korupcijskih rizika koje je sanirao novi Zakon donesen 2011.⁵, a na koje se upozoravale udruge GONG i TIH kroz analizu troškova predizbornih kampanja. U prilog ovom nalazu govori i činjenica da sam problem korupcije nije smješten u hrvatski društveni i politički kontekst, odnosno sasvim jednostavno – korupcija nije percipirana kao jedna od najnegativnijih problema hrvatske zbilje. Slikoviti pokazatelj nerealne analize stanja je i izjava bivše premijerke Jadranke Kosor na tematskoj sjednici Vijeća, kako je Strategija od strane nekih "shvaćena kao svojevrsni ukras" prema vani, a ne temeljni strateški dokument antikorupcijske politike.

Prethodna analiza je pokazala usku povezanost procesa pristupanja i razvoja antikorupcijske politike. Analiza stanja, preporuke, kao i izvor unutarnjeg političkog pritiska za provedbom izmjena direktni je rezultat procesa pristupanja. Strategija mora na deklarativnoj razini istaknuti obvezu nastavka provedbe započetih reformskih procesa i očuvanje održivosti ostvarenih pozitivnih pomaka.

Loše definiranje općih i specifičnih ciljeva

Loša analiza stanja neupitno utječe na kvalitetu formulacije općih i specifičnih ciljeva unutar Strategije, no vrijednije od analize sadržaja dijelova teksta Strategije s ciljevima daleko je korisnije razmotriti utjecaj ovih manjkavosti na sveukupnu kvalitetu antikorupcijske politike. Naime, u ovom trenutku mjere Akcijskog plana ostvaruju opće ciljeve Strategije, koji su u svojoj naravi previše općeniti kako bi omogućili smislenu evaluaciju mjera. Stoga je potrebno mjere u pojedinim područjima Akcijskog plana povezati s specifičnim ciljevima tih istih područja. Da bi se ovo ostvarilo potrebno je temeljito povećati kvalitetu specifičnih ciljeva, koji u ovom trenutku predstavljaju neobične mješavine ciljeva i mjera⁶.

Rok trajanja

Neovisno o manjkavostima Strategije, donošenje novog strateškog dokumenta je nužno i zbog činjenice da je postojeća Strategija na snazi već 5 godina. Ovime je dostignut krajnji rok važenja strateških dokumenata i u etabliranim demokracijama, a kamoli u tranzicijskim političkim sustavima obilježenima snažnim kontinuiranim promjenama pravnog i institucionalnog okvira, te društvenog i političkog konteksta. Na jednoj od prvih sjednica Vijeće je Vladi uputilo zahtjev za izradu nove Strategije, dok je na tematskoj sjednici posvećenoj ovoj temi ovo stajalište potvrđeno od strane ključnih institucionalnih dionika, ponajprije samog ministra pravosuđa Miljenića.

Strategija, dakle, mora biti usađena u trenutni kontekst, no ujedno ponuditi osnovu za djelovanje u narednom razdoblju. Imajući ovo na umu, dvije ključne stvari koje Strategija mora reflektirati su nedovršeni i nezapočeti reformski procesi, te kontekst djelovanja u okviru Europske unije. Na razini EU razvija se novi *monitoring* instrument (tzv. EU Anti-Corruption Report), kojim su obuhvaćene sve zemlje članice te će se izrađivati svake dvije

⁴ Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 01/07)

⁵ Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 48/13)

⁶ Antikorupcijska politika ili tek refleks pristupnog procesa?; Analiza sadržaja i provedbe antikorupcijske politike u Hrvatskoj 2008.-2011.; str.9.

godine. Unatoč tome što Hrvatska još uvijek nije članica EU, prvi EU Anti-Corruption Report koji će biti objavljen u lipnju 2013. će zahvatiti i Hrvatsku. Nova Strategija treba biti komplementarna i usklađena s ovim ključnim instrumentom europske antikorupcijske politike.

Participativni, sektorski proces izrade nove Strategije

Jedna od ključnih boljki hrvatske antikorupcijske politike je niska razina participativnosti, te gotovo nepostojanje modusa za uključivanje zainteresirane javnosti u formulaciju antikorupcijske politike. Provedeno savjetovanje o nacrtu akcijskog plana te tematske sjednice Vijeća jedina su prilika za uključenje zainteresirane javnosti, no izostanak snažnijih učinaka ovih participativnih momenata ukazuje na to da su potrebni snažniji i hrabriji iskoraci. Općenita preporuka je ozbiljenje sektorskog i participativnog pristupa u formulaciji antikorupcijske politike, koja bi se reflektirala u participativnom i sektorskom pristupu izradi nove antikorupcijske Strategije, te naknadnom strukturiranom i periodičnom procesu detekcije korupcijskih rizika.

Sektorski pristup prilikom izrade nove strategije rezultirao bi relevantnom analizom stanja, te bi omogućio visoku kvalitetu specifičnih ciljeva, što je neophodno ukoliko želimo imati smislenu poveznicu Strategije i Akcijskog plana. Participativni proces izrade strategije omogućio bi sudjelovanje osoba unutar sustava i korisnika javnih usluga koji su ponajbolje upoznati s korupcijskim rizicima na iskustvenoj razini. Organizacije civilnog društva, posebice strukovna i profesionalna udruženja, te stručnjaci mogu ponuditi ekspertizu koja bi omogućila postavljanje kvalitetnih temelja nove Strategije.

Kako je već istaknuto participativni, sektorski pristup trebao bi se primijeniti i na kontinuirani proces detekcije korupcijskih rizika. Budući da postupak izrade Strategije treba prethoditi izradi novog Akcijskog plana, sam postupak izrade Strategije potrebno je osmisliti kao pilot-projekt budućih procesa detekcije korupcijskih rizika u postupku revidiranja Akcijskih planova. Dakle, postupak izrade nove Strategije treba ponuditi jasan temelj za izradu pratećeg (prvog) Akcijskog plana. Jednostavno rečeno, postupak izrade nove Strategije osim kvalitetne analize stanje i formuliranja ciljeva treba ujedno obuhvatiti i proces detekcije korupcijskih rizika, sve na osnovu participativnog i sektorskog pristupa.

Preporuča se da Ministarstvo pravosuđa bude koordinacijsko tijelo aktivnosti vezanih uz izradu nove Strategije (analiza stanja, definiranje ciljeva, detektiranje korupcijskih rizika). Prvi korak u izradi nove Strategije je definiranje novih ključnih područja. Potom je za svako od definiranih područja potrebno odrediti tijelo koje će biti zaduženo za koordiniranje i provedbu participativnog procesa na razini pojedinih sektora. Za neke od specifičnih područja postoje specijalizirana tijela koja su izravno za njih zadužena, no preporuka je da koordinacijske aktivnosti preuzmu relevantna ministarstva, budući da ona imaju imenovane koordinatore savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Treći korak bi bio izrada svojevrsnog protokola za provedbu ovih aktivnosti s kojim bi se koordinatori pobliže upoznali na edukacijskoj radionici. Ovako kreirani protokol, u budućnosti bi se samo prilagodio za participativni proces detekcije korupcijskih rizika, koji bi uslijedio prilikom daljnjih revizija Akcijskog plana.

Smještanje gore navedenog procesa u ministarstva omogućilo bi da u njemu sudjeluju i državni službenici koji imaju neprocjenjivo praktično iskustvo, koje u ovom trenutku nije adekvatno iskorišteno. Također, istrage ili sudski postupci koje pokreću DORH i USKOK rezultiraju detekcijom specifičnih korupcijskih sistemskih rizika u konkretnim pojedinačnim

slučajevima. No, upitno je u kojoj mjeri, i da li uopće, dolazi do sanacije ovih rizika. Stoga se preporuča da USKOK i DORH imaju otvoreni poziv za sudjelovanje u procesima pri svakom od ministarstava, kojima bi se mogli priključiti ukoliko to smatraju opravdanim.

Proces detekcije korupcijskih rizika nakon izrade Strategije ne ostaje samo u domeni pojedinih ministarstava koji koordiniraju ove procese. Naime, potrebno je uspostaviti podijeljenu odgovornost Vijeća, Sektora i Povjerenstva za provedbu dodatnih aktivnosti, u većoj mjeri usmjerene na nošenje s aktualnim, specifičnim problemima koja se neplanirano pojavljuju i otvaraju. Vijeće bi se moglo usmjeriti na tematske sjednice sa širim krugom dionika visoke ekspertize, Sektor može povećati broj okruglih stolova i javnih rasprava koje organizira, dok Povjerenstvo može iskoristiti ulogu izvršnog tijela te nametnuti sudjelovanje u detekciji korupcijskih rizika i osobama koje su unutar sustava.

Gore navedene preporuke potrebno je usvojiti kako bi se osigurao krajnji cilj sektorskog i participativnog pristupa izrade nove Strategije – kvalitetna analiza stanja u pojedinim područjima, adekvatno formulirani opći i specifični ciljevi, detektirani korupcijski rizici unutar pojedinih područja. Provedba ovako složenih postupaka savjetovanja je novi iskorak u procesima konzultiranja, te je potreban dodatan oprez i napor kako ovaj postupak ne bi postao svrha sam sebi, već ispunio ciljeve koje se pred njega stavljaju.

3. AKCIJSKI PLAN I VREDNOVANJE PROVEDBE MJERA

Nacrt Akcijskog plana u rujnu 2012. objavljen je na internetskim stranicama Sektora, te je zainteresiranoj javnosti omogućena dostava komentara putem internetskog savjetovanja. Nakon provedenog savjetovanja u studenom je usvojen novi Akcijski plan. Provedba savjetovanja sa zainteresiranom javnošću novi je iskorak kojeg svakako treba pozdraviti, no nažalost, novi Akcijski plan po svojoj kvaliteti ne odskoče od prijašnjih verzija. Budući da je novi Akcijski plan prvi operativni dokument kreiran od ključnih tijela nakon smjene vlasti, očekivalo se značajnije unaprjeđenje kvalitete dokumenta. Udruge GONG i TIH javno su reagirale priopćenjem uslijed velikog broja mjera s upitnim antikorupcijskim učincima, te općenite nekoherentnosti dokumenta⁷. Za neuvođenje snažnijih izmjena u novi Akcijski plan odgovorno je u prvom redu Povjerenstvo, koje djeluje uz administrativnu i tehničku podršku Sektora. Analiza posljednjeg Akcijskog plana ukazuje da su prisutne neke od bolji detektiranih analizom prijašnjih Akcijski planova. Ove manjkavosti izlažemo u nastavku analize.

Usmjerenost na brojnost mjera

U kontekstu procesa pristupanja, brojnost mjera bila je u funkciji stvaranja dojma o intenzitetu rada na suzbijanju i prevenciji korupcije, a time i dimne zavjese spram pitanja stvarnih učinaka antikorupcijske politike. Iako ovakvo djelovanje nije opravdano ono je razumljivo iz perspektive procesa pristupanja, vođenog zadovoljenjem očekivanja Europske komisije. No, imajući ovo na umu, uslijed približavanja kraju procesa hrvatskog pristupanja EU, otvorio se prostor slobodnog djelovanja koji dosad nije adekvatno iskorišten za kvalitativne pomake. Doduše, glavni pomak u odnosu na prethodno razdoblje jest priznanje postojećih manjkavosti od strane nositelja javne vlasti. Naime, ministar Miljenić je na tematskoj sjednici Vijeća 24. travnja 2013. istaknuo kako u Akcijskom planu ne mogu biti

⁷ <http://gong.hr/hr/dobra-vladavina/antikorupcijska-politika/umjesto-registrom-donatora-politickih-stranaka-i-k/>

mjere koje se tiču provedbe zakona, te da je potreban plan s daleko manjim brojem smisljeno kreiranih mjera čija provedba mora barem donekle biti mjerljiva.

Statični Akcijski plan

Akcijski plan u ovome trenutku nije akcijski dokument koji objedinjuje sve buduće napore koji trebaju proizaći iz novoosmišljenih mjera, već puki popis aktivnosti koje nositelji mjera provode neovisno o postojanju Akcijskog plana. Tako sa sigurnošću možemo ustvrditi da bi se od ukupno 173 mjere, njih 153 sigurno provela i da Akcijski plan nije donesen. Dakle, ne radi se o akcijskom dokumentu, već o *statičnom* dokumentu koji nudi pregled aktivnosti od kojih neke imaju posve upitne antikorupcijske učinke. Velik broj mjera otpada na one kojima se konstatira provedba nekog zakona, manji broj mjera se tiče obaveza koje se moraju ispuniti uslijed završetka procesa pristupanja, a česte su i mjere koje spadaju u redovno obavljanje službenih dužnosti nekog tijela. Kao slikovite primjere ističemo nekoliko mjera iz Akcijskog plana čiji je nositelj Agencija za javno-privatno partnerstvo koje ona ionako mora provoditi s obzirom na svrhu njenog osnivanja te općeprihvaćene standarde otvorenosti i transparentnosti: educiranje sudionika u postupcima pripreme i provedbe projekata JPP⁸, objavljivanje vodiča i priručnika za pripremu i provedbu projekata JPP⁹, objavljivanje popisa odobrenih projekata JPP¹⁰. Dakle, ove aktivnosti bi se ionako provodile, a za neke od njih je upitno imaju li uopće ikakvog antikorupcijskog učinka. Niska razina antikorupcijskih učinaka mjera prisutnih u Akcijskom planu, postala je očita i prilikom predstavljanja izvješća pred Vijećem od strane nositelja mjera. Naime, u usmenim izlaganjima te pratećim raspravama često su članovima Vijeća i samim predstavnicima bile zanimljivije druge antikorupcijske aktivnosti koja tijela provode mimo Akcijskog plana. Kao primjer možemo istaknuti iznesene aktivnosti Ministarstva obrane koje se tiču javne nabave no kojih nema u planu. Ministrica kulture Zlatar Violačić je pak izjavila kako se u kreiranju idućih izvještaja njezino ministarstvo neće rukovoditi samo tablicama koje je dobilo od Ministarstva pravosuđa, budući da Vijeće treba upoznati i s drugim aktivnostima ministarstva koja imaju daleko snažnije antikorupcijske učinke.

Veza Strategije i Akcijskog plana – specifični ciljevi Strategije

Kako je istaknuto u dijelu analize koji se odnosi na Strategiju, potrebno je specifične ciljeve u pojedinim područjima Strategije povezati sa mjerama u odnosnim područjima Akcijskog plana. Jednostavnije rečeno, mjere Akcijskog plana moraju ostvarivati specifične ciljeve Strategije, a ne opće ciljeve što je do sada bio slučaj. Time bi se omogućila smisljena evaluacija mjera u smislu njihovog doprinosa ostvarenju ciljeva uz koje se vezuju. Naime, ovakvu analizu je sada nemoguće raditi, budući da iznimno konkretne i specifične mjere unutar jednog uskog područja djelatnosti treba procjenjivati s obzirom na široko postavljene ciljeve Strategije koji se tiču cjelokupne antikorupcijske politike.

Kao primjer dosadašnje loše prakse ističemo mjeru iz posljednjeg Akcijskog plana 'ustrojavanje baze podataka za donatore političkih stranaka i kampanja'. Izvršenje ove mjere

⁸ Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije, Ministarstvo pravosuđa (Zagreb, 2012.), str. 13.: mjera 18.

⁹ Ibid str. 23.: mjera 50

¹⁰ Ibid str. 23.: mjera 48

treba procijeniti u odnosu na to u kojoj mjeri ona doprinosi ostvarenju jednog od općih ciljeva Strategije – 'jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu tijela državne vlasti i s tim u vezi jačanje povjerenja građana u državne institucije'. Daleko poželjnije je da se učinci ove mjere procjenjuju s obzirom na ispunjenje ionako već definiranog specifičnog cilja Strategije za ovo područje – 'Redovito i sveobuhvatno procjenjivati sustav financiranja političkih stranaka'. Povezivanjem mjere sa specifičnim ciljem omogućila bi se kvalitetnija analiza izvršenja i procjena učinaka same mjere, budući da bi ona trebala sadržavati i procjenu u kojoj mjeri ustrojavanje baze podataka doprinosi mogućnosti procjene sustava financiranja stranaka na temelju novih uvida i spoznaja. Također, analiza izvršenja mjere u smislu doprinosa ostvarenju specifičnog cilja, mogla bi rezultirati prepoznavanjem daljnjih potreba za unaprjeđenjem transparentnosti sustava financiranja stranaka.

Mjerila za ocjenu provedbe mjera

Već je istaknuto kako su mjere Akcijskog plana povezane s općim ciljevima Strategije, no postoji važnija manjkavost – odsustvo konkretnih pokazatelja i mjerila kojima se može nedvosmisleno utvrditi je li neka mjera provedena ili ne, te kakav antikorupcijski učinak ona ima. Odsustvo pokazatelja za ocjenu provedbe kritizirano od strane Europske komisije već u prvom izvješću nakon donošenja Akcijskog plana¹¹, ali i od strane Nacionalnog vijeća¹². Neophodno je uvesti pokazatelje za ocjenu provedbe, pritom vodeći računa da pokazatelji ne budu proizvoljni, pretjerano kvantificirani te sami sebi svrha. Ukoliko mjere budu akcijski usmjerene i budu imale očekivane snažne antikorupcijske učinke, možemo pretpostaviti da će s nekim mjerama doći do poteškoća u njihovoj provedbi. Analiza izvršenja mjera mora stoga biti usmjerena i na detekciju poteškoća u implementaciji, kako bi se u idućim periodima analize izvršenja one mogle odstraniti.

Participativni proces detekcije korupcijskih rizika

U poglavlju posvećenom Strategiji opisan je poželjan sektorski, participativni postupak izrade nove Strategije, koji treba i rezultirati kreiranjem pratećeg (prvog) Akcijskog plana. U daljnjim procesima revizije akcijskih planova stoga bi bilo potrebno samo neznatno prilagoditi ovaj postupak. Dodatno tome, već je istaknuta dodatna uloga koju u ovom području moraju imati ključna tijela (Sektor, Vijeće, Povjerenstvo), usmjerena na njihovu pravovremenu reakciju na nepredvidive probleme koje je stoga uputnije rješavati mimo gore opisanih procesa.

4. VIJEĆE, POVJERENSTVO I SEKTOR

Vijeće

Nacionalno vijeće za praćenje Strategije suzbijanja korupcije (dalje u tekstu - Vijeće) nakon izborne smjene vlasti nastavilo je s radom u izmijenjenom sastavu. Zabilježeno je ubrzano razmatranje i prihvaćanje izvješća pojedinih nositelja mjera – u drugoj polovici 2012. godine razmatrana su sva izvješća nositelja mjera. Predsjednik Vijeća najavio je kako će se nakon ove dionice rada, tijelo okrenuti sazivanju tematskih sjednica. Iako je ova etapa završila u 2012. godini do travnja 2013. godine održana je samo jedna tematska sjednica.

¹¹ Izvješće o napretku Hrvatske za 2008. godinu (05. studenog 2008), str. 54. (<http://www.eu-pregovori.hr/>)

¹² Izvješće o radu Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 21. svibnja 2008. do 30. svibnja 2009.; str.9. (<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2400>)

Tematska sjednica Vijeća održana 24. travnja 2013. posvećena razmatranju Strategije zahvatila je i neke dublje probleme antikorupcijske politike poput loše kvalitete Akcijskih planova, nepostojanje veze specifičnih ciljeva i mjera, nisku razinu koherentnosti cijele javne politike, manjkavosti u horizontalnoj koordinaciji ključnih institucionalnih dionika, izostanak participativnog elementa u fazi formulacije i evaluacije ove javne politike. Iskreno suočavanje s postojećim manjkavostima od strane predstavnika tijela javne vlasti, te isticanje političke volje za promjenama (zasad samo na deklaratornoj razini) ulijevaju povjerenje u spremnost izvršne vlasti za temeljitijim izmjenama koji snažno mogu unaprijediti kvalitetu ove dosad zanemarene javne politike. Sama tematska sjednica ukazala je i na potencijal dijaloga između vladajućih i opozicije, uz otvorenost spram zainteresirane javnosti. Naime, idejni začetnik tematske sjednice je predstavnik organizacija civilnog društva u Vijeću Vesna Kesić, a sama sjednica je bila forum u kojem su priliku za iznošenje svojih preporuka i razmjenu mišljenja dobili stručnjaci, organizacije civilnog društva te predstavnici tijela javne vlasti.

Jedna od preporuka upućenih Vijeću je sazivanje većeg broja tematskih sjednica u nadolazećem razdoblju kojima bi se kvalitetno mogla zahvatiti pojedina područja antikorupcijske politike ili pak posve specifični korupcijski rizici. Cilj ovakvih tematskih sjednica je u prvom redu formuliranje preporuka za unaprjeđenje antikorupcijske politike što i jest jedna od temeljenih zadaća Vijeća. Praksa prethodnog Vijeća je bila da se preporuke upućene Vladi objedine u periodičnim izvješćima o radu Vijeća. Ovakva praksa je nezadovoljavajuća budući da su preporuke formalizirane u službenom dokumentu nekoliko kvartala zaostajale za samim sjednicama Vijeća na kojima su formulirane. Potrebno je osnažiti administrativnu i stručnu podršku Vijeću, kako bi ono moglo povećati razinu proaktivnosti, no ponajprije pravovremenosti svojih preporuka.

Povjerenstvo

Od imenovanja nove Vlade RH, Vladino Povjerenstvo se sastalo samo jednom na konstituirajućoj sjednici 24. listopada 2012. na kojoj se raspravljalo o nadopuni Akcijskog plana¹³. U sklopu praćenja antikorupcijske politike, istraživač GONG-a (autor ove analize) nastojao i pratiti rad Povjerenstva kako bi se dobio uvid u organizaciju radnih procesa koji stoje iza kreiranja Akcijskih planova. Zahtjev za sudjelovanjem na sjednicama Povjerenstva upućen je tokom listopada 2012., no Povjerenstvo do trenutka pisanja analize još uvijek nije donijelo interni akt koji uređuje ukupni rad ovog tijela, a time i pitanje javnosti sjednica.

U razmatranju rada Povjerenstva kao izvršnog tijela zaduženog za provedbu antikorupcijske politike uputno je izreći i kritiku samoj Vladi, kao kolegijalnom nadređenom izvršnom tijelu. Naime, kako je već istaknuto u uvodnom poglavlju, pitanje korupcije izgubilo je na svojoj važnosti kao relevantna politička tema. Nova Vlada provodi mjere s potencijalnim antikorupcijskim učinkom (kao npr. promjene u naplati poreza i poreznih dugovanja), no sve ove aktivnosti nisu povezane u opću antikorupcijsku viziju ili program, već se razmatraju iz perspektive parcijalnih pomaka u specifičnim područjima djelatnosti. Čini se da je barem na deklaratornoj razini problem korupcije prepušten pravosudnom progonu kroz sudske procese u tijeku, te agilnosti i sklonosti pojedinih ministara da saniraju prepoznate korupcijske rizike. Dodatno, u trenutku raširene gospodarske krize pretjerani naglasak se stavlja na financijskim koristima provedbe antikorupcijskih aktivnosti, a kao slikoviti primjer možemo ponuditi objedinjavanje javne nabave u zdravstvu. Dok ova Vlada mijenja loše

¹³ <http://www.antikorupcija.hr/sjednica-povjerenstva-za-precenje-provedbe-mjera-z>

prakse i zakone i time zatvara neke antikoruptionske rizike, čini se da se zanemarivanjem problema korupcije u javnom prostoru i dijalogu šalje slika kako se radi o bolji vremena koja su za nama, unižavajući time razinu osviještenosti za nužnošću daljnjih napora u uklanjanju sistemskih korupcijskih rizika. Izostanak javne rasprave o nužnosti kontinuiranog djelovanja u ovom području, praćene iskazom jasne i snažne političke volje vrha vladajuće političke elite, otežat će usvajanje preporuka koje mogu dovesti do temeljitog unaprjeđenja ove javne politike.

Samostalni sektor za suzbijanje korupcije

Struktura i sadržaj Akcijskog plana (koji nastavljaju tradiciju prethodnih) najvažnija je i ključna kritika rada Sektora, budući da je uslijed zastarjelosti Strategije Plan postao ključni dokument antikoruptionske politike. Iako su zabilježeni neki pomaci u radu Sektora, ocjena je kako je potrebna veća razina proaktivnosti i inicijativnosti, pa ako treba i određena nametljivost Sektora spram drugih institucija i zainteresirane javnosti, s fokusom na definiranje i realizaciju opipljivih pomaka u antikoruptionskoj politici. S obzirom na ovo, uputno je da Sektor osigura ugled i prepoznatljivost, ne samo prema široj javnosti, već i prema tijelima javne vlasti, što u prvom redu treba biti zadaća rukovodstva Sektora uz prateću snažnu eksplicitnu političku potporu. Vezano uz pozitivne pomake u radu ističemo provedbu internetskog savjetovanja nacrta Akcijskog plana¹⁴, koja je rezultirala poboljšanjem sadržaja plana uslijed usvajanja dostavljenih preporuka. Sektor je započeo s periodičnom analizom provedbe pojedinih kategorija mjera koji su dostupna putem internetskih stranica. Također, internetske stranice Sektora podigle su razinu otvorenosti ovog tijela, te su postale kvalitetan izvor informacija antikoruptionske tematike. Sektor je u razdoblju rujana 2012. – ožujak 2013. proveo vlastito anketno istraživanje o razini transparentnosti rada lokalnih i regionalnih jedinica.

Na jedinoj tematskoj sjednici Vijeća u razmatranom razdoblju, od strane vanjskog eksperta istaknuta je potreba za osnivanjem tijela pri Vladi RH koje bi imalo snažniju ulogu u formuliranju, koordiniranju, provedbi i evaluaciji antikoruptionske politike. Budući da bi usvajanje brojnih i opravdanih preporuka rezultiralo novim radnim obvezama već postojećeg Sektora, umjesto osnivanja novog tijela predlaže se transformacija samog Sektora. Naime, potrebno je omogućiti da se Sektor odmakne od uloge administrativne i tehničke podrške radu Povjerenstva prema žarišnom *policy* centru antikoruptionske politike. Ovo podrazumijeva snažan i dugotrajan razvoj kapaciteta Sektora za upravljanje javnim politikama. Također, potrebno je raditi na osnaženju kapaciteta osoba unutar institucija nositelja mjera, koji predstavljaju dodirnu točku Sektora i samih institucija. Ove osobe je također potrebno povezati s povjerenicima za nepravilnosti unutar svojih institucija. Ovaj moment osnaženja ključnih osoba unutar institucija je zadaća koju mora na sebe preuzeti Sektor.

Koordinacija tijela

Koordinacija ključnih dionika antikoruptionske politike (Sektor, Povjerenstvo, Vijeće, nositelji mjera) je iznimno niska. Budući da je velika većina aktivnosti ovih tijela usmjerena upravo na Akcijski plan, koordinacijom ovih aktivnosti moguće je snažno unaprijediti i razinu koordinacije samih tijela. Kao najjednostavnije rješenje predlaže se uvođenje kalendara svih aktivnosti vezanih uz Akcijski plan – uslijed jasnog vremenskog rasporeda aktivnosti, omogućilo bi se smislenije sudjelovanje svih tijela, ali i zainteresirane javnosti. Ovime bi se npr. osiguralo da Vijeće svoje preporuke pripremi za unaprijed određeni termin savjetovanja

¹⁴ <http://www.antikorupcija.hr/novi-akcijski-plan-uz-strategiju-suzbijanja-korupc>

o nacrtu Akcijskog plana. Ukoliko se propiše ritam obrade izvješća od strane Vijeća izbjegla bi se situacija u kojoj neka tijela odnose izvješće o izvršenju mjera za razdoblje od tri godine, a druga za razdoblje od nekoliko mjeseci. Ukoliko se uvede participativni proces detektiranja korupcijskih rizika, on mora biti usklađen s procesom izrade nacrtu akcijskog plana. Slikoviti primjer izostanka koordinacije je vidljiv u činjenici da Vijeće nije bilo direktno upoznato sa pokretanjem procesa izrade novog Akcijskog plana.

Vijeće u kontekstu punopravnog članstva

Usljed pristupanja Hrvatske EU te slabljenja izvanjskog pritiska za provedbom reformi, a imajući na umu da su ključni reformski procesi usmjereni na osiguranje trajne vladavine prava i djelotvornog javnog upravljanja nezavršeni ili nezapočeti, Platforma 112 koja okuplja preko 60 organizacija civilnog društva, nositeljima funkcije javne vlasti predstavila je svoj zahtjev za formiranjem novog saborskog tijela. Ključna i osnovna funkcija ovog tijela bi bio nadzor ključnih reformskih procesa, te očuvanje njihove održivosti. Osnivanje ovakvog tijela bio bi jasan iskaz direktne političke volje da je Hrvatska spremna nastaviti provedbu reformi, što se unatoč skorom pristupanju postavlja kao ključna obveza nakon priključenja.

Predlaže se osnivanje specijaliziranog, nadzornog, stalnog radnog tijela na visokoj razini, smještenog u Hrvatskom saboru, čija će struktura i pravila postupanja onemogućiti stranačko nadglasavanje i uključiti stručnjake i predstavnike akademske zajednice, profesionalnih organizacija i organizacija za ljudska prava.

Većina reformskih procesa koja trebaju biti u nadležnosti ovog tijela je obuhvaćena tematikom Poglavljem 23: reforma pravosuđa, temeljna ljudska prava, zaštita prava manjina, istraživanje i procesuiranje ratnih zločina, jednak pristup pravdi, antikorupcijska politika, sukob interesa. Ovim tijelom je potrebno obuhvatiti sve ključne relevantne strukturne reforme, stoga se imajući na umu hrvatski kontekst, predlaže da se uz područja obuhvaćena Poglavljem 23, zahvate i pitanja reforma državne i javne uprave, te pitanje teritorijalnog preustroja RH.

Iako su postpristupni *monitoring* mehanizmi napušteni kao instrument nadzora unutar EU, zabilježeni su snažni pomoci u osmišljavanju *monitoring* instrumenata kojim bi se putem periodičnih procjena i analiza obuhvatile sve članice EU. Novoformirano tijelo moglo bi postati žarišna točka participativnog elementa u izvještavanju prema EU, a vezanom uz prethodno spomenute instrumente. Trenutno je u pripremi prvi Antikorupcijski izvještaj kojim je osim članica EU, zahvaćena i Hrvatska¹⁵, a koji će se izrađivati svake dvije godine¹⁶. Također, na razini EU u ovom se trenutku razmatra i osnivanje sličnog mehanizma kojim bi se obuhvatila vladavina prava i funkcioniranje pravosuđa. Dodatno, RH je već sada zahvaćena instrumentom Europskog semestra namijenjenom šestomjesečnom usklađivanju ekonomske i fiskalne politike zemalja članica EU. Europski semestar osim elemenata ekonomske i fiskalne politike obuhvaća i reformske procese državne i javne uprave, tako da i Ekonomski program RH sadrži dva središnja poglavlja od kojeg jedno nosi ime "Strukturne reforme"¹⁷. U

¹⁵ Ekonomski program RH izrađen zbog Europskog semestra usvojen je na 86. sjednici Vlade RH http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2013/86_sjednica_vlade_republike_hrvatske/86_5/%28view_online%29/1#document-preview

¹⁶ Commission decision Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment ("EU Anti-corruption Report"); dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/com_decision_2011_3673_final_en.pdf

¹⁷ Ibid str. 33.-71.

skoroj budućnosti, Hrvatska će osim tehničkih kriterija morati zadovoljiti i određene političke kriterije (vezane uz korupciju i vladavinu prava). Odgađanje uključanja Bugarske i Rumunjske u Schengen zonu unatoč ispunjenju svih tehničkih kriterija zoran je prikaz važnosti ovih političkih kriterija¹⁸. Imajući na umu sve spomenute mehanizme i instrumente, osnivanjem novog saborskog tijela osigurao bi se snažniji položaj hrvatskog parlamenta u EU pitanjima, te također osiguranje sudjelovanja relevantnih dionika u ovom procesu. Dodatno, ovakvo tijelo bi moglo biti primjer dobre prakse, ne samo za zemlje u regiji na početku pristupnog procesa za koje se očekuje da će također imati značajnijih poteškoća u Poglavlju 23, već i za ostale članice EU koji se susreću sa novim izazovima u vladavini prava.

5. ZAKLJUČAK – KAKO UNAPRIJEDITI ANTIKORUPCIJSKU POLITIKU

Preporuke za unaprjeđenje Strategije

1. **Izrada nove Strategije** suzbijanja korupcije, koja će uzeti u obzir trenutni hrvatski kontekst i promjene koje donosi članstvo u EU.
2. **Opće ciljeve i vrijednosti** strategije formulirati kao jasan iskaz političke volje i vizije željenog stanja koji ukotvljuje sve antikorupcijske aktivnosti.
3. Zadržati **sektorski pristup** Strategije, te posebnu pažnju posvetiti definiranju **specifičnih ciljeva** Strategije koji moraju djelovati kao spona Strategije i Akcijskog plana.
4. Osigurati **participativni proces** izrade nove Strategije u skladu s Kodeksom savjetovanja. Sektorski pristup u provedbi participativnih procesa savjetovanja može rezultirati kvalitetnijom analizom stanja i bolje definiranim specifičnim ciljevima.
5. **Participativne sektorske analize korupcijskih rizika**, usmjerene na probleme, a ne, kao dosad, na samoproglašene uspjehe, trebaju poslužiti kao **podloga za izradu Strategije** te prerasti u **upravljačko pomagalo za izradu, praćenje i periodične revizije Akcijskog plana** uz Strategiju.

Preporuke za provedbu participativnog, sektorskog procesa izrade Strategije

6. Samostalni sektor za suzbijanje korupcije pri Ministarstvu pravosuđa odrediti kao glavno koordinacijsko tijelo, uz snažnu i definiranu potporu vodstva.
7. Definirati specifična područja/sektora koja će biti prisutna u Strategiji i Akcijskim planovima.
8. Dodjela pojedinih područja/sektora odnosnim ministarstvima unutar kojih koordinatori za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću preuzimaju odgovornost za provedbu konzultativnih aktivnosti.
9. Izrada protokola za provedbu ovih aktivnosti, koji bi uključivao smjernice i upute za detekciju relevantnih dionika, analizu problema, izradu kvalitetne analize stanja, definiranje specifičnih ciljeva, detekciju korupcijskih rizika i formulaciju mjera.
10. Kao relevantne dionike potrebno je uključiti:
 - državne službenike koje imaju vrijedno znanje o unutarnjim radnim procesima i odnosima moći

¹⁸ <http://www.europeanvoice.com/article/2013/march/eu-further-delays-schengen-membership-for-romania-bulgaria/76615.aspx>

- korisnike javnih usluga koji mogu ponuditi pogled izvana, iskustvo građanina pojedinca o susreta s tijelima javne vlasti
- predstavnike organizacija civilnog društva, posebice strukovnih i profesionalnih udruženja, te stručnjake koji imaju visoku razinu ekspertize
- DORH i USKOK, čije se osoblje kroz procese istrage i sudskog progona upoznao sa sistemskim koruptivnim rizicima, koji unatoč pozitivnom ishodu sudskih procesa ostaju i nadalje nesanimirani

Preporuke za unaprjeđenje Akcijskih planova

11. Odustajanje od *taktike* brojnosti mjera.
12. **Povećavanje akcijskog momenta u trenutno statičnim Akcijskim planovima** – plan treba sadržavati aktivnosti koje će se tek provesti, a ne aktivnosti koje se već provode (provedba zakona, redovne aktivnosti javnih tijela, i sl.).
13. **Mjere** Akcijskog plana **povezati sa specifičnim ciljevima Strategije** (a ne općim, što je sada slučaj), kako bi analiza učinaka provedbe mjera u odnosu na postavljene ciljeve bila smisljena.
14. Akcijski plan nadopuniti **jasnim mjerilima za ocjenu provedbe mjera**.
15. Nastaviti s provedbom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću prilikom izrade Akcijskih planova, no povećati utjecaj zainteresirane javnosti kroz provođenje **participativnog i sektorski usmjerenog strukturiranog i periodičnog procesa detektiranja koruptivnih rizika** koji prethodi svakoj reviziji Akcijskog plana.
16. **Analiza izvršenja mjera** mora u slučaju neprovođenja mjera **sadržavati opis detektiranih poteškoća u implementaciji mjera**, kako ih se moglo odstraniti u daljnjim nastojanjima ili zaobići prilikom osmišljavanja novih mjera.

Preporuke za unaprjeđenje rada ključnih tijela

17. Predlaže se **podijeljena odgovornost** Sektora, Vijeća i Povjerenstva **za kontinuirano praćenje provedbe Strategije i akcijskog plana, s naglaskom na savjetovanja sa nizom institucionalnih i društvenih aktera s izravnim uvidom u koruptivne rizike, probleme i pomake u provedbi**, kroz održavanje sektorski usmjerenih tematskih sjednica (Povjerenstvo i Vijeće), te okruglih stolova i javnih rasprava (Sektor).
18. Povećanje koordinacije Sektora, Vijeća i Povjerenstva kroz izradu **kalendara aktivnosti** koji se vežu uz izradu, provedbu, evaluaciju i izvještavanje **Akcijskog plana**.
19. **Sektor** mora na sebe preuzeti **odgovornost izgradnje** kapaciteta osoba koje su na razini nositelja mjera zadužene za provedbu antikorupcijske politike, koja su **kontakt točke** Povjerenstva i samih institucija.
20. Osigurati potrebne kapacitete da **Vijeće** može **proaktivno i pravovremeno** kreirati, usvajati i dostavljati **preporuke** za unaprjeđenje antikorupcijske politike.
21. Snažan i usmjereni **razvoj kapaciteta Sektora za upravljanje javnim politikama**, kako bi se ono odmaknulo od uloge administrativne i tehničke službe Povjerenstva ka žarišnom *policy* centru antikorupcijske politike.
22. **Na razini izvršne vlasti** na deklaratornoj razini potrebno je **iskazati jasnu političku volju** za daljnjom posvećenošću borbi protiv korupcije, čemu može doprinijeti personalizacija

odgovornosti za provedbu i učinke antikorupcijske politike (primjerice – na razini potpredsjednika Vlade, ministra, te pomoćnika ministra).

23. Praćenje i usmjeravanje rada Samostalnog sektora za suzbijanje korupcije treba biti definirana odgovornost rukovodeće osobe u najužem timu ministra pravosuđa.
24. **Osnivanje novog, specijaliziranog, nadzornog, radnog tijela smještenog u Hrvatskom saboru**, čija će struktura i pravila postupanja onemogućiti stranačko nadglasavanje i uključiti stručnjake i predstavnike akademske zajednice, profesionalnih organizacija i organizacija za ljudska prava. Osnovna funkcija ovog tijela bi bila očuvanje održivosti postojećih reformskih procesa, te pokretanje novih. Teme u nadležnosti ovog tijela: **pravosuđe, vladavina prava, ljudska prava, nasljeđe rata, korupcija, reforma javne i državne uprave, reforma lokalne i regionalne samouprave**. Moguće je osnovati novo tijelo ili pak proširiti ovlasti i provesti temeljitu transformaciju postojećeg Vijeća.

6. ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA, ANTIKORUPCIJSKI AKTIVIZAM I SURADNJA S INSTITUCIJAMA

U sklopu praćenja provedbe nacionalne antikorupcijske politike, GONG je u razdoblju od kraja 2012. do početka travnja 2013. godine proveo anketu o iskustvima i perspektivama djelovanja organizacija civilnog društva s obzirom na problem korupcije i suradnju s institucijama vlasti. Ova anketa usporedna je s anketom iz jeseni 2008., kada je GONG otvorio pitanje uloge civilnog društva u formuliranju i provedbi strateških i operativnih dokumenata antikorupcijske politike koji su u to doba predstavljali jedno od najvažnijih pristupnih obveza. Danas, nakon što su pregovori završeni, a budućnost antikorupcijske politike uglavnom, ako ne i isključivo, ovisi o domaćoj političkoj volji te osviještenosti i zahtjevima javnosti, zanimljivo je ponovno se vratiti na neka temeljna pitanja o tome kako organizacije civilnog društva vide sebe u kontekstu antikorupcijske politike i u odnosu s nadležnim institucijama vlasti.

Dok je 2008. zagovaračka nakana analize bila primjereno uključivanje OCD-a i javnosti u praćenje i provedbu antikorupcijske politike koja se upravo tada finalizirala, danas nam je cilj propitati kakvi su nam kapaciteti na raspolaganju za daljnje antikorupcijsko djelovanje institucija i civilnog društva u novim uvjetima članstva RH u EU, i to kad pritisak vanjskih aktera znatno oslabi. Također, željeli smo propitati mogućnosti ciljanog financiranja zagovaračkih aktivnosti iz pretpristupnih ali i strukturnih fondova koji su prvenstveno usmjereni na uslužne, a ne zagovaračke aktivnosti civilnog društva. Pritom se, nakon iskustva proteklih godina u kojima su i OCD-i i institucije, uz mnoge manjkavosti, ipak dosta surađivale, otvara pitanje kakvi su načini djelovanja i komunikacije OCD-a s obzirom na institucije vlasti primjereni, korisni i mogući. Što se dosad u suradničkim odnosima pokazalo kao prepreka? Da li je baš uvijek suradnja najbolja opcija? Kako pomiriti nezavisno praćenje djelovanja institucija i izravnu suradnju na provedbi određenih mjera antikorupcijske politike? Koliko su institucije spremne i sposobne konstruktivno reagirati na povratnu informaciju koje dobivaju od vanjskih aktera – mogu li i žele li učiti? Pod kojim su to uvjetima OCD-i spremni nastaviti s antikorupcijskim angažmanom, i to u suradnji s institucijama vlasti? Ova pitanja smatramo bitnima kako bi se izbjeglo podrazumijevanje da će se antikorupcijski naponi i međusektorski odnosi, uvjetovani specifičnostima pretpristupnog razdoblja, sami po sebi nastaviti u budućnosti te kao takvi doprinijeti jačanju spremnosti i sposobnosti društva u cjelini za suzbijanje korupcije.

Budući da je GONG proteklih godina aktivno pratio provedbu Strategije suzbijanja korupcije (dalje u tekstu: Strategija) i pratećih Akcijskih planova te se istodobno angažirao na provedbi više mjera, posebno u području prava na pristup informacijama i sudjelovanja javnosti u odlučivanju te transparentnosti financiranja političkih aktivnosti, u ovu smo analizu krenuli s nekim iskustveno utemeljenim pretpostavkama o opsegu, kvaliteti i izazovima djelovanja OCD i suradnje s institucijama. One se odražavaju u doradi anketnih pitanja, pri čemu smo vodili računa o mogućnostima usporedbe s anketom iz 2008. S obzirom na našu procjenu da se problemima korupcije bavi relativno malen broj aktera iz područja civilnog društva, namjera nam je bila anketom propitati interese šireg kruga organizacija, posebno strukovnih udruženja. Uz popis organizacija koje su se odazvale istraživanju iz 2008. iskoristili smo i popis organizacija civilnog društva koje se provodili neke aktivnosti s antikorupcijskim učinkom u sklopu projekata financiranih od strane državnih institucija i iz pretpristupnih EU

projekata, sastavljenim od strane Ureda za udruge Vlade RH¹⁹. Jedina iznimka je Udruga općina, partner GONG-u na projektu „Zajedno protiv korupcije“ koja se iz nekog razloga ne nalazi niti na jednom popisu.

Među potencijalne ispitanike uključili smo 68 organizacija - 61 udruhu i 7 sindikata, od kojih je njih 24 bilo kontaktirano tijekom prethodnog istraživanja iz 2008. godine²⁰. Za razliku od 2008. godine iz uzorka smo isključili javne institute budući da njihovo djelovanje u većini slučajeva nema obilježja javnog zagovaranja. Time je potencijalni uzorak za trećinu veći od onog iz 2008. kada je identificirano i kontaktirano 49 udruga, instituta i sindikata za koje se prema djelokrugu može pretpostaviti da djeluju u područjima obuhvaćenima Strategijom suzbijanja korupcije. Među kontaktiranim udrugama njih 34 primarno djeluje na nacionalnoj razini odnosno širom Hrvatske, dok njih 27 djeluje lokalno i regionalno. Što se tiče područja djelovanja, njih 16 pokriva širok spektar lokalnih tema u skladu s interesima građana što možemo podvesti pod razvoj lokalne zajednice, 14 udruga prepoznato je po angažmanu na problemima demokratizacije i zaštite ljudskih prava (uključujući i problem korupcije te devastacije javnih prostora), 7 ih se bavi pitanjima zaštite okoliša; 5 obrazovnom politikom, 4 zdravstvom, 3 medijima, 2 mladima, 2 pravima potrošača, 2 gospodarstvom te po jedna braniteljima i sportom.

Anketa je pripremljena u *online* formatu, a pozivi na ispunjavanje odaslana je putem elektroničke pošte, s dva dodatna kontakta putem emaila i telefona (sredinom siječnja, krajem veljače te ponovo, za tri organizacije specijalizirane za pitanja korupcije, netom pred obradu podataka početkom travnja 2013.). Ispitanici su ispunjavali upitnik od 20. prosinca 2012. do 8. travnja 2013.

Na anketu se odazvalo ukupno 22 od 68 organizacija, uključujući 20 udruga i 2 sindikata, što predstavlja odaziv od 32%. To je u postotku neznatno manje od odaziva od 33% u anketi iz 2008. godine, a u apsolutnom broju nešto više u odnosu na 16 organizacija koje su 2008. ispunile upitnik. Novost je odaziv dva od sedam kontaktiranih sindikata – to su Samostalni sindikat zdravstva i Sindikat policije Hrvatske.

Nakon obrade rezultata, 11. travnja 2013. održan je savjetodavni validacijski sastanak na kojem su nalazi i preliminarni zaključci poslužili za raspravu s predstavnicima organizacija civilnog društva s kojima GONG surađuje u sklopu neformalne zagovaračke koalicije Platforma 112 – za Hrvatsku vladavine prava, na pitanjima transparentnosti, suzbijanja korupcije i zaštite javnih resursa (Zelena akcija, Centar za mirovne studije, Udruga za nezavisnu medijsku kulturu, Transparency International Hrvatska). Sastanku su nazočili i Igor Vidačak, predstojnik Ureda za udruge Vlade RH, te Suzana Kunac, istraživačica i aktivistica te donedavna predstavnik organizacija za zaštitu ljudskih prava u Savjetu za razvoj civilnog društva. Zahvaljujući ovim doprinosima, ova analiza odražava uvide šire skupine zainteresiranih dionika.

Kao što je istaknuto i na validacijskom sastanku, relativno skroman odaziv organizacija djelomično je uzrokovan metodom istraživanja. Naime, u svrhu efikasnosti, odabrana je online anketa podržana telefonskim i email pozivima, no vjerojatno bi odaziv bio značajno veći da su organizacije anketirane uživo. U retrospektivi, protekla tri mjeseca moglo se bolje iskoristiti, da smo očekivali toliko nizak odaziv, na način da se oformi istraživački tim s više

¹⁹ Dostupno na www.antikorupcija.hr

²⁰ Popisi organizacija koje su pozvane te su se odazvale na ankete 2008. i 2013. nalaze se u Prilogu 1 i 2

anketara koji će proći zajedničke pripreme te koji će posjetiti sve organizacije u uzorku. Uz manjak pažnje i vremena za ispunjavanje anketa (što nam je potvrdila jedna od profiliranih antikorupcijskih udruga u području antikorupcije – PSD), nizak odaziv moguće odražava i nisku razinu identifikacije s antikorupcijskim područjem djelovanja. To bi možda kod udruga kojima je to usputna aktivnost odnosno tema koju je nekad moguće naglasiti u svrhu dobivanja potpora za aktivnosti s drugom primarnom svrhom, npr. neformalna edukacija mladih ili zaštita okoliša. Primjerice, na anketu se odazvalo 13 od 37 udruga s popisa Ministarstva pravosuđa organizacija koje su u 2011. provodile antikorupcijske projekte, među njima i jedna organizacija koja je u odgovoru navela da se dosad nije bavila problemom korupcije. Otvoreno je, znači pitanje koje se organizacije uopće identificiraju s antikorupcijskim djelovanjem, što bi bilo korisno provjeriti u širim sektorskim istraživanjima.

7. OPSEG I PODRUČJA ANTIKORUPCIJSKOG DJELOVANJA UDRUGA I SINDIKATA

S ograndom da se radi o vrlo malenom uzorku, usporedba nalaza iz 2008. i 2013., usmjerava nas prema pretpostavci da je broj udruga koje se kontinuirano bave problemom korupcije vrlo ograničen. Naime, 2008. je njih 13 od 16 navelo da se tom temom bave u proteklih godinu dana, a njih 12 je navelo da se njom i namjeravaju nastaviti baviti. U anketi iz 2013. godine, njih 20 od 22 je navelo da se u protekle tri godine bavilo problemom korupcije, no samo njih pola (10/20) se time bavilo kontinuirano (uključujući i oba sindikata koja su odgovorila na upitnik). U budućnosti se njih 14 od 22 vidi u tom području dok je angažman njih 6 upitan te najčešće ovisi o osiguranju financija te vanjskom poticaju od strane drugih organizacija, a u par slučajeva i o spremnosti na *ad hoc* reagiranje na obraćanja građana, neki istaknuti problem ili aferu ili pak na raspis namjenskog natječaja za financiranje.

Što se tiče specifičnih tema, udruge i sindikati u uzorku najviše se bave pravom na pristup informacijama (14/22) i problematikom sukoba interesa (12/22). Oko trećine njih bavi se pitanjem javnih nabava (8/22) te sustavom javnog financiranja putem subvencija, transfera i donacija (7/22). Petina udruga zanima se za problem integriteta državnih službi i službenika (5/22), financiranje političkih stranaka i kampanji (4/22) i imenovanja dužnosnika (3/22). Resori u kojima postoji interes udruga za problem korupcije su zdravstvo (4/22), mediji (3/22), prostorno planiranje, policija i sigurnosne službe, pravosuđe i sustav socijalne skrbi (redom 2/22). Budući angažman ovih udruga kojeg će svakako nastaviti njih dvije trećine, uglavnom se poklapa s dotadašnjim, uz neke zanimljive novine. Udruge za zaštitu prava pacijenata očekuju da napokon, nakon 14 godina lobiranja krene izrada zakona o zaštiti prava pacijenata koji bi trebao rezultirati snažnijim obvezama informiranja i uključivanja pacijenata u ulogu partnera te uvođenjem neovisnih zastupnika prava pacijenata, a time i detektiranjem, prevencijom i bržim sankcioniranjem korupcije u zdravstvu. Sindikati namjeravaju pojačati rad na zaštiti zviždača i žrtava korupcije, a Forum za slobodu odgoja planira pregledno istraživanje koruptivnih praksi u obrazovnom sustavu. Centar za mirovne studije će u 2013. godini započeti s projektom praćenja procesa konverzije vojnih objekata u one s javnim ili komercijalnim namjenama, u sklopu nacionalne politike investiranja, razvoja turizma i upravljanja državnom imovinom, u svrhu pravodobnog osiguranja transparentnosti i uključivanja lokalnih zajednica u ove dalekosežne odluke o ovim vrijednim javnim resursima, ali i u svrhu otvaranja sektora sigurnosti i obrane spram civilnog nadzora.

Gledamo li u apsolutnim brojevima, ali i s obzirom na razmjere koruptivnih rizika u navedenim resorima i sustavima upravljanja, evidentno je da su kapaciteti civilnog društva za

antikorupcijsko djelovanje izuzetno skromni, posebice za direktan rad na detektiranju korupcijskih rizika i pojava. Naime, u anketi iz 2013. postavili smo pitanje o načinima djelovanja na pitanjima korupcije. Oko polovica udruga koncentrira se na prevenciju putem poticanja javnih rasprava, edukacija i kampanji javnog informiranja odnosno na razvoj i praćenje provedbe javnih politika, uključujući i doprinos izradi zakona u čemu je sudjelovala trećina ispitanika. Oba modusa imaju fokus na opća pitanja, dok je fokus na specifične slučajeve rjeđi, a time vjerojatno i opsegom manji. Naime, trećina ispitanika navodi da su se angažirali na alarmiranju javnosti i medija o slučajevima i rizicima korupcije, no samo njih petina (4/22) angažiralo se oko podrške žrtvama i svjedocima kao ina istraživanjima. Temeljem ovog uzorka, pravnu pomoć zviždačima i žrtvama pružaju samo sindikati, dok se jedini slučaj kaznene prijave odnosi na raščišćavanje korupcije u vlastitim redovima. Možemo zaključiti da je trenutna funkcija udruga u području korupcije primarno preventivna i afirmativna s obzirom na djelovanje institucija, razvoj sustava te svijest i djelovanje drugih aktera. Neke udruge djeluju kao „pojačivači“ pažnje institucija i javnosti u odnosu na slučajeve i rizike koje detektiraju drugi akteri (građani, mediji, same institucije) čime potiču održivost političke volje i odgovornog institucionalnog postupanja. No, samo manjina udruga izravno pristupa raskrinkavanju koruptivnih praksi i rizika vlastitim istraživačkim radom ili pak izravnom podrškom žrtvama korupcije ili zviždačima.

Na koje se sve načine vaša organizacija bavila problemom korupcije? (N=22)

13/22- praćenje rada institucija na provedbi zakona i politika

12/22 - poticanje javne rasprave (medijski nastupi, okrugli stolovi)

10/22- edukacije

9/22- kampanje javnog informiranja

7/22 - sudjelovanje u izradi zakonskih prijedloga

7/22 - alarmiranje medija i javnosti na specifične rizike i slučajeve korupcije

4/22 - razotkrivanje specifičnih slučajeva korupcije vlastitim istraživanjima

4/22 - izravno informiranje i podrška građanima, žrtvama korupcije i zviždačima

2/22 - besplatna pravna pomoć žrtvama korupcije i zviždačima

1/22 - podnošenje kaznenih prijava

8. SURADNJA S INSTITUCIJAMA

Usporedba nalaza dviju anketa ukazuje na povećanje udjela udruga koje su surađivale s institucijama – takvih je 2008. bilo dvije trećine (10/16), a 2013. njih tri četvrtine (16/22). Ovo je i očekivano uzme li se u obzir da je suradnja s civilnim društvom definirana i kao načelo Strategije suzbijanja korupcije, ali i kao jedna od postavki Strategije stvaranja poticajnog okruženja za djelovanje civilnog društva 2006. - 2011. Treba istaći i važnu novinu – *Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata koji je donesen u srpnju 2009. godine* te je, unatoč neobvezatnosti primjene, no uslijed promocije i poticaja Ureda za udruge te pritisaka organizacija civilnog društva, ipak utjecao na otvaranje zakonodavnog procesa spram građana i organizacija civilnog društva. To je vidljivo u povećanju udjela propisa upućenih na Vladu koji su prethodno prošli internetsko savjetovanje. Prema GONG-ovim godišnjim istraživanjima koja su obuhvatila sve nacрте zakona izuzev onih o potvrđivanju međunarodnih ugovora, tijekom 2010. - prve godine pune primjene Kodeksa - u javnu raspravu upućeno je 4% (6/148) nacрта zakona razmatranih na Vladi, dok se dvije godine kasnije, tijekom 2012. taj udio povećao na 29% (53/180), što je još uvijek nedostavno, no ukazuje na pozitivan trend. Međutim, udio udruga s negativnim iskustvom neuspjelih pokušaja ostvarenja suradnje nije značajno pao te se odnosi na svaku drugu udruhu (8/10 u 2008. u odnosu na 10/22 u 2013.), a ukupni dojam o spremnosti institucija na suradnju se donekle poboljšao, no još je daleko od zadovoljavajućeg. Dok je 2008. tek polovica udruga smatrala da su institucije spremne na suradnju, pet godina kasnije to smatra velika većina njih (19/22). Međutim, i nadalje preteže procjena da je spremnost na suradnju djelomična (18/22 u odnosu na 5/8 pet godina ranije), kao i dojam da su institucije deklarativno spremne na suradnju s civilnim društvom u području korupcije, no čim se dođe do osjetljivih pitanja ili zahtjeva za sustavnim promjenama, suradnja zamire ili postaje *proforma* (s tom se tvrdnjom u anketi potpuno ili pretežno složilo 21/22 udruge). Ovakav nalaz ukazuje na tenziju između deklarativne i praktične suradnje na specifičnim pitanjima, ali i otpore institucija spram izloženosti javnosti.

Kakvu ste vrstu kontakta ostvarili s institucijama u protekle tri godine? (anketa 2013., N=22)

| | |
|---|----|
| ✓ institucijama smo se obraćali sa zahtjevom za informacijama | 17 |
| ✓ surađivali smo s institucijama na provedbi projekta | 13 |
| ✓ sudjelovali smo u javnom savjetovanju o prijedlogu propisa ili politike | 12 |
| ✓ surađivali smo s institucijama na provedbi edukacije | 11 |
| ✓ institucijama smo predstavljali naše nezavisne analize i prijedloge poboljšanja | 10 |
| litike | |
| ✓ institucijama smo se obraćali radi ukazivanja na specifičan problem korupcije | 8 |
| ✓ konfrontirali smo se s predstavnicima vlasti u medijima i/ili na javnim skupovima | 8 |
| ✓ surađivali smo s institucijama na izradi propisa putem radnih skupina | 7 |
| ✓ surađivali smo s institucijama na praćenju provedbe u savjetodavnim tijelima i odborima | 7 |
| ✓ surađivali smo s institucijama na provedbi nekih mjera politike | 7 |
| ✓ konfrontirali smo se s predstavnicima vlasti na zatvorenim sastancima | 6 |

Suradnja se najlakše ostvaruje na najlakšim zadacima poput javnih događanja ili pak izrade propisa, a prisutne su i značajne razlike u spremnosti između pojedinih institucija, uz dojam da je ipak došlo do pozitivnog pomaka nakon smjene vlasti 2011. U anketi iz 2013. ističe se zatvorenost MUP-a te otvorenost Ministarstva uprave, Ministarstva rada i mirovinskog sustava te Ministarstva zdravstva gdje je ministar uveo i redovite sastanke srijedom za zainteresirane udruge. Potonje se ističe i po tome što je 2008. resor zdravlja istaknut kao posebno nepristupačan. Opstaje i dojam da su niže razine vlasti – gradovi i županije – daleko zatvorenije od državnih, te se tako među posebno upečatljivim negativnim iskustvima ponovo spominje Grad Zagreb, ali i druge lokalne sredine poput Siska i Splita. Pritom je za udruge glavni pokazatelj spremnosti na suradnju vrlo bazičan – pristupačnost u pružanju informacija i odgovoru na upite i prijedloge udruga. 2013. prosječna ocjena zadovoljstva suradnjom s institucijama je 2,7 od na skali od 1 do 5, što znači da se radi o djelomičnom zadovoljstvu. Baš kao i pet godina ranije, preko dvije trećine anketiranih udruga je spremno na daljnju suradnju s institucijama (15/22, usp. s 11/16), za koju žele da bude i sadržajno relevantna, a ne samo deklarativna.

Šest udruga istaklo je da su samo uvjetno spremni na suradnju s institucijama, i to ukoliko institucije iskažu poštovanje za autonomiju i interes za kritičko djelovanje udruga te da dokažu da im je stalo do uspješnosti vlastitih politika, time što će uvesti stvarno, a ne samo *proforma* praćenje provedbe te da se ne libe otvaranja specifičnih problema netransparentnog djelovanja i korupcije. Iz opisnih obrazloženja može se iščitati zamor komunikacijom koja ne vodi konkretnim promjenama, ali i realističnost potrebe za suradnjom ukoliko se želi utjecati na sadržaj politika i propisa. Ne čudi stoga i široki raspon tema na kojima udruge očekuju suradnju s institucijama, kao što su sukob interesa, financiranje političkih stranaka, ostvarenje prava na pristup informacijama, zdravstvo, pravosuđe, javne nabave, javne financije, zaštita zviždača. Na kraju, otvoreno je i pitanje kapaciteta za suradnju s institucijama koja zahtijeva sudjelovanje u brojnim sastancima, poznavanje i iščitavanje niza dokumenata, što predstavlja i veliki trošak za udruge građana, čime se iz procesa oblikovanja politika i eliminiraju manje, lokalne organizacije bez plaćenog osoblja.

9. IZAZOVI I MOGUĆNOSTI BUDUĆEG ANTIKORUPCIJSKOG DJELOVANJA

Svjesni malog broja aktera civilnog društva koji se sustavno bave problemom korupcije te još daleko manje njih koji u tome uspijevaju podržati i potaknuti građane ali i radnike u nizu institucionalnih sredina gdje se korupcija generira, u anketi iz 2013. postavili smo više pitanja o izazovima, mogućnostima i preduvjetima za djelotvorniji antikorupcijski aktivizam. Naime, već nakon zatvaranja pregovora očito je da slabljenje izravnog uvjetovanja Europske komisije negativno utječe na agilnost institucija u prevenciji i suzbijanju korupcije, posebice na razini daljnjeg razvoja sustavnih rješenja, primjerice u području sukoba interesa. U budućnosti će pritisak domaće javnosti biti presudan, posebice za razvoj političke i poslovne kulture gdje se zlouporaba položaja i iskorištavanje javnih dobara radi privatnih dobitaka ne samo kazneno već i društveno kažnjavaju.

Očito je da manjka sustavnog angažmana na problemima korupcije u organiziranom civilnom društvu. O tome govori skroman broj organizacija koje su se odazvale na obje ankete GONG-a, ali i naše izravno poznavanje dinamike aktivizma, gdje možemo govoriti o možda do 30 kontinuirano aktivnih organizacija, računamo li i one s čijim smo djelovanjem upoznati

izravno ili putem medija, no nisu odgovorile na anketu (npr. Zelena akcija, Pravo na grad, Partnerstvo za društveni razvoj, Cenzura Plus). Očit je vrlo ograničen broj organizacija civilnog društva koja imaju resurse - osoblje, novac, opremu, prostor, znanje - i koje se kontinuirano bave problemom korupcije, a daljnji je problem njihova (ne)povezanost s drugim organizacijama, inicijativama i građanima koji mogu biti vrijedan izvor spoznaja o koruptivnim rizicima, no sami nemaju mogućnosti javno se izložiti te se dublje angažirati bez podrške specijaliziranih organizacija ili institucija.

Tu se javlja i problem manjkavog fokusa na problem korupcije u krugu strukovnih udruženja raznih profila – s tvrdnjom tog sadržaja potpuno se ili pretežno složilo 13 od 22 ispitane udruge, a većina kontaktiranih udruga tog profila nije se odazvala našem upitniku. Njima možemo pridodati i upitan opseg antikorupcijskih aktivnosti na razini komora i organizacija s javnim ovlastima, ali i sektorskih sindikata, što bi trebalo pobliže razmotriti u zasebnom istraživanju. No, temeljem ove ankete ističemo svijetli iskorak struke medicinskih sestara koje su očito osviještene po pitanju korupcije i na razini strukovnog udruženja i sindikata. Bez međusobne povezanosti i komplementarnog djelovanja specijaliziranih udruga, strukovnih udruženja, sindikata, članskih/korisničkih udruga, građanskih inicijativa te medija i pojedinačnih građana, ne može se očekivati nikakva snažnija društvena intervencija – od detekcije koruptivnih rizika, preko praćenja integriteta javnih dužnosnika, do zahtjeva za efikasnim djelovanjem institucija progona. Naime, prebacivanje odgovornosti na samo jednog ili nekolicinu ovih aktera nije realno, budući da u klijentelističkom, pritom siromašnom društvu, razotkrivanje odnosa i praksi koje generiraju korupciju za sobom vuče različite oblike društvenog kažnjavanja, poput izoliranja od informacija i odlučivanja. Uzevši u obzir štete koje u takvim okolnostima mogu proisteći iz javnog izlaganja po pitanjima korupcije po ostvarenje temeljne svrhe niza organizacija ne čudi da se većina ispitanika (14/22) u potpunosti ili pretežno složila s tvrdnjom da „pojedine udruge zaziru od ukazivanja na korupciju i konfrontacije s institucijama iz straha da ne ugroze interese svojih članova“, kao i to da polovica njih (11/22) smatra da „većina organizacija civilnog društva nema dovoljno hrabrosti i autonomije za razotkrivanje slučajeva korupcije“.

Uz povezivanje karika civilnog društva za djelotvoran društveni odgovor na korupciju presudno je djelovanje medija, i to ne bilo kakvo, već autonomno i profesionalno, što je trenutno i gorući deficit hrvatskog društva. Čak 20/22 ispitanika u anketi iz 2013. u potpunosti se ili pretežno složilo s tvrdnjom da „nema borbe protiv korupcije bez nezavisnih medija - zato se udruge trebaju još jače založiti za opstanak i razvoj javnih i neprofitnih medija i razgradnju aktualnog klijentelizma, komercijalizacije i monopola u medijima.“ Uz uspostavu djelotvornog sustava javnog financiranja istraživačkog novinarstva i neprofitnih medija, ovo podrazumijeva jačanje utjecaja novinara na uredničke politike (za što postoji uporište u Zakonu o medijima), te uključivanje novinara u izradu redakcijskih statuta i izbor urednika, što se u praksi mahom ne poštuje.

Otvoreno je i pitanje hoće li etablirane organizacije civilnog društva uspjeti postići sinergiju s novim valom spontanih i politički radikalnijih, no nekad i nedovoljno vrijednosno i tematski artikuliranih građanskih inicijativa koje se okupljaju radi izražavanja općeg bijesa spram neodgovornih i korumpiranih političkih elita, kao što su to bili tzv. *facebook prosvjedi* protiv vlasti na proljeće 2011. godine, ili pak lokalni rukavci svjetskog pokreta *Occupy* te Građanska akcija. Naime, ove inicijative redovito ukazuju na probleme korupcije i otuđenja javnih dobara, no zasad su usmjerene na opće probleme i postavke, uz neke iskorake prema specifičnim zahtjevima, kao što je denunciranje štetnosti nacrtu zakona o strateškim

investicijskim projektima. Za zatvaranje jaza između sistemskog i specifičnog pristupa korupciji te za uključivanje građana u političko odlučivanje posebno su potentne lokalne inicijative usmjerene na specifične probleme devastacije javnih prostora popraćene netransparentnim upravljanjem razvojnim projektima i javnim dobrima, kao što je Inicijativa „Srđ je naš“ koja je uspješno surađivala sa Zelenom akcijom, Pravom na grad i GONG-om.

Osim poticaja i spremnosti na suradnju s drugim organizacijama, inicijativama i pojedincima, i medijske podrške, za ustrajnost civilnog angažmana ipak su važni resursi, u obliku financija, organizacijske infrastrukture i mogućnosti angažiranja stručnjaka, primjerice pravnih i financijskih savjetnika. To je ključno i za mogućnost postupanja po dojavama građana te pružanje direktne podrške zviždačima i žrtvama korupcije, gdje su udruge očito deficitarne te se ustručavaju podizati očekivanja u javnosti na koja znaju da ne mogu dosljedno i kvalitetno odgovoriti. Tu se postavlja pitanje neadekvatnosti aktualnog sustava javnog financiranja antikorupcijskog aktivizma. Čak 18 od 22 ispitanika u anketi 2013. potpuno se ili pretežno složilo s tvrdnjom da je „javno financiranje za programe i projekte koji se bave problemom korupcije većinom dostupno za *meke, neproblematične* aktivnosti i teme, a ne za istraživački i zagovarački rad na slučajevima korupcije i dubinsko praćenje rada institucija.“ Njih 15 od 22 slaže se s ocjenom da je „javno financiranje posebno manjkavo za zagovaračke antikorupcijske inicijative na lokalnoj razini“, a njih polovica (12/22) slaže se s tvrdnjom da je „u antikorupcijskoj politici prešutna podjela na podobne i nepodobne udruge iz perspektive državnih institucija“, što bi ukazivalo na raširenost dojma da se konfrontacija negativno održava na pristup financiranju.

Namjenska sredstva za antikorupcijske aktivnosti u proteklih pet godina prvenstveno su bila dostupna putem IPA programa za organizacije civilnog društva s fokusom na praćenje provedbe nacionalnih politika i rada institucija, dok su iz državnog proračuna, u sklopu resornih programa potpora udrugama financirane i aktivnosti edukacije i javno osvještavanje. Očit je deficit ciljanih sredstava za dubinsku analizu i praćenje specifičnih koruptivnih rizika i praksi u pojedinim sektorima, primjerice sudstvu, školstvu ili zdravstvu, kao i za direktnu podršku zviždačima i žrtvama u pojedinim slučajevima. Istodobno, prema iskustvima Ureda za udruge koji je pratio provedbu IPA programa, izazov je bio i manjak kvalitetnih projekata. Posebno je izražen manjak lokalnih izvora javnog financiranja za mobilizaciju građana po pitanjima korupcije i netransparentnosti vlasti – možemo li zamisliti da inicijative za zaštitu javnih prostora od devastacije u Splitu, Dubrovniku ili u Puli dobivaju financijsku potporu za organizacijske i komunikacijske troškove, kao vrijedne inicijative građana u zajednici, iz proračuna svojih gradova?

10. ZAKLJUČAK – KAKO PODRŽATI I POTICATI ANTIKORUPCIJSKI AKTIVIZAM?

U sklopu planiranja novog ciklusa antikorupcijske politike koja će odgovoriti na kontekstualne promjene ulaska RH u EU ali i kumulativne efekte (kao i propuste) u provedbi dosadašnje politike, važno je paralelno jačati institucionalne i društvene kapacitete za antikorupcijsko djelovanje. Podrška antikorupcijskom aktivizmu prvenstveno se odnosi na (1) širenje kruga i veza između društvenih aktera – organiziranog civilnog društva (specijaliziranih, članskih i strukovnih udruga), neformalnih inicijativa i pojedinaca; (2) osiguranje autonomnog, profesionalnog i angažiranog djelovanja medija; (3) daljnje otvaranje institucija spram građana, medija i civilnog društva, bez obzira na osjetljivost sadržaja komunikacije; (4) poticanje antikorupcijskog djelovanja na lokalnoj razini gdje su klijentelističke mreže najgušće, koruptivne prakse najčešće, a ljudski kapital najslabiji; (5) ciljano poticanje građana, medija i civilnog društva da se sustavno uključe u detekciju i praćenje koruptivnih rizika na razini sektora i pojedinih javnih politika, što institucije same, bez pogleda „izvana“ i „iznutra“ nisu u stanju provesti. Radi poticanja ovih promjena, smatramo korisnim razmotriti i razraditi neke od sljedećih instrumenata:

- angažman civilnog društva na detektiranju koruptivnih rizika i suzbijanju korupcije treba uvrstiti među prioritete financiranja projekata i programa organizacija civilnog društva u pojedinim sektorima i područjima javnih politika (obrazovanje, zdravstvo, gospodarstvo, pravosuđe itd.)
- poticati profesionalna udruženja, komore i tijela s javnim ovlastima na samoregulaciju i edukaciju vezano uz profesionalni integritet, upravljanje sukobom interesa i detekciju koruptivnih rizika i praksi (putem zakonskih odredbi, finansijskih i društvenih poticaja);
- Putem suradničkih programa i uvjeta financiranja poticati čvršće povezivanje različitih organizacija, inicijativa i građana;
- poticati lokalno financiranje antikorupcijskih aktivnosti (sufinanciranje iz državnih izvora);
- uspostava participativnog procesa analize i praćenje koruptivnih rizika na razini sektora i područja javnih politika, metodama javnog savjetovanja i ispitivanja javnog mnijenja u partnerstvu institucija i organizacija civilnog društva koje su odgovorne za daljnje mobiliziranje lokalnih organizacija, inicijativa i građana;
- revizija sustava javnog financiranja medija radi povezivanja sredstava i jačeg naglaska na projekte istraživačkog novinarstva i neprofitnih medija (revizija Fonda za pluralizam medija; financiranje putem Ministarstva kulture, Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva, lokalnih proračuna - prema Nacionalnoj zakladi za razvoj novinarstva i medijske pismenosti);
- obuhvat korisničke skupine zviždača i žrtava korupcije u javno financiranim programima besplatne pravne pomoći;
- snažnija zakonska zaštita zviždača i žrtava korupcije u istražnom i pravosudnom postupku, uključujući i obeštećenja.

11. PRILOZI

Prilog 1. - Popis organizacija koje su pozvane i koje su se odazvale na anketu 2008.

| Organizacije kojima je poslan anketni upitnik 2008. (N=49) | Organizacije koje su ispunile anketu 2008. (N=16) |
|---|--|
| 1. BaBe | 1. BABE |
| 2. Centar za građanske inicijative Poreč (CGI) | 2. CMS* |
| 3. Centar za ljudska prava | 3. CZMOS |
| 4. Centar za mir, nenasilje i ljudska prava – Osijek | 4. GONG* |
| 5. Centar za mirovne studije (CMS) | 5. MMH |
| 6. CEPOR | 6. TIH* |
| 7. Centar za razvoj demokracije (CERD), Split | 7. Zelena Istra |
| 8. Forum za slobodu odgoja | 8. Centar za građanske inicijative Poreč |
| 9. GONG | 9. Partnerstvo za društveni razvoj |
| 10. Hrvatska akademska udruga | 10. Hrvatska udruga za promicanje prava pacijenata |
| 11. Hrvatska udruga medicinskih sestara | 11. Hrvatska udruga medicinskih sestara |
| 12. Hrvatska udruga poslodavaca (HUP) | 12. Udruga Pacijent danas |
| 13. Hrvatska udruga za promicanje prava pacijenata | 13. Ženska grupa Karlovac "Korak"* |
| 14. Hrvatski helsinški odbor (HHO) | 14. Institut za javne financije |
| 15. Hrvatski olimpijski odbor | 15. Hrvatsko novinarsko društvo |
| 16. Hrvatsko novinarsko društvo (HND) | 16. Institut za demokraciju IDEMO |
| 17. Institut društvenih znanosti Ivo Pilar | |
| 18. Institut za javne financije | |
| 19. Institut za razvoj obrazovanja | * organizacije koje su odgovorile na obje ankete |
| 20. Monitor Statistica | 2008. i 2013. |
| 21. Mreža mladih Hrvatske | |
| 22. Nezavisni hrvatski sindikati (NHS) | |
| 23. Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja | |
| 24. ODRAZ – Održivi razvoj zajednice | |
| 25. Partnerstvo za društveni razvoj (PSD) | |
| 26. Pravo na grad | |
| 27. Sindikat Preporod | |
| 28. Računovodstvo i revizija (RRiF) | |
| 29. Samostalni sindikat zdravstva | |
| 30. Savez samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH) | |
| 31. Savez udruga – Hrvatski sabor kulture | |
| 32. Sindikat policije Hrvatske | |
| 33. Transparency International Hrvatska (TIH) | |
| 34. Udruga hrvatski sudaca (UHS) | |
| 35. Udruga Pacijent danas | |
| 36. Udruga za demokratsko društvo (UDD) | |
| 37. Udruga za razvoj visokoga školstva „Universitas“ | |
| 38. Udruga Zviždač | |
| 39. Zajednica saveza osoba s invaliditetom Hrvatske | |
| 40. Zajednica udruga HVIDR-a grada Zagreba | |
| 41. Hrvatski savez udruga tjelesnih invalida | |
| 42. Institut za demokraciju (iDEMO) | |
| 43. Institut za društvena istraživanja | |
| 44. Institut za međunarodne odnose (IMO) | |
| 45. Koalicija udruga u zdravstvu | |
| 46. Matica hrvatskih sindikata javnih i državnih službi | |
| 47. Zelena akcija | |
| 48. Zelena Istra | |
| 49. Ženska grupa Karlovac "Korak" | |

Prilog 2. - Popis organizacija koje su pozvane te koje su se odazvale na anketu 2013.

Organizacije kojima je poslan anketni upitnik 2013.(N=68)

1. B.a.B.e.
2. Agencija lokalne demokracije
3. Agencija lokalne demokracije Sisak
4. Argonauta
5. Art radionica Lazareti
6. Centar za civilne inicijative
7. Centar za edukaciju i informiranje potrošača
8. Centar za građanske inicijative Poreč
9. Centar za neformalnu edukaciju mladih - Kreatori, ne konzumatori
10. Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva (CEPOR)
11. Centar za pravo i demokraciju 'Miko Tripalo'
12. CMS
13. CZMOS
14. Deša Dubrovnik
15. Eko-Zadar
16. Europski dom Slavonski brod
17. Europski dom Vukovar
18. Forum za slobodu odgoja
19. GONG
20. HHO
21. Hrvatska akademska udruga - Forum za etičnost i razvoj znanosti i visokog obrazovanja
22. Hrvatska udruga medicinskih sestara
23. Hrvatska udruga poslodavaca (HUP)
24. Hrvatska udruga za promicanje prava pacijenata
25. Hrvatska udruga za zaštitu potrošača
26. Hrvatski olimpijski odbor
27. Hrvatski savez udruga tjelesnih invalida
28. Institut za razvoj obrazovanja
29. Koalicija udruga Info zona
30. Koalicija udruga u zdravstvu
31. Mala filozofija
32. Matica hrvatskih sindikata javnih i državnih službi
33. MMH
34. Nezavisni hrvatski sindikati (NHS)
35. Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja
36. ODRAZ – Održivi razvoj zajednice
37. Organizacija za građanske inicijative
38. Partnerstvo za društveni razvoj
39. Pravo na grad
40. Preporod – Sindikat zaposlenika u hrvatskom školstvu
41. Press Centar za okoliš Hrvatske
42. Projekt građanske demokratske inicijative
43. Samostalni sindikat zdravstva
44. Savez samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH)
45. Savez udruga – Hrvatski sabor kulture
46. Sindikat policije Hrvatske
47. Stina
48. TIH
49. Udruga Delta
50. Udruga gradova
51. Udruga hrvatskih sudaca (UHS)
52. Udruga općina
53. Udruga Pacijent danas
54. Udruga Pokretač
55. Udruga za demokratsko društvo
56. Udruga za promicanje ljudskih prava i medijskih sloboda CENZURA PLUS
57. Udruga za razvoj civilnog društva SMART
58. Udruga za razvoj visokoga školstva „Universitas“
59. Udruga Zora Čakovec
60. Udruga Zvonimir Knin
61. UNMK (H-Alter)
62. Vjetrenjača
63. Volonterski centar Osijek
64. Zajednica udruga HVIDR-a grada Zagreba
65. Zelena akcija
66. Zelena Istra
67. Zeleni Osijek
68. Ženska grupa Karlovac "Korak"

Organizacije koje su odgovorile na anketni upitnik 2013. (N=22)

1. CMS*
2. GONG*
3. TIH*
4. UNMK (H-Alter)
5. Udruga za demokratsko društvo
6. Forum za slobodu odgoja
7. Centar za pravo i demokraciju 'Miko Tripalo'
8. Vjetrenjača
9. Koalicija udruga Info zona
10. Agencija lokalne demokracije Sisak
11. Udruga Zora Čakovec
12. Hrvatska udruga za zaštitu potrošača
13. Udruga gradova
14. Centar za edukaciju i informiranje potrošača
15. Volonterski centar Osijek
16. Udruga Delta
17. Hrvatska udruga za promicanje prava pacijenata
18. Hrvatski savez udruga tjelesnih invalida
19. Hrvatski olimpijski odbor
20. Ženska grupa Karlovac "Korak"*
21. Samostalni sindikat zdravstva
22. Sindikat policije Hrvatske

* organizacije koje su sudjelovale u obje ankete 2008. i 2013.

Prilog 3 – Anketni upitnik 2008.

2. UPITNIK O SURADNJI CIVILNOG DRUŠTVA I TIJELA JAVNE VLASTI

U BORBI PROTIV KORUPCIJE

S obzirom da je jedno od načela i ciljeva Strategije suzbijanja korupcije u RH unapređivanje suradnje između civilnog društva i nadležnih tijela javne vlasti, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, za potrebe skorog okruglog stola o provedbi Strategije, želi ispitati koliko su u praksi organizacije civilnoga društva uistinu uključene i surađuju li s tijelima javne vlasti u borbi protiv korupcije.

Ured za udruge povjerio je GONG-u izradu analize kojom bi se utvrdilo postojeće stanje i dale preporuke za buduće razdoblje implementacije Strategije. Važan dio u izradi analize je i ovaj Upitnik putem kojeg želimo direktno od organizacija civilnoga društva dobiti informacije o tome koliko su uključene u provedbu Strategije.

Stoga Vas molimo da dvije osobe iz Vaše organizacije izdvoje 20-ak minuta i zajedno odgovore na ovaj Upitnik.

Molimo Vas da nam Upitnik, tj. Vaše odgovore pošaljete natrag najkasnije do petka, 14. studenoga na e-mail: mirela@gong.hr

Unaprijed se zahvaljujemo.

NAPOMENA: Upitnik je anonimn, a prikazat će se samo zbirno obrađeni podaci.

OSNOVNI PODACI O ORGANIZACIJI I OSOBAMA KOJE SU ISPUNJAVALE UPITNIK

- NAZIV ORGANIZACIJE:

- POLOŽAJ U ORGANIZACIJI OSOBE KOJA JE ISPUNJAVALA UPITNIK (*predsjednik, direktor, koordinator...*):

- DOB OSOBE KOJA JE ISPUNJAVALA UPITNIK:

- SPOL:

- STUPANJ STRUČNE SPREME:

1. Jeste li upoznati sa sadržajem Strategije suzbijanja korupcije i Akcijskog plana za borbu protiv korupcije? DA – NE

Jesu li Strategija i Akcijski plan važni dokumenti u djelovanju (sadašnjem i budućem) Vaše organizacije?

DA – DJELOMIČNO - NE

2. Je li se Vaša organizacija u posljednjih godinu dana bavila temama u vezi suzbijanja korupcije (teme obuhvaćene Strategijom suzbijanja korupcije: sukob interesa, financiranje političkih stranaka, pravo na pristup informacijama, integritet državnih službi, javne financije, javne nabave, korupcija u pravosuđu, zdravstvu ili nekom drugom sektoru)?

DA – NE

Ako DA, u kojem području i na koji način?

| |
|---|
| <p>3. Namjeravate li se baviti pitanjima u vezi suzbijanja korupcije u sljedećih godinu dana?</p> <p>DA – NE</p> <p>Ako DA, u kojem području i na koji način?</p> |
| <p>4. Jeste li, što se tiče rada na pitanjima u vezi suzbijanja korupcije, tijekom ove godine surađivali s nekim tijelom javne vlasti, primjerice, surađivali na nekom projektu, pisanju zakona, organizirali neki događaj, sudjelovali na nekom događaju i sl.?(Ako DA, nastavite odgovarati na sljedeća pitanja. Ako NE, prijeđite na pitanje br. 10.)</p> |
| <p>5. S kojim tijelom javne vlasti ste surađivali, na koji način, u kojoj aktivnosti?</p> |
| <p>6. Tko je inicirao suradnju i je li ta suradnja ostvarila neke konkretne rezultate?</p> |
| <p>7. Koliko ste bili zadovoljni tom suradnjom? Kako biste je ocijenili?</p> |
| <p>8. Smatrate li da postoji li spremnost kod tijela javne vlasti na daljnju suradnju?</p> <p>DA – DJELOMIČNO - NE</p> <p>Želi li Vaša organizacija nastaviti suradnju?</p> <p>DA – DJELOMIČNO - NE</p> |
| <p>9. Jeste li spremni surađivati i s nekim drugim tijelima javne vlasti u budućnosti i na koji način?</p> |
| <p>10. Jeste li imali namjeru surađivati s nekim tijelom javne vlasti na rješavanju pitanjau vezi suzbijanja korupcije, no niste uspjeli tu suradnju ostvariti?</p> <p>DA – NE</p> <p>Što je bio glavni uzrok neostvarivanja suradnje Vaše organizacije i tijela javne vlasti?</p> |
| <p>11. Ako do sada niste, iz bilo kojeg razloga, surađivali s tijelima javne vlasti na rješavanju pitanja u vezi suzbijanja korupcije, jeste li spremni na takvu suradnju u budućnosti i na koji način?</p> |
| <p>12. Ukoliko se bavite ili se namjeravate baviti pitanjima u vezi suzbijanja korupcije, na koji način i u kojem</p> |

području smatrate da Vaša organizacija može doprinijeti borbi protiv korupcije?

13. Smatrate li da je suradnja između organizacija civilnog društva i tijela javne vlasti u borbi protiv korupcije potrebna? Objasnite Vaš odgovor.

Hvala što ste odvojili vrijeme za ispunjavanje ovog upitnika!

Napominjemo da će analiza biti prezentirana na javnom skupu u prosincu na kojem će biti pozvana i Vaša organizacija, a Vaš doprinos bit će posebno istaknut.

GONG

Prilog 4 – anketni upitnik 2013.

1. Molimo procijenite koliko ste kao organizacija upoznati sa sljedećim strateškim dokumentima u području korupcije: *

| | 1 - Nikad nismo čuli za dokument | 2 - Čuli smo za dokument ali Znamo za dokument ali ne poznajemo sadržaj | 3 - Površno smo upoznati sa sadržajem dokumenta | 4 - Detaljno poznajemo sadržaj dokumenta |
|--|----------------------------------|---|---|--|
| Strategija suzbijanja korupcije 2008 i pripadajući Akcijski planovi 2010, 2012 | ● | ● | ● | ● |
| Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu | ● | ● | ● | ● |
| Strategija reforme pravosuđa i pripadajući Akcijski planovi | ● | ● | ● | ● |
| Akcijski plan Partnerstva za otvorenu vlast (POV) | ● | ● | ● | ● |
| Strategija razvoja sustava javne nabave iz 2008. godine | ● | ● | ● | ● |
| Akcijski plan za ispunjenje preostalih obveza iz pristupanja EU | ● | ● | ● | ● |

2. Je li se Vaša organizacija u protekle tri godine bavila problemom prevencije i/ili suzbijanja korupcije? *



DA - kontinuirano/dosta



DA - sporadično/malo



NE - dosad se time nismo bavili

3. Na koje se sve načine vaša organizacija bavila problemom korupcije? * Označite sve za vas relevantne oblike djelovanja:



kampanje javnog informiranja



edukacije



sudjelovanje u izradi zakonskih prijedloga



poticanje javne rasprave (medijski nastupi, okrugli stolovi)



praćenje rada institucija na provedbi zakona i politika



razotkrivanje specifičnih slučajeva korupcije vlastitim istraživanjima



podnošenje kaznenih prijava



alarmiranje medija i javnosti na specifične rizike i slučajeve korupcije



besplatna pravna pomoć žrtvama korupcije i zviždačima



izravno informiranje i podrška građanima, žrtavama korupcije i zviždačima

4. Kojim ste se specifičnim temama bavili - označite ili nadopunite : *

- sukob interesa
- integritet državnih službi i službenika
- postupci imenovanja državnih dužnosnika
- pravo na pristup informacijama
- sustav javnog financiranja (subvencije, transferi, donacije)
- sustav javnih nabava
- financiranje političkih stranaka i kampanji
- korupcija u zdravstvu
- korupcija u policiji i sigurnosnim službama
- korupcija u medijima
- korupcija u prostornom planiranju
- korupcija u pravosuđu
- korupcija u medijima
- korupcija u policiji i sigurnosnim službama
- korupcija u sustavu socijalne skrbi
- Ostalo:

5. Namjeravate li se baviti prevencijom ili suzbijanjem korupcije u sljedećih godinu dana? *

- DA
- MOŽDA
- NE

6. Ako ste odgovorili s MOŽDA, o čemu ovisi vaš budući angažman?

- ako osiguramo financijska sredstva
- ako nas na to potaknu druge organizacije
- ako nam se s takvim slučajevima obrate građani ili drugi akteri
- ako nas na to potaknu druge organizacije
- ako se raspiše natječaj za ovo područje
- ako se ukaže potreba za ad hoc reagiranjem na neki krupan problem ili aferu
- Ostalo:

7. Ako ste odgovorili s DA, čime se i kako namjeravate baviti vezano uz problem korupcije?

8. Ako ste odgovorili s NE, iz kojih razloga se ne namjeravate baviti problemom korupcije?

9. Jeste li, u sklopu bavljenja problemom korupcije, tijekom protekle tri godine bili u DIREKTNOM kontaktu s nekim tijelom javne vlasti? *

- DA
 NE

10. Kakve ste sve vrste kontakata ostvarili (ili pokušali ostvariti) s tijelima javne vlasti? * naznačite među ponuđenim odgovorima

- institucijama smo se obraćali sa zahtjevom za informacijama
 institucijama smo se obraćali radi ukazivanja na specifičan problem korupcije
 institucijama smo predstavljali naše nezavisne analize i prijedloge poboljšanja politike
 sudjelovali smo u javnom savjetovanju o prijedlogu propisa ili politike
 konfrontirali smo se s predstavnicima vlasti na zatvorenim sastancima
 konfrontirali smo se s predstavnicima vlasti u medijima i/ili na javnim skupovima
 surađivali smo s institucijama na provedbi projekta
 surađivali smo s institucijama na izradi propisa putem radnih skupina
 surađivali smo s institucijama na praćenju provedbe u savjetodavnim tijelima i odborima
 surađivali smo s institucijama na provedbi edukacije
 surađivali smo s institucijama na provedbi nekih mjera politike
 Ostalo:

11. S kojim ste tijelima javne vlasti najviše bili u kontaktu - molimo navedite: * (npr. neko ministarstvo, saborsko tijelo, Vlada RH, neki vladin ured ili neka lokalna samouprava....)

12. Molimo kratko opišite one kontakte/suradnje koje su na vas ostavile najsnažniji pozitivan ili negativan dojam:

13. Da li vam se dogodilo da niste uspjeli ostvariti kontakt ili suradnju s nekim tijelom javne vlasti? *

- DA
 NE

14. Ako je vaš prethodni odgovor DA, molimo pojasnite o kojoj se instituciji radilo te o kakvoj situaciji.

15. Koliko ste ukupno zadovoljni ostvarenim kontaktom i/ili suradnjom s tijelima javne vlasti vezano uz problem korupcije?: * Ocijenite na skali od 1 do 5 (1 - potpuno nezadovoljni, 2 - pretežno nezadovoljni, 3 - donekle zadovoljni, 4 - pretežno zadovoljni, 5 - potpuno zadovoljni)

16. Koliko smatrate da su općenito uzevši, tijela javne vlasti spremna na suradnju s OCD u području prevencije i/ili suzbijanja korupcije? *

- DA, tijela javne vlasti su spremna na suradnju s OCD
 DJELOMIČNO su spremna na suradnju s OCD

- NE, tijela javne vlasti nisu spremna na suradnju s OCD

17. Molimo obrazložite vaš prethodni odgovor

18. Koliko je vaša organizacija spremna na suradnju s tijelima javne vlasti u budućnosti, na pitanjima prevencije i/ili suzbijanja korupcije? *

- DA, spremni smo na suradnju s tijelima javne vlasti
- DJELOMIČNO smo spremni na suradnju s tijelima javne vlasti
- NE, nismo spremni na suradnju s tijelima javne vlasti

19. Molimo obrazložite vaš prethodni odgovor. * Pod kojim uvjetima ste spremni na suradnju s tijelima javne vlasti?

20. Molimo označite vaš stupanj slaganja sa sljedećim tvrdnjama koje se odnose na načine djelovanja i suradnje organizacija civilnog društva i institucija vlasti u području prevencije i/ili suzbijanja korupcije *

| | 1 - uopće se ne slažem | 2 - pretežno se ne slažem | 3 - donekle se slažem | 4 - pretežno se slažem | 5 - potpuno se slažem |
|--|------------------------|---------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| Organizacije civilnog društva nemaju dovoljno kapaciteta - novaca, znanja i ljudi - za razotkrivanje slučajeva korupcije i korupcijskih rizika. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Većina organizacija civilnog društva nema dovoljno hrabrosti i autonomije za razotkrivanje slučajeva korupcije. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Organizacije civilnog društva nisu odgovorne za razotkrivanje korupcije, već za praćenje i poticanje institucija vlasti da rade ono što im je posao. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Profesionalna (strukovna) udruženja ne posvećuju dovoljno pažnje razvoju profesionalne etike i suzbijanju korupcije unutar svog članstva ali i organizacija i institucija u kojima djeluju njihove profesije. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Pojedine udruge zaziru od ukazivanja na korupciju i konfontacije s institucijama iz straha da ne ugroze interese svojih članova. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Institucije vlasti su deklarativno spremne na suradnju s civilnim društvom u području korupcije, no čim se dođe do osjetljivih pitanja ili zahtjeva za sustavnim promjenama, suradnja zamire ili postaje pro forma. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Javno financiranje za programe i projekte koji se bave problemom korupcije većinom je dostupno za "meke, neproblematične" aktivnosti i teme, a ne za istraživački i zagovarački rad na slučajevima korupcije i dubinsko praćenje rada institucija. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| | 1 - uopće se ne slažem | 2 - pretežno se ne slažem | 3 - donekle se slažem | 4 - pretežno se slažem | 5 - potpuno se slažem |
|--|------------------------|---------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| Javno financiranje je posebno manjkavo za zagovaračke antikorupcijske inicijative na lokalnoj razini. | ● | ● | ● | ● | ● |
| U antikorupcijskoj politici prešutna je podjela na podobne i nepodobne udruge iz perspektive državnih institucija. | ● | ● | ● | ● | ● |
| Među organizacijama civilnog društva postoji dosta uzajamnog nepovjerenja i zazora od suradnje u području borbe protiv korupcije. | ● | ● | ● | ● | ● |
| Mediji spinaju sliku o udrugama koje se bave korupcijom tako da oni koje se tim problemom najozbiljnije bave, ispadaju diletanti ili nevjerodostojni. | ● | ● | ● | ● | ● |
| Sve dok se u civilnom društvu ne razviju mreže podrške lokalnim inicijativama i pojedincima koji prijavljuju ili razotkrivaju korupciju, civilno društvo nema stvaran efekt na problem. | ● | ● | ● | ● | ● |
| Nema borbe protiv korupcije bez nezavisnih medija - zato se udruge trebaju još jače založiti za opstanak i razvoj javnih i neprofitnih medija i razgradnju aktualnog klijentelizma, komercijalizacije i monopola u medijima. | ● | ● | ● | ● | ● |

21. Vaš dodatni komentar ili prijedlog:

22. Hvala! Molimo vas da na kraju navedete NAZIV I EMAIL ADRESU ORGANIZACIJE koja je ispunila anketu: * Kao što smo naveli, rezultate ćemo prikazati zbirno, a u slučaju potrebe za navođenjem primjera, kontaktirat ćemo vas radi dozvole objave vaših specifičnih odgovora.

Pošalji