



BACCI

Balkanska

antikorupcijska

civilna

inicijativa

Nacionalna izvješća
o sukobu interesa
- Hrvatska



Ovaj projekt finančira
Europska unija

BACCI
Balkanska
antikorupcijska
civilna
inicijativa

Nacionalna izvješća o sukobu
interesa - Hrvatska

NASLOV:

NACIONALNI IZVJEŠTAJ O SUKOBU INTERESA- HRVATSKA,
BALKAN ANTI-CORRUPTION CIVIC INITIATIVE BACCI

AUTOR:

Munir Podumljak

PSD ISTRAŽIVAČKI TIM:

Sandra Gajić, Ana Hećimović, Elizabeta Švaljek

NOVINARSKI ISTRAŽIVAČKI TIM:

Ana Jelinić, Denis Latin, Domagoj Margetić

PUBLIKACIJA PROJEKTA:

IPA 2008 Programme- Support to Partnership Actions „Fight against Corruption, Organized Crime and Trafficking“

IZDAVAČ:

PARTNERSTVO ZA DRUŠTVENI RAZVOJ

UREDNIK:

Munir Podumljak

GRAFIČKO OBLIKOVANJE:

ACT Printlab d.o.o., Čakovec

NAKLADA:

350 primjeraka

Ovaj projekt financirala je Europska unija.



Ovaj dokument proizведен je uz finansijsku pomoć Europske unije.

Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Partnerstva za društveni razvoj i ni pod kojim uvjetima ne odražava stav Europske unije.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina



Ova publikacija rezultat je regionalnog istraživačkog projekta za jugoistočnu Europu “**Balkanska antikorupcijska građanska inicijativa – BACCI**”, koji provode udruga Partnerstvo za društveni razvoj iz Zagreba, Rumunjsko akademsko društvo iz Rumunjske, Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, Fond za otvoreno društvo Srbija, te Centar za razvoj neprofitnog sektora Srbija

Projekt je usmjeren na uspostavljanje djelotvornih mehanizama monitoringa sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti i financira ga Europska komisija u sklopu IPA programa.

Uvod

Projekt BACCI – Balkan Anti-Corruption Civic Initiative financiran je od strane Europske komisije, unutar pretpriistupnog programa IPA. Njegova provedba je započela u siječnju 2010. godine. Voditelj projekta je udruženje Partnerstvo za društveni razvoj, a partneri u projektu su Rumunjsko akademsko društvo (SAR), Fond Otvoreno društvo iz Bosne i Hercegovine, Fond za otvoreno društvo iz Srbije i Centar za razvoj neprofitnog sektora iz Srbije.

Opći cilj projekta BACCI je poboljšati kapacitete zemalja Zapadnog Balkana kako bi se mogle učinkovito boriti s korupcijom kroz stvaranje i provedbu inovativnih alata za antikorupciju i prijstupa temeljenih na empiričkim i komparativnim analizama podataka, te na partnerstvu među regionalnim organizacijama civilnog društva kao i na partnerstvu i razumijevanju među dionicima, ciljanim skupinama i korisnicima tih akcija.

Također, projekt je usmjerjen na jačanje uloge organizacija civilnog društva u Zapadnom Balkanu pri kreiranju, provedbi i praćenju politika za antikorupciju, promicanje partnerstva među regionalnim organizacijama civilnog društva te povezivanja i razmjene iskustva i znanja vezanih uz antikorupciju između zemalja Zapadnog Balkana i Europske unije, kao i na jačanje sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka te promicanje participativne demokracije u regiji Zapadni Balkan.

Kako bi se navedeno postiglo, istraživački timovi u tri zemlje uz akademsku podršku Rumunjskog akademskog društva, proveli su sveobuhvatno istraživanje javnih politika za sprječavanje sukoba interesa, kao i javnih politika s kojima koegzistiraju javne politike za spriječavanje sukoba interesa, poput Zakona o pravu na pristup informacijama, Zakona o proračunu, zakona o javnoj nabavi i drugih pratećih zakona. Pored analize zakona, poseban fokus je bio na analizi manifestacija sukoba interesa, kako bi se manifestirani problem reflektirao na postojeće zakonodavstvo te na taj način uočile slabosti, odnosno potrebe i načini poboljšanja instrumenata spriječavanja i reguliranja sukoba interesa, te smanjenja štete koju sukob interesa čini funkcioniranju političkog sustava i javne administracije.

U Republici Hrvatskoj, subjekt analize bili su 5 gradova (Čakovec, Osijek, Sisak, Split i Zagreb) i 4 ministarstva (Ministarstvo finansija, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Ministarstvo uprave i Ministarstvo unutarnjih poslova).

U Bosni i Hercegovini, subjekt analize bili su 4 ministarstva (Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine, Ministarstvo finansija Republike Srpske, Ministarstvo finansija Federacije BiH, Ministarstvo finansija kantona Sarajevo), Distrikat Brčko, Kanton Sarajevo, 2 grada (Mostar, Banja Luka) i općina Trebinje.

U Srbiji, subjekti analize bili su 3 ministarstva (Ministarstvo finansija, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo zdravstva), 4 grada (Beograd, Kragujevac, Novi Sad, Užice) i općina Pirot.

Metodologija istraživanja uključivala je analizu pravnih okvira, istraživanje i analizu javno dostupnih podataka (Internet, sudski registar, zahtjevi za pristupom informacijama prema ZOPPI, javno dostupni službeni podatci itd..), te terenska istraživanja uz intervjuje s lokalnim dionicima javnih politika i novinarima koji su pratili rad gradske uprave (intervjui). Analizirane teme unutar BACCI projekta su pravo na pristup informacijama, finansijsko upravljanje (proračuni), javna nabava, zapošljavanje i imenovanje, mediji i civilno društvo.

Prilikom terenskog istraživanja, intervjuirane su sljedeće osobe (osobe odnosno ministarstva koja su pristala na intervju):

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi: državni tajnik Dražen Jurković, Tajnica Ministarstva Zlata Kedžo, ravnateljica Uprave za finansijsko poslovanje Katja Matijević.
Ministarstvo financija: Vesna Pardon, **načelnica Odjela za razvoj i upravljanje ljudskim potencijalima**

Ministarstvo uprave te Ministarstvo unutarnjih poslova nisu odgovorili na upite istraživača.

Grad Zagreb: predsjednica Gradske skupštine Morana Paliković Gruden, Jozo Radoš iz Kluba gradskih zastupnika HNS-a, Margareta Mađerić iz Klub zastupnika HDZ-a i Velimir Srića, predsjednik Kluba gradskih zastupnika Nezavisne liste Velimira Sriće-HSLS.

Grad Sisak: zamjenik gradonačelnika Agan Velić, Tomislav Dovranić iz gradonačelnikovog ureda – odnosi s javnošću, vijećnik SDP-a u Gradskom vijeću Davorko Vidović, predsjednica sisačkog Ogranka SDP-a Kristina Ikić Baniček, predsjednik sisačkog Ogranka HSLS-a Miljenko Žamarija i Gabrijela Kramarić Eid, tajnica sisačkog Ogranka HSLS-a. Novinari: Danijel Prerad, Zdravko Strižić i Mato Piškor.

Grad Čakovec: predsjednik Gradskog vijeća Gordan Verbanec (SDP), zastupnik Stevo Tkalčec (HDZ) i zastupnica Marija Ružić (HSL). Novinari: Aleksandra Ličanin, Ivica Kruhoberec i Dražen Kovač.

Grad Osijek: Predsjednik Gradskog vijeća Gordan Matković. Novinari: Krunoslav Kartus i Drago Hedi.

Grad Split: zamjenik predsjednice Gradskog vijeća Darko Parić (SDP), pročelnica Službe za gospodarstvo, poduzetništvo i razvoj Željka Kerum, vijećnik Joško Dvornik (HNS), Srđan Marinčić iz Građanske inicijative za Split. Novinari: Leo Nikolić, Damir Petranović, Sandi Vidulić i Mak Jovanović.

Sukob interesa – nevidljivi ubojica demokracije!

Desetljeće borbe protiv korupcije

U posljednjem desetljeću intezivirali su se globalni i regionalni napor na suzbijanju korupcije. Korupciju se prepoznao kao jedan od gorućih globalnih problema, te se nizom pravnih okvira poput konvencija ujedinjenih naroda (UNCAC), Vijeća Europe stvorio pravni okvir i obaveza za zemlje članice da započnu proces izgradnje pravnih propisa kao i institucija za suzbijanje korupcije. Od početka novog milenija regija Jugoistočne Europe odnosno Zapadnog Balkana, koju uglavnom čine zemlje sljednice bivše Jugoslavije, prošla je kroz tri evolutivne faze u izgrani sustava za suzbijanje korupcije. U prvoj fazi (2000 - 2004), uglavnom pod okriljem Pakta stabilnosti (Stability pact) i incijativa pod okriljem Vijeća Europe, usvojene su prve nacionalne antikorupcijske strategije, temeljni set zakona (Zakon o pravu na pristup informacijama, Zakon o spriječavanju sukoba interesa, unaprijeđeni zakoni o Javnoj nabavi, Zakoni o financiranju političkih stranaka i sl.), te su uspostavljene institucije za suzbijanje različitih oblika korupcije, poput USKOK-a i Povjerenstva za spriječavanje sukoba interesa. U drugoj fazi (2004 - 2008), u kojoj je primarnu ulogu preuzeila težnja zemalja regije ka članstvu u EU, radilo se na unaprijeđenju institucionalnog i pravnog okvira za suzbijanje korupcije, unaprijeđenju zakona i izgradnji kapaciteta novouspostavljenih institucija. Treća faza (2008 – još uvijek u tijeku) donijela je i prva mjerila učinka novouspostavljenih institucija i zakonodavnih rješenja te prve analize napravljenog u desetljeću borbe protiv korupcije.

Zašto sukob interesa kao predmet istraživanja?

Od samog početka pregovora RH s Europskom komisijom, u izvješćima o napretku Sukob interesa navodi se kao problem koji se ne razumije dovoljno na svim razinama, te navodi kako su, "i pored niza unaprijeđenja", mjere za spriječavanje sukoba interesa još uvijek slabe i nedostatne.

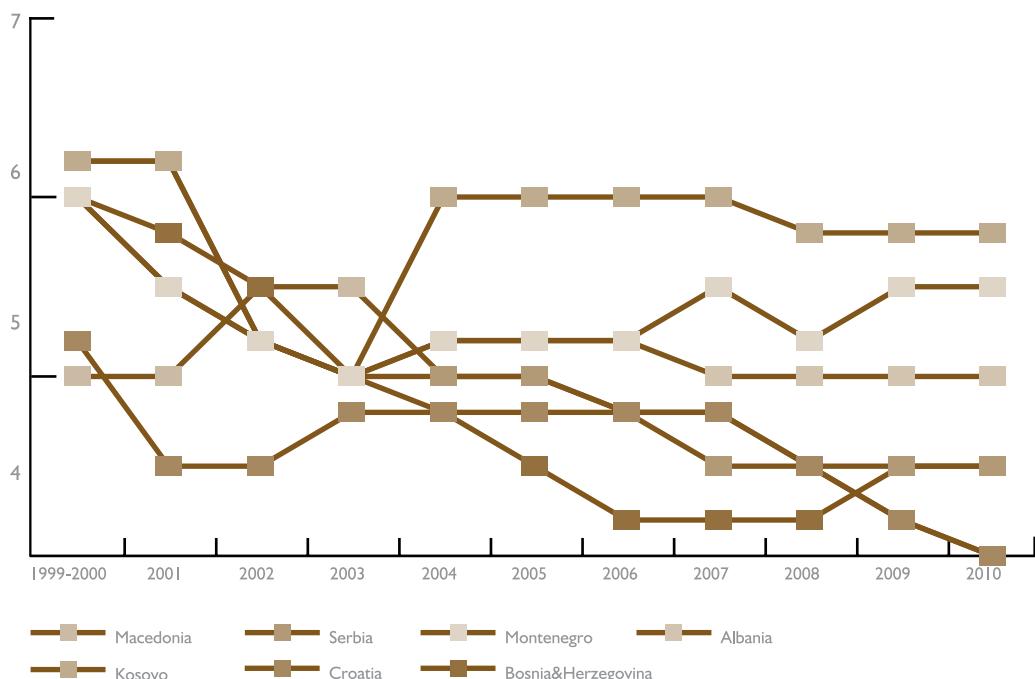
Iako opća izjava da se sukob interesa ne razumije ne govori mnogo o podrijetlu i razini problema, kao takva traži dodatna pojašnjenja i empirijske podatke kako bi je mogli objasniti, odnosno kako bi znali s kakvom vrstom problema se susrećemo.

Kao i kod svakog drugog problema, preduvjet rješavanja problema sukoba interesa jest njegovo razumijevanje. Sukob interesa iako ne predstavlja korupciju sam po sebi čini temelj organizirane i sistemske korupcije. Često neizbjegjan u obnašanju bilo kakve dužnosti, ukoliko nije reguliran, stvara plodno tlo za zarobljavanje javnih funkcija u ruke interesno povezanih osoba, te čini nesagledivu štetu demokraciji i društvenom razvoju. Iako je, kao i u slučaju korupcije, veliki broj definicija sukoba interesa, sukob interesa, u njegovom štetnom obliku čini sukob između jednog ili više interesa u nekom pothvatu, pri čemu manje važan ili manje principijelan interes(i) prevladava nad najvažnijim odnosno najprincipijelijim interesom(ima) čime se pothvatu šteti ili mu se smanjuje učinkovitost. S druge strane korupciju čini svaka aktivnost koja počiva na zloupotrebi javne ovlasti za privatni probitak ili korist dužnosnika ili dužnosnice, službenika ili službenice, odnosno osobe koja odlučuje o javnom interesu. Stoga je fokus istraživanja koje smo proveli u tri zemlje, sukob interesa povezan s korupcijom, odnosno javnim ovlastima od državne razine do lokalnih zajednica.

Iako je nesporno da je u borbu protiv korupcije u Hrvatskoj uloženo mnogo truda i resursa, opći dojam je, reflektiran u različitoj indexaciji (poput TI CPI), da provedene mjere i učinjeni napor nisu dostatni, odnosno da nisu ispunili očekivanja građanki i građana kao i dijela stručne javnosti. Situacija prema indexima nije bitno različita niti u ostalim balkanskim zemljama.

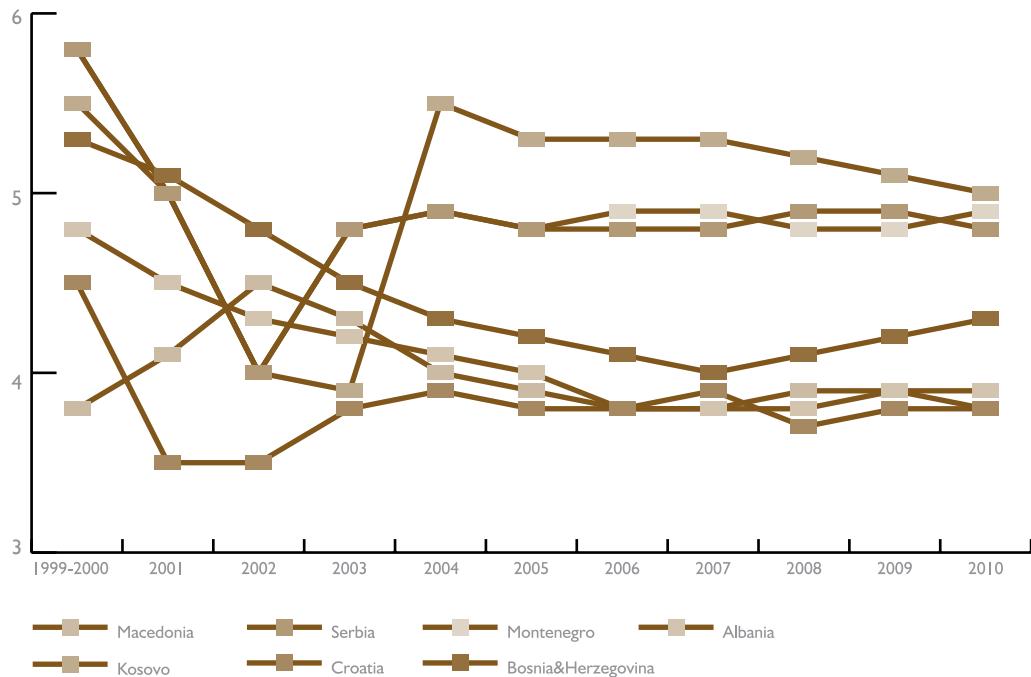
World Bank indicators:

Corruption Ratings



World Bank Indicators

Democracy score



World Bank – democracy scores, 1999/2000–2010

Iz podataka Svjetske Banke može se zaključiti da je na polju suzbijanja korupcije, kao i demokratizacije na Zapadnom balkanu, nakon početne euforije i reformi iz prve faze (2000 – 2004) godine došlo do stagnacije, odnosno recesije u rezultatima, kao i do negativnog trenda u stavovima javnosti. Iz analiziranih indikatora proizilazi i nesporna veza između indikatora demokracije (sloboda medija, vladavina prava, vlasnička prava, ekonomski slobode, razvoj civilnog društva i slično) i indikatora korupcije odnosno borbe protiv korupcije. Korelacija između navedenih pojava posebice je važna na polju reguliranja odnosno suzbijanja sukoba interesa. Zabrinjavajući podatak je da nema bitnih odstupanja u indikatorima između analiziranih zemalja (Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Srbije) iako se navedene zemlje nalaze u bitno različitoj fazi pridruživanja Evropskoj uniji, Republika Hrvatska je pri završetku procesa pridruženja, Srbija je pred otvaranjem pregovora, a Bosna i Hercegovina pred potpisom sporazuma o stabilizaciji i pridruženju (SAA). Na početku istraživanja, s obzirom na činjenicu da je borba protiv korupcije sastavni dio procesa pridruženja EU (nakon pridruženja Bugarske i Rumunske i službeno uvjet za pregovarački proces i pridruženje), očekivale su se veće razlike među analiziranim zemljama. S druge strane, s obzirom na investicije u borbu protiv korupcije i provedene sveobuhvatne reforme, jednako su rezultati u analiziranim zemljama trebali ukazivati na više pomaka u Republici Hrvatskoj u odnosu na druge zemlje, međutim to se nije desilo.

Jedan od razloga nepostojanja većih razlika između analiziranih zemalja, mogao bi ležati u činjenici da je fokus suzbijanja korupcije u predhodnom desetljeću bio kazneno pravni, uz prateći proces osvještavanja putem javnih kampanja, video spotova, letaka, postera te drugih uglavnom

marketinških materijala. Vrlo malo resursa je utrošeno na pravo sagledavanje problema, odnosno neovisnu analizu i istraživanja problema koja su mogla pomoći u određivanju neophodnih mjera za suzbijanje korupcije. Motivirana vanjskim procesima (pridruženje EU) izrada mjera, strategija i akcijskih planova, svela se na zadovoljavanje formalnih uvjeta, nastalih uglavnom na iskustvima EU s drugim zemljama članicama. U dizajniranom procesu, iako je formalno postojala, nedostajala je aktivnija uloga civilnog društva i neovisne istraživačke komponente što je nužno vodilo frustraciji javnosti spram prikazivanih rezultata u borbi protiv korupcije. Fokus intervencija na kazneno pravnu politiku, odnosno preventivnu u smislu edukacije javnosti o problemu kojeg je javnost itekako svjesna, izradio je status quo, u kojem su nacionalne vlasti nastojale različitim taktikama „uvjeriti“ supranacionalne institucije EU da se na borbi protiv korupcije radi, te da je ostvaren bitan napredak. Iako je nužno naglasiti da je u izgradnji institucionalnog i zakonodavnog okvira, u Republici Hrvatskoj doista došlo do velikog napretka, loše bi bilo negirati činjenicu da u smislu učinka navedenih mjera, situacija nije bitno poboljšana.

Zbog čega je to tako?

Kao što je ranije navedeno, provedene mjere, odnosno izgradnja zakonodavnog i institucionalnog okvira svodila se na simplificirani prijenos zakonodavnih rješenja, pojedinačnih mjera ili organizacijskih sustava na suzbijanju korupcije, bez prethodno utvrđenog stanja i nacionalne ili lokalne dijagnostike specifičnosti fenomena, koje su nužno dovele do frustracije vječite borbe bez vidljivih rezultata. Reguliranje sukoba interesa je posebice važno u tom pogledu. Sukob interesa za razliku od „mita“ kao uvriježenog sinonima za korupciju, u situacijama kada se manje više nesmetano razvija, stvara „clustere“ interesno povezanih skupina i pojedinaca, koje trgovinom utjecajima zarobljavaju javni interes i onemogućuju ravnomjerno i ravnopravno natjecanje u svim kategorijama, od gospodarstva i političkog djelovanja, do konzumacije općih građanskih prava i sloboda. Sukob interesa kao fenomen ne egzistira sam i ne može se regulirati odnosno zaprijetiti jednim zakonom. Sukob interesa egzistira u okruženju javnih politika, poput ciljanih politika za izgradnju integriteta tijela javne vlasti, odnosno političkog integriteta, politika koje reguliraju javnost rada tijela javne vlasti, politika za građanski nadzor nad radom tijela javne vlasti do gospodarskih politika kao i politika vezanih uz sudjelovanje javnosti u odlučivanju o javnom interesu. Stoga je ovo istraživanje i pokrivalo različita područja, od upravljanja proračunskim sredstvima, preko prava na pristup informacijama, do postupaka javne nabave, postupaka imenovanja, zapošljavanja i napredovanja u javnoj službi te financiranja udruga i odnosa s medijima.

Javne politike spriječavanja sukoba interesa u okruženju drugih javnih politika:

Učinkovita prevencija korupcije odnosno spriječavanje sukoba interesa temelji se na transparentnosti rada tijela javne vlasti, odnosno dostupnosti podataka te mogućnosti distribucije podataka i mišljenja o radu države prema široj javnosti kako bi javnost mogla donijeti javni sud o radu pojedinih državnih tijela, dužnosnika i državnih službenika. S obzirom da sukob interesa predstavlja prije svega moralnu, odnosno u zakonodavnom smislu disciplinsku kategoriju, javne politike spriječavanja sukoba interesa se moraju promatrati u svjetlu korelacije s drugim javnim politikama, poput javnosti rada tijela javne vlasti, odnosno Zakona o pravu na pristup informacijama. Kako bi javnost mogla donijeti ocjenu o radu dužnosnika nužan je kvalitetan pristup informacija. Odnosno uvid u detalje o dužnosnikovoj imovini i interesima, kao i podatci o institucionalnom djelovanju institucije u kojoj dužnosnik djeluje. Dio navedenih detalja u Hrvatskoj dostupan je putem Zakona o spriječavanju sukoba interesa, odnosno putem imovinskih kartica objavljenih na stranicama Povjerenstva za spriječavanje sukoba interesa. No, kvaliteta predmetnih podataka u smislu ispunjavanja svrhe zakona uvelike ovisi o kvaliteti podataka koje povjerenstvo objavljuje, odnosno o kvaliteti podataka koje povjerenstvo prikuplja (format imovinske kartice), te o mogućnosti da se u javno dostupnim dokumentima navedeni podatci provjere. Ovo istraživanje je između ostalog pokazalo sve izazove u suzbijanju sukoba interesa, odnosno izazove u građanskom sudjelovanju u provedbi politika za priječavanje sukoba interesa.

Zakon o pravu na Pristup informacijama:

U svim zemljama koje je pokriva BACCI projekt poslani su standardizirani upiti temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama. U Hrvatskoj je poslano ukupno 91 zahtjev za informacijom na 4 ministarstva i 5 gradova.

Zakon o pravu na pristup informacijama

INSTITUCIJA/ GRAD	Broj poslanih zahtjeva	Odgovor potpun	Odgovor nepotpun	Zahtjev odbijen	Bez odgovora
Grad Zagreb	11	2	5	2	2
Grad Split	11	7	3	0	1
Grad Sisak	11	7	2	1	1
Grad Osijek	11	2	1	0	8
Grad Čakovec	11	6	2	0	3
Ministarstvo unutarnjih poslova	9	2	2	1	4
Ministarstvo uprave	9	4	0	4	1
Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi	9	5	4	0	0
Ministarstvo finančnoga	9	5	4	0	0
UKUPNO	91	40	23	8	20

Na ukupno 40 zahtjeva, odnosno 44% je odgovoreno prema Zakonu o pravu na pristup informacijama iako ZOPPI egzistira već 8 godina i u tri navrata je modificiran i unaprijeđivan kako bi se osigurala učinkovitost u provedbi. Kada se gleda samo poštivanje ZOPPI nešto bolje rezultate su pokazali gradovi Sisak, Split i Čakovec, te Ministarstva finančija i Zdravstva i socijalne skrbi. Gradovi Zagreb i Osijek, kao i Ministarstvo unutarnjih poslova pokazali su porazne rezultate u kojima je odgovoreno na samo 2 upita od upućenih 11 (ugradovima) odnosno 9 prema ministarstvima.

Kod 31% zahtjeva pristup informaciji uopće nije bio moguć, dok je kod 25% zahtjeva odgovor bio nepotpun, odnosno nije dostavljen traženi podatak koji bi omogućio daljnje istraživanje (npr. imena članova povjerenstava za odlučivanje o javnoj nabavi). Ojetljiva područja, odnosno područja u kojima je pristup informacijama bio posebice otežan su bila javna nabava, imenovanja i zapošljavanja, odnosi s medijima te financiranje organizacija civilnog društva. Podatci o kojih se najlakše dolazio su bila opća proračunska izvješća. U slučaju Ministarstva unutarnjih poslova, umjesto odgovora na postavljene upite koje je poslala udruga, stigao je poziv voditelju projekta da se javi u ured za strance, gdje je službeno priopćeno da se na većinu upita – neće odgovoriti. Ovakav odnos s jedne strane daje poraznu statistiku u poštivanju ZOPPI, a s druge strane u bitnome otežava jednu od primarnih zadaća zakona o sprječavanju sukoba interesa, uvid u potencijalne interesne mreže koje narušavaju sam sustav upravljanja, odnosno otežavaju detektiranje potencijalnog, prividnog ili stvarnog sukoba interesa. Ranijim istraživanjima, opisanim u knjizi Zašto mito nije najveći problem (2010) već smo utvrdili korelaciju između transparentnosti i sukoba interesa, odnosno korupcije. Ovim istraživanjem, odnosno stavom tijela javne vlasti spram ZOPPI smo već u početku dobili indikatore gdje dublje gledati, odnosno tražiti anomalije u funkciranju tijela javne vlasti. Osnovna premla u istraživanju je bila da tijelo javne vlasti skriva podatke u slučajevima kada ima razloga za to, odnosno u slučajevima koji su upitni s etičke točke gledišta. Posljednje izmjene ZOPPI, pogotovo s obzirom na činjenicu da je Pristup informacijama u RH postao ustavna kategorija trebale bi donijeti poboljšanja. No kakava i u kojem smislu, te da li će ta poboljšanja utjecati na sprječavanje sukoba interesa, teško je reći u ovom trenutku.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa

Zakon o sprječavanju sukoba interesa je četiri puta dopunjavan i mijenjan od 2003. godine na novo. Većina promjena se odnosila na osnaživanje sankcija, te veću disciplinu i izvještavanju o imovini dužnosnika. No, i nakon posljednjih izmjena zakona, Zakon o sprječavanju sukoba interesa svoj fokus drži na imovini dužnosnika, a ne na detektiranju i sankcioniranju sukoba interesa te je za očekivati da, kao takav, neće donijeti bitne promjene u odnosu na postojeće stanje sukoba interesa. Iako je Vlada prije upućivanja zakonskog prijedloga u saborsku proceduru obećala javne konsultacije oko zakona, niti jedna od udruga aktivnih u polju borbe protiv korupcije nije bila konsultirana prije same rasprave u Hrvatskom Saboru kada je već bilo kasno za bilo kakve ozbiljnije intervencije.

Prvi veliki izazov u provedbi novog zakona odnosi se na samo započinjanje postupka pred povjerenstvom. Prema novom zakonu, povjerenstvo ostaje jedini subjekt ovlašten za započinjanje istraživačkog postupka. Po prijavama povjerenstvo može ali ne mora započeti istragu. S obzirom na primjedbe civilnog društva oko sastava povjerenstva, u kojem će većinu činiti politički subjekti koje odobrava Sabor RH, za očekivati je nastavak politizacije rada povjerenstva, odnosno politički utjecaj u odlučivanju o sukobu interesa, koji je bio i ostao karakteristika u radu povjerenstva do sada. S obzirom na razinu isprepletenih utjecaja te interesnu isprepletenu politiku, gospodarstva, medija i civilnog društva, ukidanje obaveze za pokretanje postupka po prijavama zainteresiranih strana izvan političkog sustava, onemogućeno je sudjelovanje javnosti u procesu, a i sam koncept „može ali ne mora“ suprotan je principima pravnog sustava u RH.

Prema tekstu novog zakona, ponovo je mali broj dužnosnika obveznik provedbe zakona o sprječavanju sukoba interesa, Nacionalna tijela javne vlasti, te Gradske čelnici, ali ne i sve osobe koje odlučuju o javnom interesu, čime je ostavljen prostor za razvoj organizirane korupcije, odnosno sistemske političke korupcije koja će ostaviti dugotrajne posljedice na sam rad tijela javne vlasti. Na primjer, jedna od ključnih institucija važnih za zaštitu javnog interesa HRT - skoro je potpuno izostavljena iz Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Uprava HRT-a koja je glavni izvršni organ HRT-a).

Izmjene ne slijede preporuke Vijeća Europe kojima se regulira sukob interesa, odnosno nije jasno naznačena razlika između stvarnog, potencijalnog i prividnog sukoba interesa te materijalne i nematerijalne prednosti koja proizlazi iz njih (zakon se bavi imovinom i vlasništvom). Ovako koncipiran zakon ostavlja beskrajne mogućnosti za manipulaciju, te kao što smo već rekli politizaciju odnosno izbjegavanje odgovornosti za dužnosnike koji na određeni način imaju utjecaj na većinu u povjerenstvu (što bi teoretski mogla biti parlamentarna većina u Saboru).

Po pitanju sankcija ništa se bitnije nije promijenilo novim izmjenama i dopunama, iako se na prvi pogled čini da su učinjene znatne tekstualne izmjene u ovom dijelu zakona. Jednu od ključnih mjera zapriječavanja štete nastale sukobom interesa – Poništavanje pravnih akata proizašlih iz sukoba interesa, moguće je provesti samo u postupcima javne nabave (zahvaljujući prije svega novom zakonu o Javnoj nabavi) dok npr zapošljavanje, imenovanje ili drugi pravni akti doneseni u sukobu interesa ostaju na snazi. Na ovaj način, hipotetski je moguće da se cijeli amndnistrativni sustav stavi pod kontrolu visokorangiranog dužnosnika, ili skupine dužnosnika (npr Vlada) bez ikakve sankcije ako se utvrdi da su takovi akti doneseni mimo zakona. Otklanjanje ili plaćanje štete nastale sukobom interesa nije definirano zakonom o sprječavanju sukoba interesa, dok kazneni zakon ne pokriva većinu situacija koje su specifične za sukob interesa. Pri izricanju sankcija, moguće je sankcioniranje unosa neistinitih podataka o imovini, no ne i sankcioniranje unosa neistinitih podataka vezanih uz interes i potencijalnu nematerijalnu prednost za dužnosnika, što i dalje ostavlja prostor za razvoj sukoba interesa, odnosno ostavlja ozbiljan prostor za zarobljavanje javnog interesa u uski krug interesno povezanih pojedinaca i skupina.

Sankcije za prekršaje zakona vezane uz imovinu, primanje darova, naknade, obavljanje drugih poslova, članstvo u upravnim tijelima i nadzornim odborima, ograničenje poslovanja za trgovačka društva te obveze infomiranja o načinu stjecanja imovine su:

Opomena, obustava dijela mjesecne plaće (od 2.000 – 40.000 kn na maksimalni rok od godinu dana), te javno objavljanje odluke povjerenstva. Ove mjere koje su postojale i do sad, su samo blago napredovala u iznosima, koji su u smislu prevencije sukoba interesa nedostatni i ne predstavljaju ozbiljniju zapreku milijunskim poslovima povezanim s sukobom interesa kojima svjedočimo svaki dan.

Samo u slučajevima kada dužnosnik odbije provesti odluku povjerenstva o ispravku imovinske kartice povjerenstvo može donijeti prijedlog o razrješenju dužnosnika. No začuđujuće je da zakon izrijekom kaže da nadležno tijelo u kojem imenovani dužnosnik radi nije obavezno provesti prijedlog povjerenstva, čime se takva mjera čini uglavnom besmislenom, pogotovo u primjerima etike u radu, odnosno ponašanja spram neobaveznih sankcija kakve su detektirane u skoro svim promatranim subjektima u kojima se takve odluke uglavnom ismijavaju od strane dužnosnika. Pri tome, važno je naglasiti da povjerenstvo takve ovlasti za izricanje neobvezujuće sankcije ima samo u slučajevima kada dužnosnik odbije unijeti istinite podatke po preporuci povjerenstva, dakle dužnosnik i dalje može nesmetano unositi neistinite podatke ukoliko povjerenstvo odbije provesti postupak protiv njega (ukoliko predstavlja važnog dionika vladajuće stranke), a mogućnosti razrješenja dužnosnika u slučajevima kada je u pitanju sukob interesa nema. Prema tome

nesporno je da se zakon i dalje bavi pitanjima imovine, i to tzv mekim mjerama, dok pitanje sukoba interesa ostaje na margini zakona koji bi se trebalo baviti isključivo ovom temom. Poziv na ostavku dužnosnika, povjerenstvo isto tako može izreći samo u slučajevima vezanim uz neispunjenje zahtjeva povjerenstva spram podataka u imovinskoj kartici, slične mogućnosti kada je u pitanju sukob interesa nema.

Mehanizmi upravljanja sukobom interesa (što napraviti kod potencijalnog sukoba interesa) ne mogu odgovoriti na stvarne situacije u kojima se dužnosnici/e nalaze. Iako u situacijama potencijalnog sukoba interesa postoji mogućnost traženja mišljenja povjerenstva, rokovi (npr u situacijama javne nabave), kao i sama činjenica da je povjerenstvo neprofesionalno političko tijelo, predstavljaju zapreku učinkovitosti u radu dužnosnika, te samim tim ovakva mjera može nanijeti više štete nego koristi u situacijama kada se dužnosnici pokušavaju ponašati sukladno zakonu.

Sukob interesa je za sada jedino jasno reguliran u postupcima javne nabave kada postupak uključuje izravni sukob interesa, dok cijeli ostatak procesa donošenja odluka ostaje manje izvan učinkovitih zakonskih normi.

Istraživanje je pokazalo da je posebice osjetljiva kategorija postupak prenošenja prava (udjela u vlasništvu nad društvom) na drugu osobu, koja je privremenog karaktera i ne prijeći bogaćenje tvrtki, odnosno pravnih osoba za vrijeme mandata, čime se omogućuje posredno bogaćenje dužnosnika nakon što ponovno povrati udjel u društvu nakon prestanka obnašanja dužnosti. Pri tome propisano ograničenje sklapanja ugovora se odnosi samo na situacije ukoliko je dužnosnik stekao udjel u tvrtki do 2 godine prije stupanja na dužnost te potencijalni izravni sukob interesa (kada bi se te tvrtke natjecale pred tijelom javne vlasti kojim upravlja dužnosnik) dok se često viđena trgovina utjecajima na ovaj način ne regulira.

Ukratko, Zakon o sprječavanju sukoba interesa ne temelji se na praksi i problematici sukoba interesa u RH, već se vodi polovičnim rješenjima preuzetim iz drugih zemalja, a koja funkcioniraju u potpuno drugačijem zakonodavnom okolišu. Uspostava političkog tijela (povjerenstva) u situacijama s kojima se u provedbi teško nose i puno učinkovitije profesionalne agencije, jednostavno neće moći odgovoriti na problematiku sukoba interesa. Stoga je javne politke za sprječavanje sukoba interesa potrebno revidirati i uvesti mehanizme, kao i institucionalni okvir koji odgovara detektiranim problemima.

Karamarko studija slučaja

Prema podacima objavljenim na stranicama Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa, Ministar unutarnjih poslova Tomislav Karamarko podnio je ukupno 3 imovinske kartice za vrijeme dužnosničkih mandata od 2004. godine. Prema njima vlasnik je stana u Zagrebu od 105 četvornih metara vrijednosti 180.000,00 EUR-a. Stan je kupljen kreditnim zaduženjem kod PBZ-a 1995. godine. Rok vraćanja je 40 godina. Podaci o imovini bračnog druga kažu da je u posjedu ministrove obitelji osobni automobil Peugeot 206 skromne vrijednosti 4.500,00 EUR-a. Za posljednju karticu podatke je predao 4. svibnja 2011., ali oni još nisu uneseni.

Ministra Karamarka u medijima se često spominje kao dužnosnika s vrlo skromnom imovinom. Provedenim istraživanjem, Partnerstvo za društveni razvoj došlo je do drugačijeg zaključka. Na zemljištu Ivankuša 2006. godine Tomislav Karamarko je zajedno s bratićima Karamarko podnio zahtjev za parcelaciju zemljišta, čime se stekao osnov sumnje da je Ministar vlasnik dijela parcela na predmetnom zemljištu. Zemljište u Ivankuši, pored sporne situacije u kojoj Tomislav Karamarko vlasništvo nije unio u svoju imovinsku karticu što je bio dužan, sporno je i s obzirom na činjenicu da je izradom novog prostornog plana općinska vlast Grada Obrovca nesporno pogodovala ministru Karamarku, smanjujući građevnu zonu na cijelom Obrovačkom prostoru, a istovremeno šireći građevnu zonu upravo na zemljište koje pripada ocu Tomislava Karamarka te Tomislavu Karamarku osobno.

S druge strane uvale Meka Draga prema ušću Zrmanje je vrlo sličan problem. Naime, pred Općinskim sudom u Benkovcu vode se dva postupka zbog zemljišta na lokaciji „zidine“ pokraj Kruševa; P-707/09 i P-39/10, i to zbog posjeda i vlasništva na katastarskim česticama 2341/13 i 2341/504. Radi se o ukupno više od 400.000 metara četvornih zemljišta. Za razumijevanje navedenih sporova važno je da je zbog pokušaja uzurpacije vlasništva nad državnim zemljištem na ušću Zrmanje, Marijan Joso Karamarko podnio prijavu protiv braće Ante Šime Karamarko i Ivica Karamarko, te njihovog bratića Željka Karamarko Općinskom državnom odvjetništvu u Benkovcu. Važno je naglasiti da se na predmetnim česticama nalazi i zemljište koje pripada ocu Tomislava Karamarka, Martinu Karamarku. Parcela oko koje ranije navedeni bratići Karamarko vode spor te parcela oca ministra Karamarka je povezana, i sva zajedno čini veliku cjelinu. I na ovom dijelu je Grad Obrovac, odnosno Gradonačelnik grada Obrovca i Gradsko vijeće, pogodovao ministru Karamarku. Naime određivanjem da će predmetna lokacija postati turistička zona (T2 na prostornom planu) za izgradnju apartmanskih naselja, vrijednost ovog zemljišta je uvećana višestruko, kao i onog predhodnog u Ivankuši.

Prema posljednjim nalazima istraživanja, Tomislav Karamarko bio je u upravi, odnosno posredni ili neposredni suvlasnik, u najmanje pet pravnih osoba. To su: Stabilis consultum d.o.o., Doron net d.o.o., Ippon security d.o.o., i Soboli d.o.o., te u ustanovi Sigurnost educa, bio je i član uprave tvrtke Caballus-net d.o.o. Te činjenice naizgled nisu sporne, ali i te kako je sporna činjenica da tijekom istraživanja u dokumentima trgovačkog suda Udruga nije uspjela naći bilo kakvo obrazloženje trenutnog ministrovog odnosa s navedenim tvrtkama, osim da on ,navodno, više nije vlasnik. Ministar nije naveo bilo kakav vlasnički odnos s predmetnim tvrtkama u imovinskoj kartici. No tijekom javne rasprave, bivša glasnogovornica SOA-e je potvrđila da je ministar prenio vlasničke udjele u tvrtkama, odnosno ključnoj tvrtki SOBOLI d.o.o. na odvjetnika Marijana Hanžekovića, a što u bitnome utječe na procjenu ponašanja Ministra Karamarka, odnosno upućuje na sumnju u zlouporabu položaja i ovlasti u svrhu osobnog bogaćenja, odnosno pogodovanja povezanim osobama i s ministrom povezanim pravnim osobama.

Važno je naglasiti da se poslovi tvrtki s kojima je ministar povezan provlače ispod radara Zakona o javnoj nabavi jer se uglavnom radi o poslovima sigurnosti. Ipak, nesporno je da su tvrtke kojima će Ministar Karamarko ponovno biti suvlasnik nakon što mu prestane dužnosnički mandat, sudje-lovale u poslovima s javnim poduzećima, i na tim poslovima višestruko uvećale svoju vrijednost, što upućuje na protupravno stjecanje imovinske koristi.

Tvrtka Soboli d.o.o. je u vrijeme istrage u predmetu SPICE dobijala konsultanske poslove od tvrtke Podravka u iznosu od preko 3 milijuna kuna. Isto tako, u vrijeme predistražnih i istražnih radnji vezanih uz Hrvatske autopiste, tvrtka Soboli d.o.o. s HAC-om potpisuje ugovore vrijedne više od 18 milijuna kuna (18.735.635, 60 kn).

Ustanova Sigurnost Educa je temeljem dokumenata u sudskom registru prešla u 100%-tno vlasništvo tvrtke Soboli. Ovdje je posebice važno da licence za poslove sigurnosti (npr zaštitarsku djelatnost) izdaje upravo MUP, a što nesporno predstavlja sukob interesa.

Prema medijskim izjavama samog vlasnika tvrtke Caballus-net d.o.o., Tomislav Karamarko je bio direktor te tvrtke u vrijeme kad nije bio na dužnostima u državnoj upravi. To je u redu, ali ono što slijedi nije. Za ministra bi ipak trebala biti neprilika veza s tvrtkom čiji će vlasnik uskoro postati predmetom istrage Državnog odvjetništva. Protiv vlasnika Caballusa pokrenut je kazneni postupak zbog kršenja Zakona o gradnji na otoku Braču. Isto tako tvrtka se spominje i u poslovima oko nekretnina s tvrtkom Sole Orto d.o.o. Ti su poslovi postali poznati po sumnjivim ulaganjima Mariborske nadbiskupije zbog kojih je svojedobno smijenjen sam biskup. Kapital nadbiskupije i dalje je u Sole Orto d.o.o.

Veliku ljubav i strast Tomislav Karamarko gaji prema Košarkaškom Klubu Zagreb. Ministar je dopredsjednik Kluba, što znači da obavlja izvršnu funkciju. Sporna je činjenica što je većina ljudi okupljenih oko KK Zagreb pod istragama, odnosno sumnjama u počinjenje kaznenih djela, kao i činjenica da te istrage nemaju epiloga. Između ostalih, u Upravi i Skupštini Kluba sjedi i Nino-slav Pavić, suvlasnik EPH. Zanimljivo, Pavić odnosno tvrtka u njegovom suvlasništvu spominje se i u dijelu istraživanja u Obrovcu. Naime, tvrtka Dekaokto je pod povoljnim uvjetima postala vlasnikom više od 20.000 četvornih metara zemljišta u Gradu Obrovcu (zemljište je plaćeno po cijeni od 20 kuna po metru četvornom). Svrha kupoprodaje je navodno bila izgradnja tiskare u Obrovcu. No 2009. godine tvrtka Dekaokto se ukida i pripaja EPH. U trenutku ukidanja obvezе tvrtke su oko 150.000.000,00 kuna prema Hypo Leasingu Croatia. Tiskara nije sagrađena.

Grad Obrovac prodao je i zemljište nekadašnje tvornice glinice u Obrovcu. Zemljište veličine 505.000 četvornih metara po cijeni od 17 kuna po metru četvornom kupila je President grupa. Smatrajući kako se radi o štetnom ugovoru 2010. godine dio gradskih vijećnika podnosi kaznenu prijavu protiv gradonačelnika Ante Župana i tajnika Grada Obrovca Slobodana Jurjevića. Epiloga prijave do danas nema. Zanimljiv podatak je da se kao zastupnik ovog američkog investitora u javnosti pojavljuje Luka Jerić, protiv kojeg se prema pisaniu medija vode čak 14 kaznenih postupaka u vezi s malverzacijama u njegovoj propaloj Alpe Jadran banci. Istraživanjem smo utrdili kako tvrtka President Grupa prema službenim podacima ne predstavlja američku investiciju u RH, već čudan tijek novca, za koji se prije može sumnjati da predstavlja zamršene puteve pranja prljavog kapitala iz RH koji nam se javno predstavlja kao ugledni američko-hrvatski projekt. Projekt koji bi trebale istraživati ovlaštene institucije RH, no epiloga niti u ovom predmetu, odnosno podnesenoj kaznenoj prijavi nema.

Veliki gospodarski poticaj Gradu Obrovcu, prema izjavama gradske vlasti, trebala je biti i investicija tvrtke Fassa Bartolo, ugledne talijanske tvrtke za proizvodnju žbuke, vapna i drugih građevnih materijala i sirovina. Prema pisanju medija, predviđena je gradnja tvojnica žbuke, vapna, boje i cementa na lijevoj strani rijeke Zrmanje. Tijekom istraživanja, stanovnici obrovačkog kraja sa strahom su pričali o dovozu nepoznatog otpada kamionima u kasne noćne sate. Otpad se prema izjavama očevidaca istresa u bokositne jame, nakon čega se sve prekrije kamenom. Sumnjuju da je otpad opasan i štetan, a u prilog tome govor i podatak da su Bokositne jame u vlasništvu tvrtke Fassa već bile predmetom iste sumnje u općini Promina, nedaleko od Obrovca. Prema tvrdnjama načelnika općine Promina Paula Cote, krajem 2009. godine analiza Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo pokazala je da otpad u bokositnoj jami Čveljića Dolac sadrži toksične tvari, opasne za biljni i životinjski svijet, a moguće i za ljudе. Predmet je prijavljen nadležnim institucijama. Osim što je načelnik općine Paulo Cota osumnjičen za zlouporabu, drugog epiloga po prijavi nema.

Vraćamo se natrag u Zagreb. Gdje je navodno sve i počelo. 8.svibnja 2007. godine Udruga Partnerstvo za društveni razvoj proslijedila je jednu prijavu USKOK-u. Prijava se odnosila na bivšu glasnogovornicu ureda Predsjednika Stjepana Mesića Vjeru Šuman, a predmet je bio kupoprodaja ljetnikovca Cvijete Zuzorić u Brsečinama kod Dubrovnika. Ljetnikovac povjesne vrijednosti, Ustanova Južne kulture, prodala je na javnom natječaju tvrtki MEDI STEP d.o.o. 27.03. 2001. godine. No, prema tada priloženoj dokumentaciji, ista ustanova prodala je Ljetnikovac Cvijete Zuzorić i Vjeru Šuman. Iako Vjera Šuman nije sudjelovala u nadmetanju po natječaju, Ustanova Južne Kulture je u dokumentu ustvrdila da je Vjeri Šuman prodala taj isti ljetnikovac 26. 03. 2001. godine po cijeni od otprilike 280.000,00 tadašnjih maraka. Ne ulazeći tko ima pravo prvenstva u navedenom predmetu, činjenica da postoje dva kupoprodajna ugovora u dva dana na istu nekretninu govor o sumnji u počinjenje kaznenog djela. I to smo proslijedili zajedno s dokumentacijom na nadležno tijelo. U vrijeme kupnje Vjera Šuman je bila radna kolegica Tomislava Karamarka u uredu Predsjednika Mesića. Na ljetnikovac se sada već po običaju upisala HYPO banka svojim opterećenjem po kreditu. Jedno od pitanja koje smo imali za ministra Tomislava Kramarka je da li je on kao privatna osoba po predmetnom kreditu kod Hypo banke bio jamac, njegovoj radnoj kolegici Vjeri Šuman? S obzirom da nismo dobili odgovor na to pitanje, to su trebale zajedničkim snagama utvrditi Policija, Državno Odvjetništvo odnosno USKOK, porezne vlasti, agencija za sprječavanje pranja novca, no već smo u ranijim primjerima utvrdili da to nije lako. Nekoliko godina poslije, Ljetnikovac je prodan izraelskom državljaninu A.G. za iznos od 600.000 EUR, a Vjera Šuman pokušavajući demantirati izjave Munira Podumljaka potvrđila sumnje Partnerstva za društveni razvoj i dala odgovor na pitanje koje je ministar Karamarko godinama ignorirao: „Jedina izrečena istina je da mi je gospodin Karamarko bio jamac za kredit, na čemu sam mu zahvalna i koji sam mu u cijelosti isplatila“, izjavila je.

Zaključno, važno je naglasiti ključnu činjenicu da su tvrtke kojima je ministar bio izravno ili posredno suvlasnik, prema pisanju medija, ali i izjavama austrijskih istražitelja, pod istragom zbog više konsultantskih poslova obavljenih za HYPO banku (navodno, radi se o 8 ugovora). Nekretnine tvrtke President d.o.o., President Grupe, kao i IGH Lux Energije opterećene su HYPO kreditima. Nekretnine Dekaokto d.o.o. opterećene su HYPO obvezama. Većina nekretnina koje se spominju u ovom materijalu imaju u sudskim registrima na sebi oznaku HYPO. Prema izjavama dijela gradskih vijećnika Grada Obrovca, sve gradske službe, kao i gradska poduzeća, dobila su nalog da posluju preko Hypo banke.

Podsjetimo, terenskim istraživanjerm i analizom javno dostupnih podataka pronašli smo sljedeću imovinu: 5 tvrtki s kojima je ministar nesporno bio u vlasničkom odnosu, te čestice ukupne površine više tisuća kvadrata. Sva je imovina znatno dobila na vrijednosti od kada je Tomislav Karamarko ponovno postao dužnosnik 2004.godine. Ministar nikada nije deklarirao predmetnu

imovinu u svojoj imovinskoj kartici, niti je objasnio svoj trenutni odnos s tvrtkama kojima je bio vlasnik, a što mu je bila dužnost prema Zakonu o sprječavanju sukoba interesa. S druge strane, u tijelima državne uprave koja su dužna čuvati predmetne podatke i iste javnosti ili zainteresiranim strankama dati na uvid, Trgovački sud u Zagrebu te Katastar grada Obrovca, nismo mogli doći do podataka o ministrovom imovnom stanju iako bi ova tijela trebala voditi evidenciju o stvarnom stanju vlasništva nad tvrtkama i zemljištem. Ni trgovački sud u Zagrebu niti katastar u Obrovcu nemaju ključne dokumente koji opisuju povjesno pravni slijed vlasništva nad imovinom, dokumente koji su obavezni dio svakog sudskog odnosno katastarskog spisa, a ponekad nedostaju i cijeli spisi, a koji podatci su prema Ustavu i zakonima RH javni!

Svrha Zakona o sprječavanju sukoba intersetesa jest sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti. Građani imaju pravo biti upoznati s ponašanjem dužnosnika kao javnih osoba, a koje je u svezi s obnašanjem njihove dužnosti. Blokadom pristupa informacijama onemogućuje se donošenje javnog suda, obmanjuje javnost i ruše bilo kakve iluzije o integritetu i poštenju dužnosnika, kao i o integritetu i ugledu same države. Karijera Tomislava Karamarka s pravom zanima javnost. I javnost ima pravo znati.

Rezultati istraživanja prema postavljenim indikatorima u Republici Hrvatskoj:

Ministarstva, opći indikatori – presjek podataka za analizirana ministarstva:

Ministarstvo financija, Državni ured za upravu/ Ministarstvo uprave, Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi

Svi subjekti su analizirani po osnovnim kategorijama transparentnosti u izvještavanju, proračunske vjerodostojnosti, te upravljanja financijama, javne nabave, suikoba interesa te odnosa s medijima i organizacijama civilnog društva. U općem presjeku nalaze se podaci o upravljanju financijama, javnoj nabavi, sukobu interesa povezanom s javnom nabavom, kao i odnosi s organizacijama civilnog društva te financiranje medija.

Upravljanje financijama:

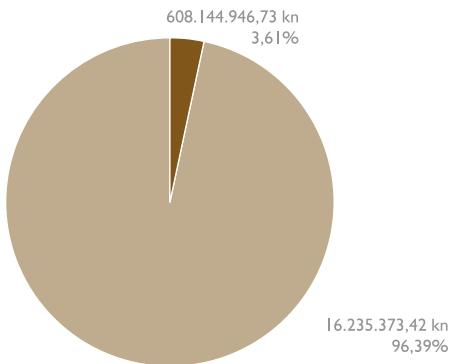
Analiza upravljanja financijama obuhvatila je nekoliko podkategorija: proračunsko planiranje i izvještavanje, udio netransparentnih stavki u proračunskom izvješću (stavke ostalo), intelektualne usluge, i tekuće donacije te trendovi u navedenim kategorijama kroz period od 3 do 5 godina.

Proračuni ministarstava: Izvještavanje proračuna- netransparentne stavke

Ukupno stavke Ostalo u odnosu na proračune Ministarstva financija,

Državni ured za upravu / Ministarstvo uprave, Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi 2008.-2009.

- Ostatak proračuna
- Stavke Ostalo



Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva financija

Prema postavljenoj metodologiji, vidljivo je da je ukupni udio netransparentnih stavki u proračunskom izvještavanju u padu. Stavke ostalo u ovom istraživanju kod ministarstava su izunosile manje od 5% (točnije 3,61%) što se može smatrati više nego dobrim rezultatom. No jedan od problema koje ovdje nismo mogli obuhvatiti je sekundarna proračunska potrošnja, naime ministarstva (pogotovo Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, kao i Ministarstvo financija) dobar dio potrošnje kao i ovlasti prenosi na uprave (u Min fin npr Carina, porezna uprava i slično) što otežava proračunsko praćenje kao i praćenje sukoba interesa u ovim ustanovama. No u svakom slučaju, proračunska disciplina na razini ministarstva se može smatrati pozitivnom i znatno bo-

Ijom nego je to bio slučaj kod nekih ranijih istraživanja (2008).

Ukupno Intelektualne i osobne usluge u odnosu na proračune Ministarstva financija, Državnog ureda za upravu / Ministarstva uprave, Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi 2008.-2009.

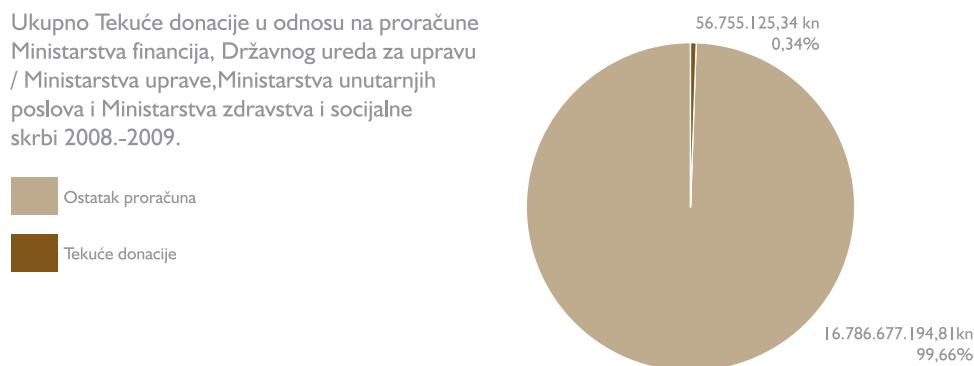


Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva financija

Iako se udio intelektualnih usluga u odnosu na proračun ne čini velik te iznosi nekih 1,47%, iznos od skoro 250 milijuna kuna utrošenih na intelektualne usluge koje se nalaze u izuzetcima iz postupaka javne nabave zasluguje posebnu pažnju i dublju analizu koja u ovom projektu nije bila moguća s obzirom na nedostatak javno dostupnih podataka te izostanak adekvatnih odgovora prema zakonu o pravu na pristup informacijama. S druge strane treba uzeti u obzir činjenicu da je na razini državne uprave proveden niz reformi koje su sa sobom vukle i intelektualne usluge, te bi se na taj način utrošeni iznosi činili opravdanim.

Proračuni ministarstava: Izvještavanje proračuna - netransparentne stavke

Ukupno Tekuće donacije u odnosu na proračune Ministarstva financija, Državnog ureda za upravu / Ministarstva uprave, Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi 2008.-2009.



Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva financija

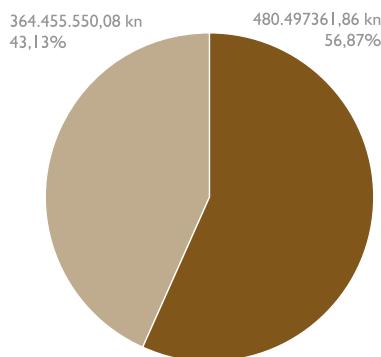
Iznos od skoro 57 milijuna kuna utrošen putem tekućih donacija je također podatak koji se može dvojako tumačiti. U odnosu na ukupni proračun postotak je izrazito mali, te je nesporno da je udio tekućih donacija u ukupnoj potrošnji puno manji na razini ministarstava nego što je to slučaj s gradovima i lokalnom upravom. Trend je u posljednjih tri godine pozitivan (smanjuje se udio tekućih donacija) ali s obzirom na ranija iskustva, važno je nastaviti nadzirati ovaj dio proračunske potrošnje pogotovo u predizbornoj godini.

Ministarstva: Javna nabava, transparentnost i vjerodostojnost izvještavanja i potencijalni sukob interesa u postupcima javne nabave

Iako su informacije o sklopljenim ugovorima o javnoj nabavi uglavnom bile nedostupne kod ciljanih ministarstava prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, većinu podataka je za nas prikupilo Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Uprava za javnu nabavu koja podatke o javnoj nabavi prikuplja od svih obveznika javne nabave. Zahvaljujući suradnji s MINGORP mogli smo usporediti podatke koje je dostavilo ministarstvo s onima objavljenim u drugim javnim izvorima, poput službenih glasnika, oglasnika javne nabave te ifnормација javno dostupnih na web stranicama analiziranih subjekata.

Sklopljeni ugovori s Ministarstvom finansija, Državnog ureda za upravu / Ministarstva uprave, Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi 2008.-2009. po izvođačima

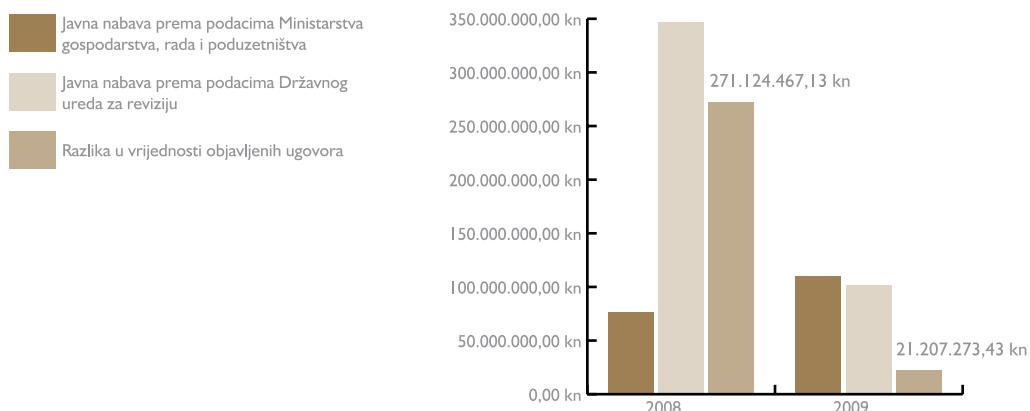
- Ostatak proračuna
- Izvođači



Izvor podataka: Kvantitativni-Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Kvalitativni- medjinska analiza članaka i intervjuji

Istraživački tim udruge je prema javno dostupnim podatcima povezao skoro 57% (vidi tablicu iznad) svih provedenih postupaka povezao s nekom vrstom potencijalnog, prividnog i stvarnog sukoba interesa. S obzirom da Zakon ne radi pravu razliku između ovih situacija, može se reći da je više od polovice ukupno sklopljenih ugovora u 2008. i 2009. godini potpisano u nekoj od situacija sukoba interesa. Pri analizi navedenih podataka, važno je imati u vidu da u ukupnoj masi ugovora nisu navedeni i ugovori koje su potpisivali drugi pravni subjekti, a koji su pod upravom navedenih ministarstava (proračunski korisnici subordinirani ministarstvima), već samo ugovori koji su potpisivani izravno od strane ministarstva. S obzirom na preliminarne rezultate istraživanja, te odnose Ministarstava i dužnosnika spram Zakona o pravu na pristup informacijama s početka projekta, ovakav rezultat ne iznenađuje iako je poražavajući u smislu izgradnje integriteta tijela javne vlasti i borbe protiv korupcije. Ministarstva: Razlike u vrijednosti objavljenih ugovora - vjerodostojnost izvještavanja

Ministarstvo uprave, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi 2008.-2009. razlika u vrijednosti objavljenih ugovora



Izvor podataka: *Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva i službene internet stranice Državnog ureda za reviziju*

Jedan od problema koji smo detektirali tijekom predhodnih istraživanja bila je vjerodostojnost izvješćivanja, odnosnom istinitost službenih izvješća o javnoj nabavi. Još od prvog istraživanja povezanog s javnom nabavom iz 2005 godine ukazali smo na disproporciju u javnim podacima, njihovu neuređenost i nedostupnost. Podatci iz različitih izvora su se razlokovali i do 50% u broju ugovora odnosno ukupnoj vrijednosti potpisanih ugovora na godišnjoj razini. I u ovoj kategoriji je primjetan trend poboljšanja u izvještavanju na razini ministarstava (državne uprave). U odnosu na 2008 godinu, razlike u iznosima objavljenih ugovora u 2009. između podataka Državne revizije i MINGORP smanjile su se da cijelih 10 puta ili 1000% (vidi tablicu gore). Ovo je zamjetan napredak u izvještavanju o javnoj nabavi, koji će, ukoliko se nastavi dovesti do lakšeg praćenja postupaka javne nabave a učinak bi trebao biti zamjetan i na sprječavanje sukoba interesa, odnosno korupcije u postupcima javne nabave. No ne treba zaboraviti da smo preko 57% ugovora povezali s nekim oblikom sukoba interesa, te da u ovim podatcima nismo mogli obraditi podatke svih uprava, odnosno ustanova koje su subordinirane analiziranim ministarstvima.

Ministarstvo financija:

Ministarstvo financija: Izveštajanje proračuna- netransparentne stavke

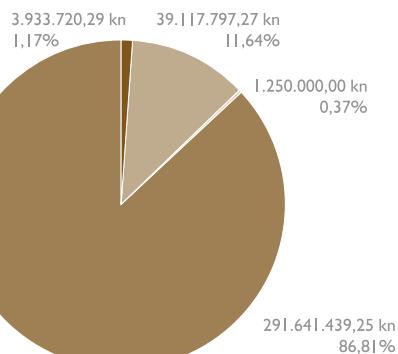
Udio stavaka Ostalo, Intelektualnih osobnih i Tekućih donacija u odnosu na proračun Ministarstva financija 2008.-2009. po izvodačima

Ostatak proračuna

Tekuće donacije

Intelektualne i osobne usluge

Ostalo



Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva financija

Kod Ministarstva financija, s obzirom na malu količinu nabave na razini Ministarstva (većina je provedena kroz uprave ili na drugi način kako je to opisano ovdje). Prema intervjuima i javno dostupnim podatcima u odnosu na sukob interesa puno više su problematične urpave (Carina i Porezna uprava) nego što je to samo Ministarstvo. Uprave pod Ministarstvom financija imaju velike ovlasti i moć odnosno izravan utjecaj na novčane prihode pravnih i fizičkih osoba, te su rizici korupcije u tom dijelu i najveći. U predmetu bivšeg ravnatelja Carine Mladena Barišića viljivo je koliko je sustav trom i spor. Iako je protiv Barišića podnesen niz predstavki, pritužbi odnosno prijava povezanih s sukobom interesa (pogotovo u zapošljavanjima i imenovanjima) te različitih zlouporaba, protiv Barišića nije proveden niti jedan disciplinski postupak sve to vrijeme, prema izjavama intervjuiranih osoba i novinskim člancima upravo iz razloga njegovog priateljstva s bivšim premijerom Sanaderom po čijem nalogu je i postao šef Carine. Po padu bivšeg premijera Sanadera, protiv Mladena Barišića pokrenut je i kazneni postupak, no gorak okus ostavlja činjenica da tijela unutarnjeg nadzora odnosno disciplinska tijela koja bi trebala štititi integritet Ministarstva nikada nisu provela bilo kakav postupak protiv tadašnjeg ravnatelja. Prema pisanijima medija u upravu FINE (agencije pod upravom Ministarstva financija) imenovan je Ante Šimunović na intervenciju tadašnjeg ministra Šukera, ponovno, prema pisanim medijima prema kriteriju osobnog priateljstva. Niz službenika je transferiran iz SOA-e i MUP-a u Carinu bez ikakvog natječaja, a zapošljavanja su u vrijeme zabrane zapošljavanja koja je bila na snazi išla isključivo prema interesnim povezanostima uz izravni utjecaj tadašnjeg ravnatelja Carine Mladena Barišića. Godinama nitko nije obraćao pažnju na prijave koje su dolazile od samih djelatnika kao i sindikata u carini. Za ovo istraživanje posebice je interesantan slučaj javnog poduzeća Hrvatska pošta, koja iako nije subordinirana Ministarstvu financija igra zamjetnu ulogu u predmetima koji sliče FIMI mediji. Prema nalazima bivših zaposlenika pošte, odnosno odjela unutarnje revizije, Hrvatska pošta je imala problematična, odnosno neistinita finansijska izvješća. Prema navedenim izvješćima Ministarstvo financija je Hrvatskoj pošti dalo zadaču distribucije i reklamiranja OIB-a (osobnog identifikacijskog broja) koji je između ostalog trebao poslužiti i kao jedno od glavnih oruđa u borbi protiv ilegalnog bogaćenja i korupcije. Pri tome Ministarstvo financija nije provedlo natječaj za distribuciju OIB-a, a prema izjavama zaposlenika nije bilo niti ugovora u početku distribucije, već je ugovor potpisana naknadno a plaćanjepo ugovoru ne odgovara iznosima navedenim u ugovoru. Iako je ovakva radnja zabranjena i skoro pa pravno nemoguća, istraživačima

je pažnju skrenuo podataka da je reklamiranje OIBa, vodila tvrtka MASSOL, kojku se povezuje s nekadašnjim glasnogovornikom Vlade RH i jednim od nositelja predizbornih kampanja HDZ-a Ratkom Mačekom. I naravno iako su o ovom informirane sve nadležene institucije, uključujući i Saborski odbor za praćenje provedbe antikorupcijske strategije, u predmetu nije bilo nikakvog epiloga ili radnji koje bi se bavile utvrđivanjem svih relevantnih činjenica. Umjesto toga, nakon prvi izvješća unutarnje revizije, otkaz je dobila jedna od revizorica Klaudija Čović koja je izvješće proslijedila nadzornom odboru. Iz ovog primjera se vidi kako se većina aktivnosti povezanih s sukobom interesa i dalje odvija ispod radara zakona, a da su postupci i procesi koji se odvijaju u smislu borbe protiv korupcije i dalje uvjetovani političkom odlukom odnosno odobrenjem ili ne postojanjem istog.

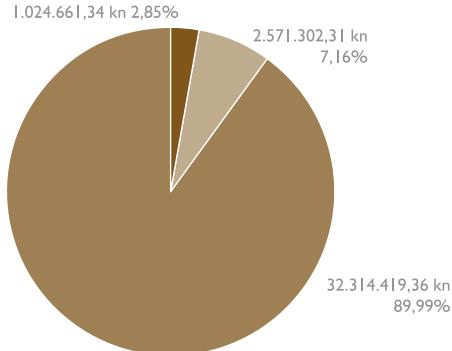
Ministarstvo uprave:

Kod ministarstva uprave koje je ured u periodu koji pokriva analiza iz državnog ureda za upravu u Ministarstvo uprave podatke je bilo nešto teže analizirati s obzirom na nedostupnost. No po svom obujmu i proračunu Ministarstvo uprave spada u mala ministarstva s proračunom od oko 35 milijuna kuna. Prema niže prikazanoj tablici netransparentne stavke iznose približno 10% ukupnog proračuna, no s obzirom na malu ukupnu novčanu masu ovakav rezultat se mogao očekivati.

Državni ured za upravu/ Ministarstvo uprave: Izvještavanje proračuna- netransparentne stavke

Udio stavaka Ostalo i Intelektualnih osobnih usluga u odnosu na proračun Državnog ureda za upravu/Ministarstva uprave 2008.-2009.

- █ Ostatak proračuna
- █ Intelektualne i osobne usluge
- █ Ostalo

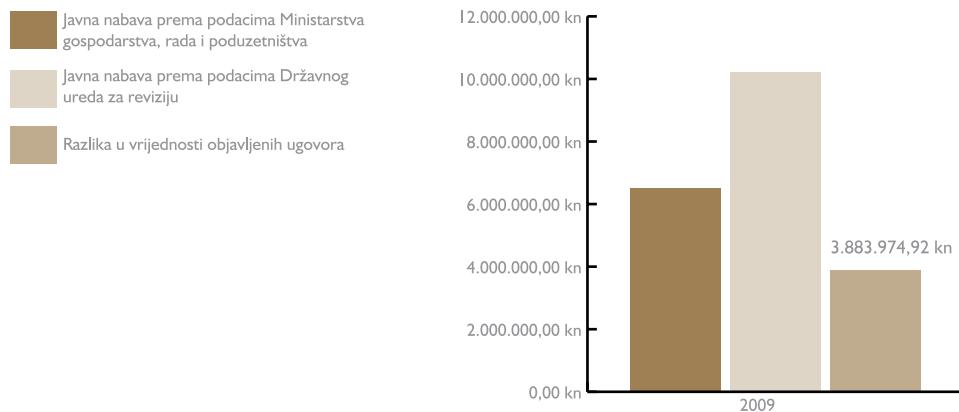


Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva financija

Kod kategorije javne nabave mogli smo analizirati samo jednu godinu u radu ministarstva s obzirom na činjenicu da je Ministarstvo uprave tek 2009. Godine dobilo vlastiti proračun. Razlika u vrijednosti objavljenih ugovora iznosi cskoro 3.8 milijuna kuna i u odnosu na ukupnu masu čini zamjetan postotak. Tek će buduće analize moći pokazati trendove u ovom Ministarstvu.

Ministarstvo uprave: Razlike u vrijednosti objavljenih ugovora- vjerodostojnost izvještavanja

Ministarstvo uprave 2009. razlika u vrijednosti objavljenih ugovora



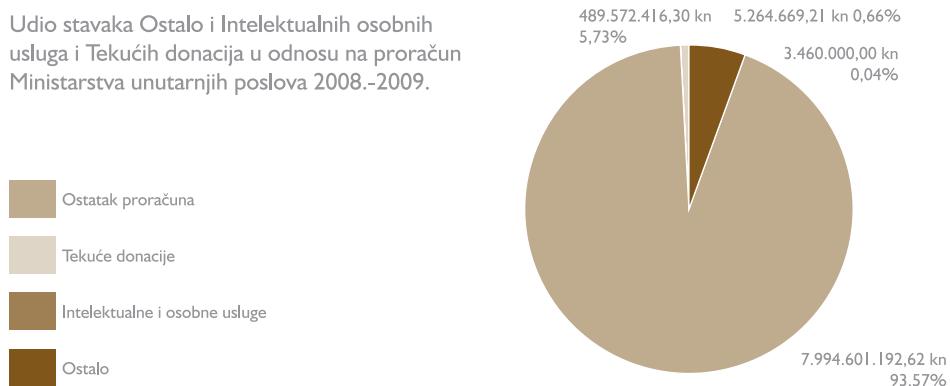
Izvor podataka: *Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva i službene internet stranice Državnog ureda za reviziju*

Prema postavljenom metodološkom okviru, uzimajući u obzir da je Uprava u vrijeme analize postala Ministarstvo, nismo mogli utvrditi eventualni sukob interesa povezan s radom Ministarstva ili dužnosnika.

Ministarstvo unutarnjih poslova:

Ministarstvo unutarnjih poslova: Izvještavanje proračuna- netransparentne stavke

Udio stavaka Ostalo i Intelektualnih osobnih usluga i Tekućih donacija u odnosu na proračun Ministarstva unutarnjih poslova 2008.-2009.

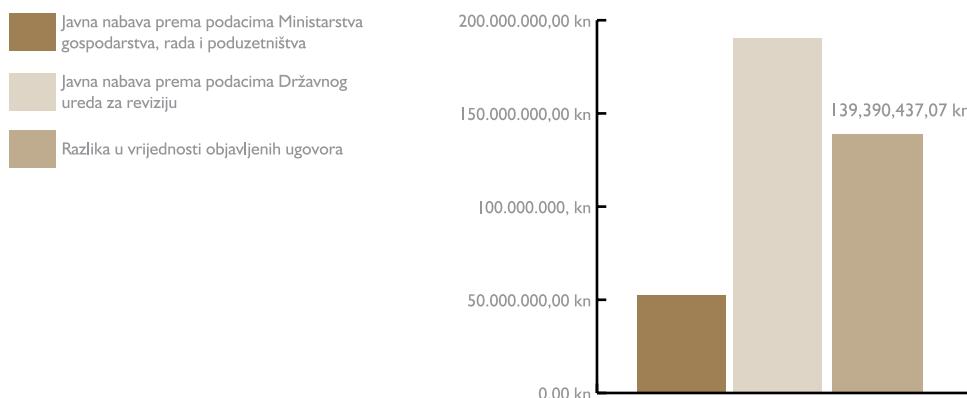


Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva financija

Proračunsko izvještavanje Ministarstva unutarnjih poslova ako se gleda u procentima ne odstupa bitnije od drugih ministarstava. Netrasparentne stavke čine nešto preko 6% ukupne proračunske mase Ministarstva, no s obzirom na veličinu proračuna od preko (8 milijardi kuna u dvije godine), zabrinjavajući je podatak da je skoro 500 milijuna kuna jeutrošeno bez adekvatnog uvida javnosti putem proračunskog izvještavanja. Navedena suma je posebice problematična s obzirom na ostale podatke prikupljene tijekom istraživanja, odnosno s obzirom na ranije opisanu studiju slučaja Ministra unutarnjih poslova.

Ministarstvo unutarnjih poslova: Javna nabava- vjerodostojnost izvještavanja

Ministarstvo unutarnjih poslova 2008. razlika u vrijednosti objavljenih ugovora



Izvor podataka: Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva i službene internet stranice Državnog ureda za reviziju

Razlike u objavljenim ugovorima su iznosile skoro 139 milijuna kuna što je još jedan u nizu podataka koje bi trebalo bolje sagledati, pogotovo kad se ima u vidu ionako ograničena transparentnost i nedostatak nadzora u radu Ministarstva unutarnjih poslova i policije.

Kao što je navedeno u studiji slučaja, Ministra se moglo povezati tijekom sitraživanja s ukupno 6 pravnih osoba u upravljačkom i vlasničkom smislu (računajući i KK Zagreb), a sve te pravne osobe su na neki način u poslovima s državom, odnosno Ministarstvom kojem je ministar na čelu. No ovdje ćemo se pozabaviti još jednom činjenicom koja je važna za razumijevanje i analizu sukoba interesa. Novi zakon o policiji koji je dizajniran pod paskom Ministra unutarnjih poslova, pod sloganom depolitizacije omogućuje ostanak na dužnosti svim rukovoditeljima u policiji sljedećih 5 godina (do sljedećeg izbornog ciklusa s obzirom da su izbori 2011). Prema usvojenom zakonu, Ministar bira komisiju za imenovanja, koja je odgovorna njemu. Na ovaj način Ministar unutarnjih poslova će potpuno kontrolirati sustav imenovanja, odnosno moći će putem komisije koju bira sam odlučivati o svim imenovanjima u policiji. Druga opasnost leži u činjenici da je postupak imenovanja proglašen službenom tajnom, čime će javnost izgubiti bilo koji oblik kontrole nad imenovanjima u sustavu policije, a sustav bi lako mogao završiti zarobljen u rukama sadašnjeg ministra, s obzirom na nedostatne kontrolne mehanizme. Pri tome, iako su istraživači uputili zahtjev za postupanjem nadležnim antikorupcijskim tijelima i povjerenstvu za spriječavanje sukoba interesa, postupka ili epiloga još uvijek nema.

Ministarstvo unutarnjih poslova: Dužnosnici i sukob interesa

- Pri provedbi ovog projekta, ministar Ministarstva unutarnjih poslova pokušao je izvršiti izravni pritisak na istraživanje, šaljući odgovore na službene zahtjeve za pristup informacijama, umjesto na adresu PSD-a koji je pravni nositelj posla, na privantu adresu M.P. Putem odjela za strance!
- MUP je pri tome potpuno odgovorio samo na 2 zahtjeva za informacijama od 9 upućenih

Manifestacije i učinak sukoba interesa u raspolaganju javnim dobrom

- Ministra Tomislava Karamarka tijekom istraživanja smo povezali s vlasništvom nad 4 tvrtke: STABILIS consultum d.o.o., DORON NET d.o.o., IPPON SECURITY d.o.o., SOBOLI d.o.o.
- Kako navedene tvrtke nisu upisane u imovinsku karticu Ministra, tražili smo u sudskom registru pravne akte o prijenosu vlasništva (prava upravljanja) no tamo ih nije bilo, osim dokumenta koji govori o tome da Ministar više nije vlasnik tvrtki.
- Na naš upit službenicima suda zbog čega nema predmetnih dokumenata u spisu, odgovorili su nam da ne znaju, ali da bi isti morali biti sadržani u spisu, te su nas uputili da dođemo sljedeći dan.
- Sljedeći dan u ponovljenom dolasku, službenici suda su nam odgovorili da nema akta, ali da je sve "sukladno zakonu".

Ministar Karamarko je i dopredsjednik uprave KK Zagreb. U skupštini KK Zagreb sjede i:

- Davor Jelavić (Grad Zagreb), sumnjiči se u aferi ispravci u dokumentima urbanističkog uređenja
- Željko Čović (Pliva); Josip Petrović (Agrokor i Ina) – sudionici afere Verona zajedno s Ivom Sanaderom tijekom prodaje Plive američkom Barr-u
- Marijan Hanžeković - Naj bogatiji hrvatski odvjetnik s velikim poslovima za državne tvrtke i ustanove
- Branko Vojnović; Tvrte Geoprojekt i Zagrebgradnja, pod istragom USKOK-a zbog malverzacija sa zemljistima na području Grada Zagreba.
- Ninoslav Pavić, suvlasnik EPH i jedan od najvećih vlasnika medija u Hrvatskoj. Pod sumnjom u umješanost u afere GRUPO i HYPO. Tomislav Karamarko je za vrijeme dok nije

bio u državnoj službi bio u bliskom poslovnom odnosu s Ninoslavom Pavićem.

- Ivica Toljan, HEP, sumnjičen od strane ŽDO u aferi "Stanovi" za štetu HEP-u od preko 8 milijuna kuna.
- KK Zagreb jedan je od najbogatijih klubova u Hrvatskoj za što javno zasluge često preuzima i Ministar Tomislav Karamarko navodeći kako se radi o privatnom, a ne državnom novcu. Lista sponzora je dugačka a neki od njih su:
 - Pavo Zubak, PZ auto - mediji su stavili pod upitnik nabavu vozila za MUP koja je odgovarala PZ autu (Škoda).
 - DALEKOVOD, pod istragom zbog gradnji trafostanica za HAC u iznosu od preko milijardu kuna.
 - HEP – pod istragom zbog štetnih ugovora o prodfaji struje TLM-u, Stanova, DIOKI-ja te više povezanih manjih afera.
 - Croatia Osiguranje i Hrvatska Lutrija, pod istragom u aferi FIMI Media, te zbog niza drugih afera.
 - Grad Zagreb, pod stalnim sumnjama i kaznenim prijavama bez epiloga. Prema medijskim izvješćima preko 250 prijava je u državnom odvjetništvu.
 - INA – pod istragom zbog privatizacije (afere Ina i Podravka) u kojima se sumnjiče Ivo Sanader i Damir Polančec
 - Jamnica, Ivica Todorić (Vlasnik) sumnjičen u aferi HYPO kredita
 - KAMGRAD
- Niti ovi podatci se ne mogu naći u ministrovoj imovinskoj kartici

Javna nabava i isprepleteni interesi

- Neposredno prije izbjivanja afere Podravka (Afera Spice) , PODRAVKA je na račun tvrtke SOBOLI uplatila više od tri milijuna kuna, za savjetodavne usluge!
- Istraživanjem smo utvrdili da je u vrijeme izbjivanja afere HAC, tvrtka SOBOLI izradila glavne projekte sustava tehničke zaštite, panoramskog video nadzora, te operativnog centra i sustava sigurnosti na autocestama za potrebe HAC-a.
- Po predmetnim glavnim projektima, poslije je ista tvrtka dobila i dio javnih natječaja vezanih uz usluge nadzora nad projektima. Ukupna vrijednost ugovora koje je HAC potpisao s tvrtkom SOBOLI u 2009. i 2010. godini je 18.735.635.60KN !
- U tvrtki DORON NET, jedan od suvlasnika je i Luka Gašpar nekadašnji članj uprave Ericsson Nikola Tesla, a danas predsjednik uprave tvrtke Emerson.
- Tvrtka Emerson je čest podizvođač u poslovima Nikole Tesle. Tvrtka Nikola Tesla jedan je od najvećih ugovaratelja poslova s ministarstvima. Odnose tvrtki DORON NET i ostalih tvrtki u nekadašnjem vlasništvu Tomislava Karamarka sa tvrtkom Emerson odnosno tvrtkom Nikola Tesla nije bilo moguće utvrditi metodologijom istraživanja.
- Tvrtke INA i HEP su sponzori KK Zagreb, a te tvrtke su ujedno i glavni korisnici usluga tvrtke Emerson (Luka Gašpar).
- Tvrtka KAMGRAD jedan je od sponzora KK Zagreb. Tvrtka KAMGRAD dobila je posao izgradnje novog objekta Središnje Obavještajne Agencije. Tomislav Karamarko je neposredno prije nego je stupio na funkciju Ministra Unutarnjih Poslova, bio ravnatelj Središnje Obavještajne Agencije.
- No kako smo naveli ranije nama nije bilo moguće utvrditi u kakvom je odnosu Ministar Karamarko sa tvrtkama kojima je do stupanja na dužnost bio suvlasnik.
- Sve navedene situacije prolaze ispod radara Zakona o sprječavanju sukoba interesa i nisu predmet istraga ili postupanja nadležnih državnih tijela, bilo disciplinskih bilo kaznenih.

Novi zakon o policiji

- Novi Zakon o policiji želi zadržati imenovane osobe na njihovim pozicijama na rok od najmanje 5 godina pod geslom depolitizacije i usklajivanja s mjerilima za pridruženje EU.
- Pri tome važno je naglasiti da prema predloženom zakonu aktualni Ministar potpuno kontrolira sustav zapošljavanja i imenovanja (ministar imenuje komisiju koja odgovara za svoj rad ministru), bez utjecaja ili uvida javnosti u predmetne postupke koji su proglašeni službenom tajnom!
- Ovakvim sustavom izbora rukovoditelja Ministar će potpuno kontrolirati sustav policije na period od 5 godina!

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi:

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi: Izvještavanje proračuna- netransparentne stavke

Udio stavaka Ostalo, Intelektualnih osobnih usluga i Tekućih donacija u odnosu na proračun Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi 2008.-2009.

Ostatak proračuna

Tekuće donacije

Intelektualne i osobne usluge

Ostalo

13.614.148,80 kn 149,837,357,16 kn 1,89%
1,43%

52.045.125,34 kn
0,66%

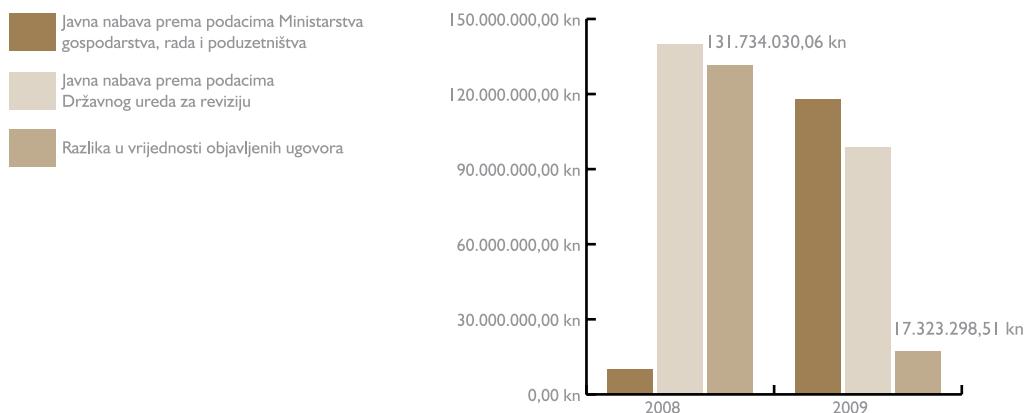
7.612.184.070,90 kn
96,02%

Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva financija

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi je, zajedno s Ministarstvom unutarnjih poslova jedno od najizloženijih tijela državne uprave prema korupciji. S obzirom na široki spektar usluga koje pruža (zdravstvene usluge, usluge socijalne skrbi, smještaja, liječenja itd). Percepcija korupcije kod građana redovito ovaj sektor smješta u sam vrh po korumpiranosti i to skoro u svim društvima. Prema gornjoj tabeli udio netransparentnih stavki u proračunskim izvješćima ministarstva je ispod 4% što se može smatrati zavidnim rezultatom. No kao i kod Ministarstva unutarnjih poslova, s obzirom na iznos od preko 300 milijuna kuna u netransparentnim stavkama, i ovaj dio potrošnje zaslužuje posebnu pažnju. Kod ministarstva zdravstva, jednako kao i kod Ministarstva financija, veliki dio novca se troši putem ustanova, što je posebna teškoća u kvalitetnom nadzoru proračunske potrošnje.

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi: Javna nabava- vjerodostojnost izvještavanja

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi 2008.-2009. razlika u vrijednosti objavljenih ugovora



Izvor podataka: *Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva i službene internet stranice Državnog ureda za reviziju*

U sustavu javne nabave primjetan je pozitivan trend u izvještavanju pa su razlike između izvješća državne revizije i MINGORP Uprave za javnu nabavu smanjene s preko 130 milijuna kuna u 2008., na 17 milijuna kuna u 2009. Godini. S obzirom na veliki broj pravnih subjekata koje su pod upravom MZSS vrlo je teško pratiti javnu nabavu, pogotovo iz razloga što kao niti kod ostalih subjekata javna nabava još uvijek nije standardizirana, a poveznice između javne nabave i proračuna nisu vidljive u javno dostupnim podatcima.

Kod sukoba interesa u MZSS intervjuirane osobe, a na to je upozoravao i dio novinskih članaka, posebice je važna situacija otkaza Nataši Škaričić, novinarki Jutarnjeg lista. Novinarka Nataša Škaričić pisala je o Ministrovom pozivu svim urednicima medija u RH kako bi im predstavio reformu zdravstva, te kako bi dogovorio s njima strategiju izvještavanja o predviđenim reformama. Iako je ovo bio presedan u djelovanju Vlade RH suprotno zakonu o Medijima i pravilima dobre prakse, nakon pisanja o sastanku Nataša Škaričić je dobila otkaz. Iako je nakon parnice sud donio presudu u njezinu korist, odnosno poniošto odluku o otkazu, sa stajališta utjecaja politike na medije, ovaj slučaj, kao i studija slučaja Ministra unutarnjih poslova, te financiranje reklamiranja OIB-a od strane Ministarstva finansija (uz već u javnosti zaboravljenu aferu FIMI medija), govore o nastavku trenda utjecaja na medije od strane politike i to nedozvoljenim sredstvima, temeljenim na zlouporabi položaja i ovlasti odnosno sukoba interesa, a sve to bez ikakve ozbiljnije sankcije za sudionike ovih radnji.

Ministar zdravstva se našao u još dvije sporne situacije, jedna u kojoj je kao dožupan (što je bila profesionalna funkcija) istovremeno radio i kao liječnik u bolnici primajući istovremeno obje plaće (ukupno oko 45.000 kuna). Iako je navedeno prijavljeno povjerenstvu za spriječavanje sukoba interesa, povjerenstvo je donijelo odluku da Ministar nije bio u sukobu interesa u predmetnoj situaciji. Mediji su isto tako u periodu istraživanja Ministru MZSS stavljali na teret i davanje donacije udruzi „Mladi pjevaju“ u iznosu od 20.000 kuna za organizaciju muzičkog festivala. Iako festival nema nikakve dodirne točke s djelovanjem MZSS. Kao kuriopzitet, novinari su naveli kako je na festivalu pobijedila Ministrova kći. Iako se iznos od 20.000 kuna ne čini značajnim, stvar je prin-

cipa, odnosno činjenice da je u navedenoj situaciji postojao potencijalni odnosno stvarni sukob interesa za Ministra Milinovića. Ministru su intervjuirane osobe stavljale na teret i zapošljavanje po interesnim linijama, pogotovo zapošljavanje i imenovanje stranačkih kadrova na nižoj razini urpava u Ministarstvu.



Novinari su spornom smatrali i novoizgrađenu kući Ministra Milinovića u Gospiću, no Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa nije pokrenulo postupak protiv Milinovića u smislu dokazivanja porijekla imovine. Ovaj primjer je samo još jedan u nizu koji govori o slabostima novog zakona o sprječavanju sukoba interesa, čak i u dijelovima u kojima postoji zakonsko uporište za postupanje.

Gradovi:

Kao i u slučaju analize državne uprave, svi gradovi su analizirani po osnovnim kategorijama transparentnosti u izvještavanju, proračunske vjerodostnosti, te upravljanja financijama, javne nabave, suikoba interesa te odnosa s medijima i organizacijama civilnog društva. U općem presjeku nalaze se podatci o upravljanju financijama, javnoj nabavi, sukobu interesa povezanim s javnom nabavom, kao i odnosi s organizacijama civilnog društva te financiranje medija. Gradovi Čakovec, Osijek, Sisak, Split i Zagreb izabrani su prema regionalnom uzorku vodeći računa o provedenim prošlim istraživanjima kako bi se dobio uzorak trendova u pojedinim kategorijama.

Proračuni gradova: Izvještavanje proračuna- netransparentne stavke

Ukupno stavke Ostalo u odnosu na proračune Grada Zagreba, Grada Čakovca, Grada Splita, Grada Osijeka i Grada Siska 2008.-2009.



Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva financija

Iz gornje tabele je vidljivo da je preko 3 milijarde kuna, odnosno 16,29% proračunske mase u prosjeku nevodljivo u proračunskim izvješćima gradova. Proračunsko izvještavanje u odnosu na državnu ušpravu je u bitnome lošije, a primjetan je i negativan trend u transparentnosti proračuinskog izvještavanja na razini općina i gradova u odnosu na predhodna istraživanja. Posebice je primjetan trend pogoršanja u Sisku i Čakovcu koji su imali solidna proračunska izvješća u predhodnom istraživanju.

Proračuni gradova: Izvještavanje proračuna- netransparentne stavke

Ukupno stavke Ostalo u odnosu na proračune Grada Zagreba, Grada Čakovca, Grada Splita, Grada Osijeka i Grada Siska 2008.-2009.



Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva financija

Na intelektualne i osobne usluge u 2008/2009 godini gradovi su potrošili oko 1,51% ili 282 milijuna kuna, dok su tekuće donacije iznosile ukupno skoro 1.4 milijarde kuna (vidi tabelu dole).

Proračuni gradova: Izvještavanje proračuna- netransparentne stavke

Ukupno stavke Ostalo u odnosu na proračune
Grada Zagreba, Grada Čakovca, Grada Splita,
Grada Osijeka i Grada Siska 2008.-2009.



Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva financija

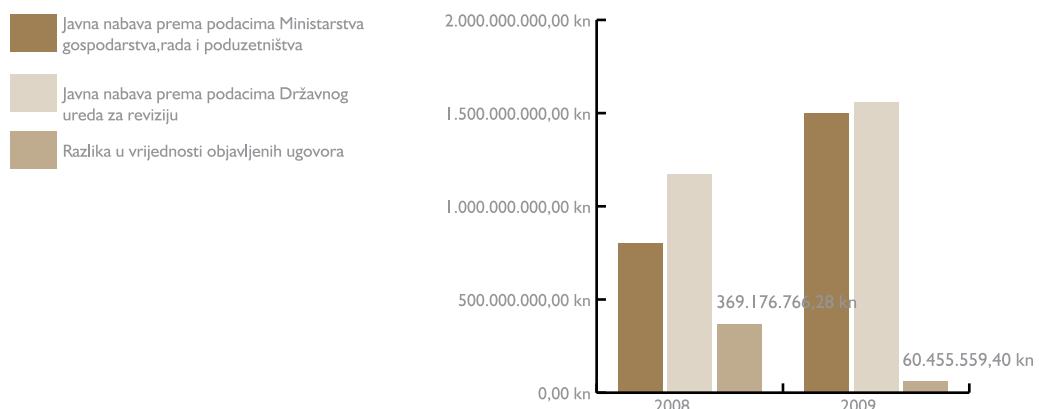
Dakle ukupno 4.724.387.605 kn ili prosječno 25,24% ukupnih proračunskih sredstava nije dostupno javnosti u izvješćima analiziranih gradova u RH. Ovaj podatak pogotovo povezan s činjenicom da je ogromna novčana masa utrošena putem tekućih donacija, koje su na određeni način izvan i onih blagih kontrolnih mehanizama kakvi postoje u javnoj nabavi, govore o opasnom i negativnom trendu, odnosno stvaranju sive zone potrošnje proračunskih sredstava izvan očiju javnosti odnosno javne kontrole. Kako smo ranijim istraživanjima već utvrdili da se navedene stavke između ostalog koriste i u netransparentne političke svrhe (poput nezakonitog financiranja predizbornih kampanja) potrebno je pratiti trendove u ovom sektoru rada tijela lokalne vlasti te pooštiti kontrolne mehanizme, koji su očigledno nedostatni. Sa stajališta sukoba interesa, navedeni podatci su zabrinjavajući s obzirom da smo već uspostavili korelaciju između sukoba interesa i transparentnosti, odnosno nedostatka iste.

Javna nabava i sukob interesa na lokalnoj razini:

Iako je prema donjoj tablici primjetan napredak u vjerodostojnosti izvještavanja o javnoj nabavi na razini gradova, te je s 369 milijuna kuna u 2008. Razlika u podatcima objavljenim u različitim izvorima smanjena na oko 60 milijuna kuna, i u ovoj kategoriji je primjetno da je situacija u vjerodostojnosti izvještavanja lošija na nižim razinama (razina uprava, općina i gradova) nego što je to na razini Ministarstava.

Gradovi: Javna nabava- vjerodostojnost izvještavanja

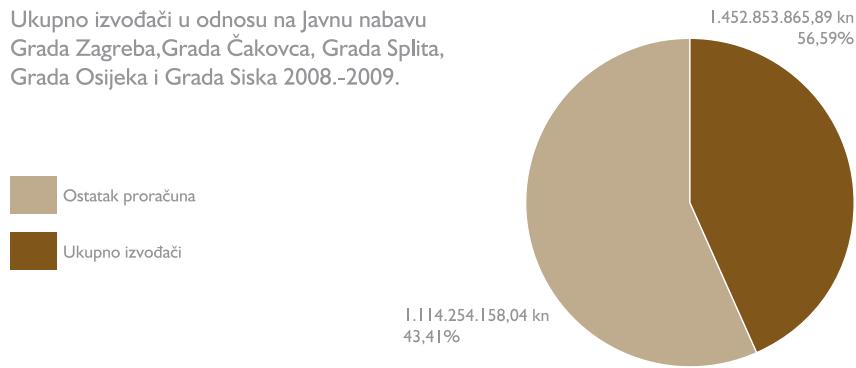
Grad Zagreb, Grad Čakovec, Grad Osijek 2008.-2009. razlika u vrijednosti objavljenih ugovora



Izvor podataka: Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva i službene internet stranice Državnog ureda za reviziju

Gradovi: Javna nabava- potencijalni sukob interesa u postupcima

Ukupno izvođači u odnosu na Javnu nabavu Grada Zagreba, Grada Čakovca, Grada Splita, Grada Osijeka i Grada Siska 2008.-2009.



Izvor podataka: Kvantitativni-Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Kvalitativni- medijska analiza članaka i intervjuja

Oko 43,1% javne nabave prema postavljenoj metodologiji istraživači su povezali s prividnim, potencijalnim ili stvarnim sukobom interesa. Kao i u slučaju ministarstava ovo je više nego zabilježujući podatak, koji upućuje na ozbiljne slabosti u sustavu zapriječavanja sukoba interesa u javnoj nabavi. Ovdje je posebice važno naglasiti da nedostatak zakona u reguliranju potencijalnog i prividnog sukoba interesa narušava vjerodostojnost državne odnosno lokalne uprave, pogotovo ako se ima u vidu činjenica da Zakon o spriječavanju sukoba interesa ima vrlo malo ili nimalo ingerenciju na lokalnoj razini.

Rezultati istraživanja po gradovima:

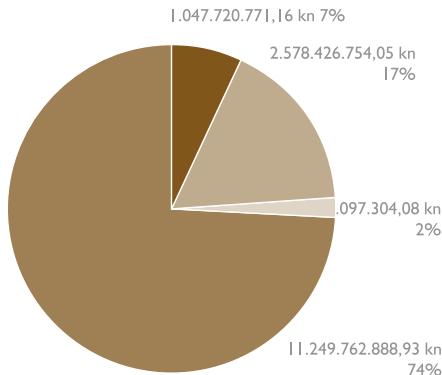
Grad Zagreb

Grad Zagreb je pored grada Osijeka i Ministarstva unutarnjih poslova pokazao najlošije rezultate u poštivanju ZOPPI. Zakon se rijetko poštuje, a sankcije za nepoštivanje zakona su očigledno nedostatne. Potpuno je odgovoren je na samo 2 od 11 upita.

Grad Zagreb: Izvještavanje proračuna- netransparentne stavke

Udio stavaka Ostalo i Intelektualnih osobnih usluga i Tekućih donacija u odnosu na proračun Ministarstva unutarnjih poslova 2008.-2009.

- █ Ostatak proračuna
- █ Intelektualne i osobne usluge
- █ Ostalo
- █ Tekuće donacije

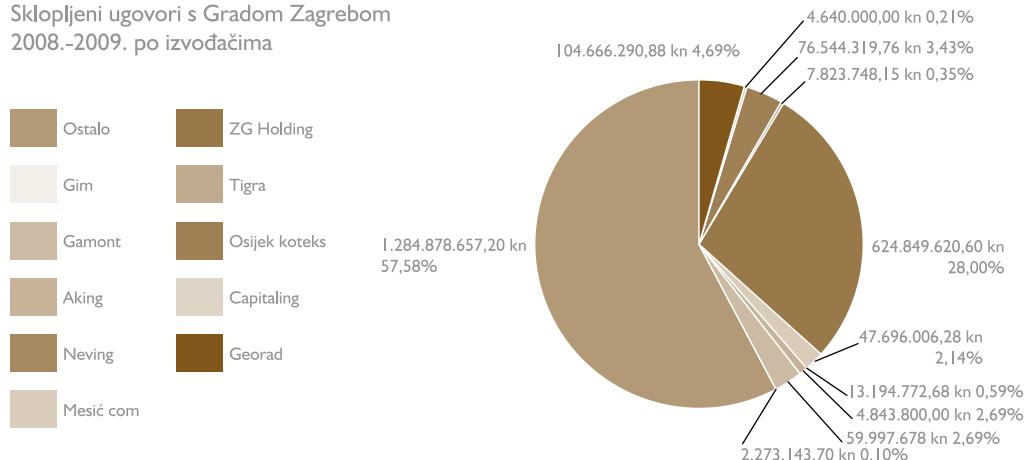


Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva financija

Prema gornjoj tablici ukupno 26% ukupne novčane mase nije vidljivo u proračunskom izvještavanju ili preko 3,7 milijardi kuna u dvije godine, što je ujedno i najlošiji rezultat analize proračunskog izvještavanja od svih analiziranih subjekata. Pri tome stavke Ostalo od preko 2,5 milijardi kuna i stavka tekuće donacije u iznosu od preko milijardu kuna čine veliku većinu protrošnje u netransparentnim stavkama. Iako je Grad Zagreb u nizu revizorskih izvješća upozoren na probleme u upravljanju financijama i imovinom, preporuke državne revizije se uglavnom ne poštuju, a sankcija za takvo neodgovorno ponašanje gradskih vlasti, nema.

Grad Zagreb: Javna nabava

Sklopljeni ugovori s Gradom Zagrebom
2008.-2009. po izvođačima

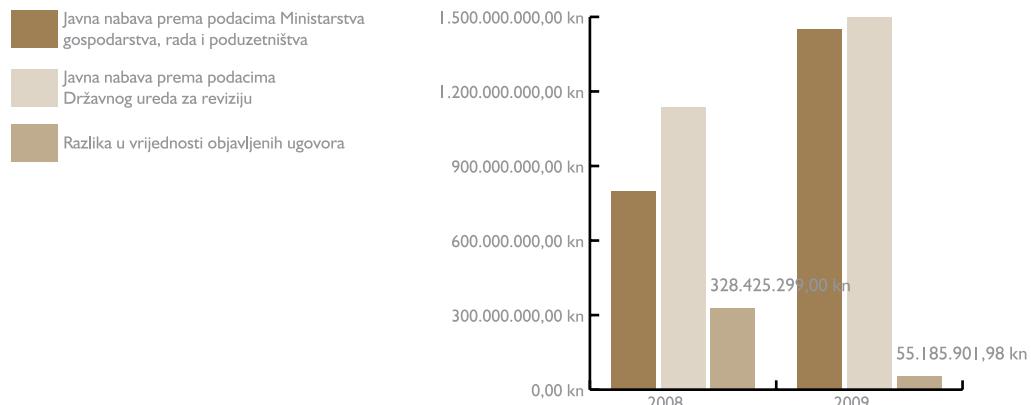


Izvor podataka: Kvantitativni-Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Kvalitativni- medijska analiza članaka i intervjuja

Istraživački tim je u postupcima javne nabave detektirao sukob interesa u cca 43% vrijednosti u odnosu na ukupnu novčanu masu utrošenu na javnu nabavu u 2008 i 2009 godini. Zabrinjavajući podatak koji uz lošu opću transparentnost, te veliku sivu zonu u proračunskom izvještavanju upozorava na ozbiljne probleme u upravljanju javnim dobrima u Gradu Zagrebu.

Grad Zagreb: Javna nabava- vjerodostojnjost izvještavanja

Grad Zagreb 2008.-2009. razlika u vrijednosti objavljenih ugovora



Izvor podataka: Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva i službene internet stranice Državnog ureda za reviziju

Izvještavanje o javnoj nabavi je unaprijeđeno u odnosu na 2008 godinu te je s iznosa od cca 328 milijuna kuna, razlika u podatcima smanjena na cca 55 milijuna kuna (vidi gornju tablicu) što govori u prilog tezi da su mјere koje poduzima Uprava za javnu nabavu pri MINGORP daju rezultate. No očigledno je da i dalje postoji siva zona javne nabave u Gradu Zagrebu.

Pri tome intervjuji i javno dostupni podatci govore o problemima u upravljanju imovinom u Gradu Zagrebu,. Pa tako državna revizija navodi kako grad zagreb ima ukupno 6 milijardi kuna nepopisane imovine, te preko 4 milijarde kuna nenaplaćenih potraživanja. I jedno i drugo su kategorije koje mogu ozubiljno utjecati na razvoj Grada, a ujedno su i kategorije gdje je nesporan interes financijski interes uključenih subjekata. Nepopisanom imovinom je lako manipulirati izvan očiju javnosti, a nenaplaćena potraživanja ukoliko budu otpisana, što u gradu Zagrebu nije rijedak slučaj mogu znatno uvećati dobit pravnim i fizičkim subjektima.

Intervjuirane osobe su naglasile opći nedostatak izvještavanja od strane gradonačelnika prema Gradskoj skupštini, a kao jedan od primjera manipulacije imovinom i javnim dobrom navodi se afera „ipsravci“ u kojoj je pod krinkom tehničkih ispravaka u 50 dokumenata prostornim planovima doneseno čak 248 tehničkih ispravaka kojima se umjesto gramatičkih pogreški mijenjala izgradivost zemljišta, a čime su profitirali investitori na tim terenima. Iako je ovo bila jedna od najvećih afera, epiloga niti do danas nema.

Kod zapošljavanja i imenovanja intervjuirani navode tzv „networking mentalitet“ u radu gradske vlasti, odnosno vraćanje usluga putem zapošljavanja i imenovanja, kao i preuzimanje skoro potpune kontrole nad javnim interesom od strane moćnijih skupina bliskih gradonačelniku. Skoro svi intervjuirani smatraju korupciju i sukob interesa „epidemijom“ na razini grada, a nikako slučajnošću, odnosno incidentom. Prema izjavi jednog od zastupnika u gradskoj skupštini, Gradonačelnik Grada Zagreba je postao zarobljenik sustava i ljudi kojima je pogodovao i s kojima je bio u raznim dogоворима. Jedan od primjera ovakog zapošljavanja i imenovanja je i zapošljavanje igrađevinske inspektorice na mjesto referentice za javnu nabavu, i to nakon što je ona izdača rješenje za rušenje kuće osobama koje su u postupku svjedočile protiv Gradonačelnika Bandića.

Primjeri sukoba interesa, pored skoro dnevnih afera dodjele poslova svojim prijateljima (Vrbanac, Penava) u radar istraživanja je ušla i tvrtka vodotehnika. Prema pisani medija, tvrtka Vodotehnika u 2008. i 2009. godini sklopila je sa Zagrebačkim Holdingom 8 ugovora javne nabave u vrijednosti od 7.583.754,93 kuna, a s Gradom Zagrebom u 2009. godini 2 ugovora vrijednosti 8.400.507,93 kuna. Inače česti poslovni partner Grada Zagreba kada se radi o vodovodu i kanalizaciji, tvrtka Vodotehnika je Miljanu Bandiću u predsjedničkoj kampanji, prema pisani medija, donirala **100.000** kuna.

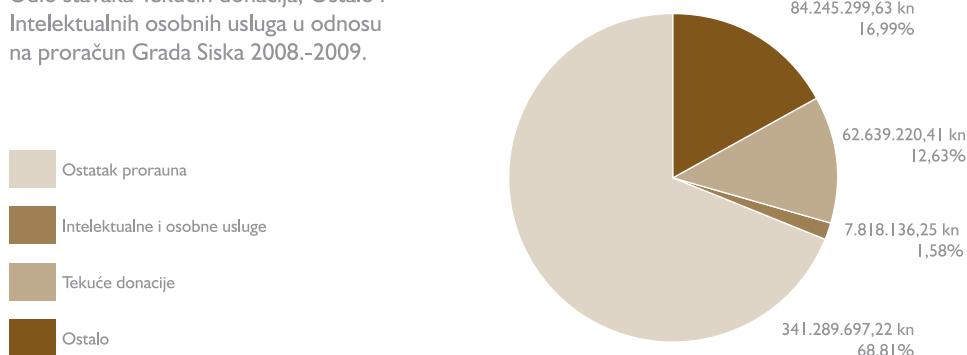
Može se reći da je prema postavljenoj metodologiji, Grad Zagreb u svim kategorijama pokazao najlošije rezultate, pri tome je interesantno da iako javnost spekulira sa preko 250 kaznenih prijava protiv Gradonačelnika nije proveden niti jedan postupak, isto tako niti jedno drugo tijelo poput unutarnje revizije, ili Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa nikad nije provelo niti jedan postupak protiv gradonačelnika. Slabosti sustava zaspriječavanja ksukoba interesa na lokalnoj razini su očigledno još izraženije od onih na nacionalnoj razini.

Grad Sisak

Grad Sisak je u odnosu na ranije istraživanje zadržao standard najboljeg pristupa informacijama u odnosu na analizirane subjekte. No u odnosu na ranije istraživanje primjetan je blagi negativni trend u pristupu informacijama (potpun odgovor u 7 od 11 upita u odnosu na 2008/2009 godinu kada je to bilo 11 od 13 upita).

Grad Sisak: Izvještavanje proračuna- netransparentne stavke

Udio stavaka Tekućih donacija, Ostalo i Intelektualnih osobnih usluga u odnosu na proračun Grada Siska 2008.-2009.

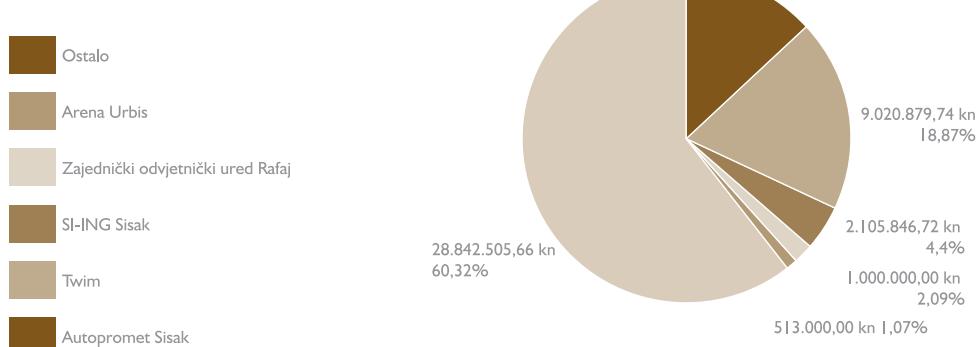


Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva finansija

Kao kod većine gradova (osim grada Splita) u odnosu na ranije istraživanje analiza upravljanja financijama ukazuje na negativan trend u transparentnosti proračunske potrošnje. Udio stavki "ostalo" je s 10,73% narastao na 16,99%. Ukupan postotak netransparentnih stavki proračunske potrošnje iznosi 31,28% odnosno zabrinjavajućih 154.702.656,29KN za 2008. i 2009. godinu.

Grad Sisak: Javna nabava

Udio u vrijednosti sklopljenih ugovorima s Grada Siskom po izvođačima 2008.-2009.



Izvor podataka: Kvantitativni-Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Kvalitativni- medijska analiza članaka i intervjuji

Prema primijenjenoj metodologiji, odnosno javno dostupnim podatcima i terenskim intervjuiima, 39,68% javne nabave u Gradu Sisku u 2008. i 2009. godini može se povezati s prividnim, potencijalnim i stvarnim sukobom interesa ili ukupno 18.970.187,26 KN u dvije godine. Pri tome treba imati u vidu da u radar metodologije u javnoj nabavi nije ušla izgradnja sportske dvorane koju je dio javnosti smatrao spornom, jer dvorana nije predmetom javne nabave već leasinga, odnosno pokušaja javno privatnog partnerstva. Iz odgovora gradskih vlasti vidljivo je da je bilo više

propusta u ugoveranju posla, za koje gradska vlast tereti županijske urede koji su izdali građevnu dozvolu (podnesena tužba protiv NN osobe u županiji).

Spornim se smatraju i ugovori tvrtki TVIM, koji u 2008 godini iznose ukupno 18,7% od ukupne mase utrošene na javnu nabavu. Tvrta TVIM je ujedno i financijer gradonačelnikove predizborne kampanje, što bi moglo predstavljati sukob interesa. Isto tako odvjetnički ured Rafaj je dobio ugovore vrijedne ukupno milijun kuna u 2008 i 2009 godini, pri tome je važno naglasiti da odvjetnički ured Rafaj zastupa i gradske tvrtke te gradonačelnika u njegovim privatnim sporovima. Državna revizija spornom smatra i ugovor o izgradnji vodovodne mreže koji je sklopljen putem više odvojenih ugovora izravnom pogodbom od strane gradonačelnika u ukupnoj vrijednosti od cca 3.000.000 kuna, iako su taj posao mogla obaviti gradska poduzeća koja se time bave.

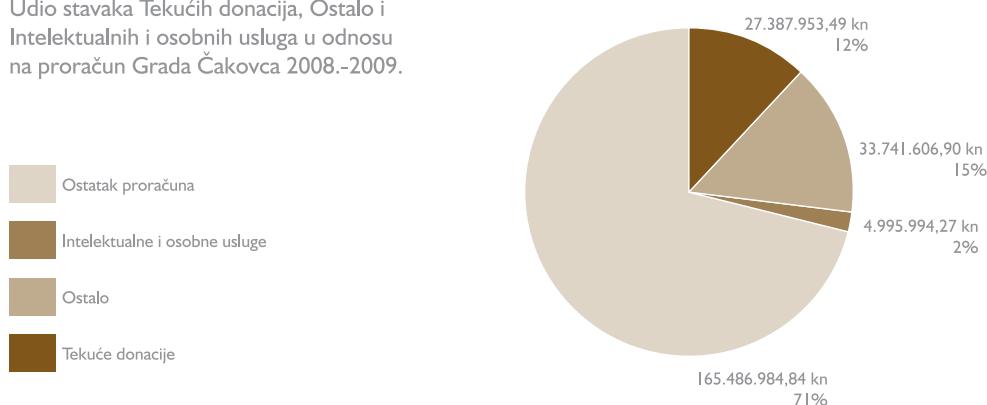
Kod upravljanja zemljištem i imovinom zabilježeno je više slučajeva zamjene nekretnina, za koje se smatra da idu na štetu gradu, u zamjenama se pojavljuje i Zagrebački poduzetnik Petar Pripuz, koji se putem više tvrtki s kojima je povezan u sličnim poslovima pojavljuje i u Osijeku i Zagrebu. Većina sugovornika je frustrirana pogoršanjem u upravljanju u Gradu Sisku, te navode kako je politički uvjetovano zapošljavanje pokrilo sve od pročelnika do domara, te da se više nitko niti ne javlja na natječaje. Kao odraz pogoršanja u upravljanju gradom navodi se i primjer Ravnatelja gradske knjižnice Gorana Zagrca, koji je zbog kritike vlasti upućene putem društvenih mreža smijenjen s mjesta ravnatelja knjižnice.

Spornim se smatra i status gradonačelnikove supruge odnosno financiranje koncertne direkcije te zaposlenje gradonačelnikove supruge u istoj agenciji, kao i finaciranje dviju udruga s kojima se povezuje gradonačelnikova supruga, odnosno udruga u kojima je bila aktivna. Iako smo pokušali razjasniti situaciju vezanu uz zaposlenje gradonačelnikove supruge, to nismo bili u mogućnosti putem službenih dokumenata. Intervjuirane osobe navode i problem financiranja slikara Šimića, koji je od grada dobio veliku materijalnu potporu, navodno zbog prijateljstva s gradonačelnikovom suprugom. Redovito financiranje tvrtke Sisak press uvlasništvu gradonačelnikovog brata je i dalje ostalo na snazi, a u vrijeme predizborne kampanje grad je financirao i Radio Sisak te Nezavisnu TV Sisak sa po 300.000 kuna. Što se može smatrati korištenjem gradskog novca u svrhu političke kampanje. Isto tako iz javno dostupnih podataka se nije moglo točno utvrditi način financiranja stana koji je kupio gradonačelnik, osim da se prema izjavi gradonačelnika radi o priovatnoj pozajmici. Intervjuirane osobe ovu pozajmicu povezuju s poduzetnikom koji dugo godina posluje s gradom. Kao i kod ranijih primjera, primjetan je trend ošpceg pogoršanja u radu lokalnih vlasti, te negativan trend po pitanju transparentnosti i sukoba interesa.

Grad Čakovec

U Gradu Čakovcu je primjetno poboljšanje u pristupu informacijama u odnosu na prošlo istraživanje (2008/2009), no poboljšanjem ne možemo biti u potpunosti zadovoljni s obzirom da je odgovoreno tek na nešto više od polovice poslanih upita (7 od 14 u prošlom istraživanju, a 6 od 11 u 2010/2011). Negativni trend u pravu na pristup informacijama proteže se i na transparentnost proračunskog izvještavanja, te na sam sukob interesa u Gradu Čakovcu:
Grad Čakovec: Izvještavanje proračuna- netransparentne stavke

Udio stavaka Tekućih donacija, Ostalo i Intelektualnih i osobnih usluga u odnosu na proračun Grada Čakovca 2008.-2009.

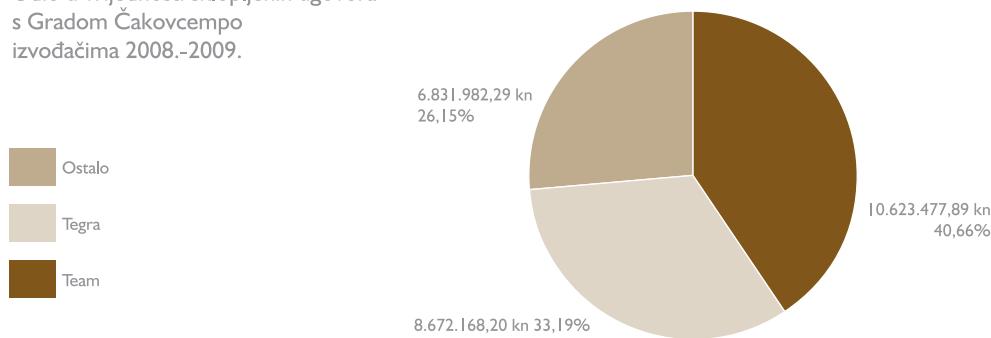


Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva financija

U odnosu na predhodno istraživanje (provedeno 2007 -2010, pokriveni period 2006, 2007) kada je udio netransparentnih stavki u proračunskoj potrošnji iznosio 19,76%, u periodu 2008/2009, u ovom istraživanju udio netransparentnih stavki proračunskog izvještavanja iznosio je cijelih 29% u odnosu na ukupnu proračunsку masu, odnosno 66.125.554,66 KN u dvije godine.

Grad Čakovec: Javna nabava

Udio u vrijednosti sklopljenih ugovora s Gradom Čakovcem po izvođačima 2008.-2009.

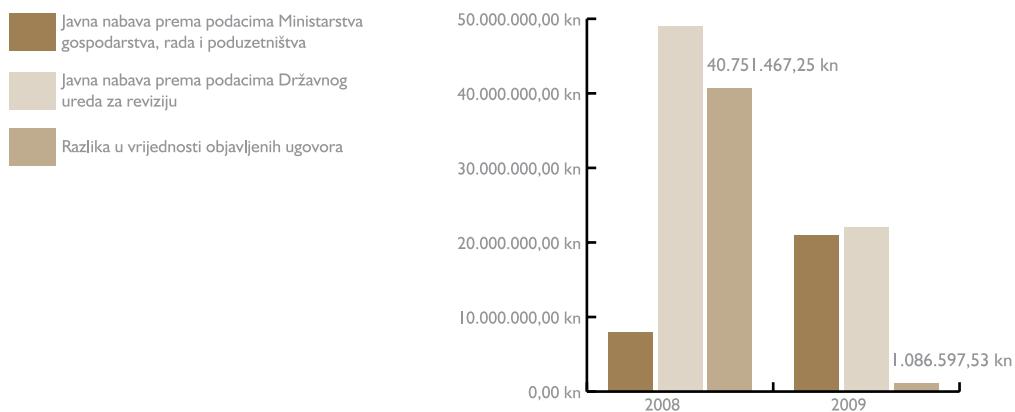


Izvor podataka: Kvantitativni-Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Kvalitativni- medjinska analiza članaka i intervjuji

U dvije godine čak 73,85% iznosa ukupne javne nabave u gradu Čakovcu dobole su dvije tvrtke (Tegra i Team). Prema provedenim intervjuiima i javno dostupnim podatcima obje tvrtke se mogu naći u prividnom, potencijalnom ili u nekim situacijama u stvarnom sukobu interesa. Ukupni iznos ugovora koje su ove dvije tvrtke dobole u 2008. i 2009. godini je 19.295.646,09KN, a intervjuirane osobe objašnjavaju anvedeno potrebom pomoći lokalnom gospodarstvu. No problem je što su se u navedenoj situaciji očigledno našli na suprotnim stranama principi javne nabave (najkvalitetniji radovi po najpovoljnijoj cijeni) i potreba za spašavanjem lokalnog gospodarstva i radnih mjesta. Pored narušavanja principa tržišnog natjecanja, predmetna situacija je dugoročno neodrživa s obzirom da tvrtke koje na ovaj način egzistiraju ne mogu dugoročno opstati na tržištu.

Grad Čakovec: Javna nabava- vjerodostojnost izvještavanja

Grad Čakovec 2008.-2009. razlika u vrijednosti objavljenih ugovora



Izvor podataka: Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva i službene internet stranice Državnog ureda za reviziju

Udio netransparentnih stavki u proračunskom izvještavanju se u bitnome smanjio što je pozitivan pomak u odnosu na predhodno istraživanje kada je općenito bilo problema s proračunskim izvještavanjem. U izvješću Državne revizije za Grad Čakovec upozorava se na nemajensko trošenje proračunskih sredstava te probleme u postupcima javne nabave. Pri tome jedan od vijećnika Gradskog vijeća Grada Čakovca, smatra kako se natječaji javne nabave otvaraju po propisanim kriterijima, iako priznaje favoriziranje domaći (lokalnih) tvrtki. Indicirana pristranost vlasti spram lokalnih tvrtki u postupcima javne nabave potvrđuju i novinari i oporba. U intervjuima je indiciran i problematičan odnos Grada sporam tvrtke Stanorad, čiji je direktor u obiteljskim odnosima s gradonačelnikom. Kako se navodi, Grad Čakovec otkupljuje neprodane stanove koje je izgradio Stanorad, te ih poslije iznajmlojuje, što intervjuirani smatraju štetnim poslom, temeljenom na sukobu interesa. Posebice je naglašen problem donacija sportskim klubovima i udrugama kojima se prema intervjuima redovito isplaćuju iznosi od 10.000 do 100.000 kuna, koji je detektiran i na državnoj razini (MZSS, MUP) i na lokalnoj u skoro svim gradovima (Osijek, Sisak, Zagreb, i djelomično Split iako je u Splitu situacija nešto drugačija s obzirom da je grad ujedno i suvlasnik NK Hajduk).

Intervjuirani novinari, kao i oporba naglašavaju kako "Kod je kod novih zapošljavanja i imenovanja dojam izrazitog političkog utjecaja, navodeći kako Grad kontrolira zapošljavanja u gradskim tvrtkama, a postoje i slučajevi zapošljavanja bliskih srodnika po stranačkoj liniji." (eg Komunalno gospodarstvo, izbor ravnateljice škole, Čakovec)

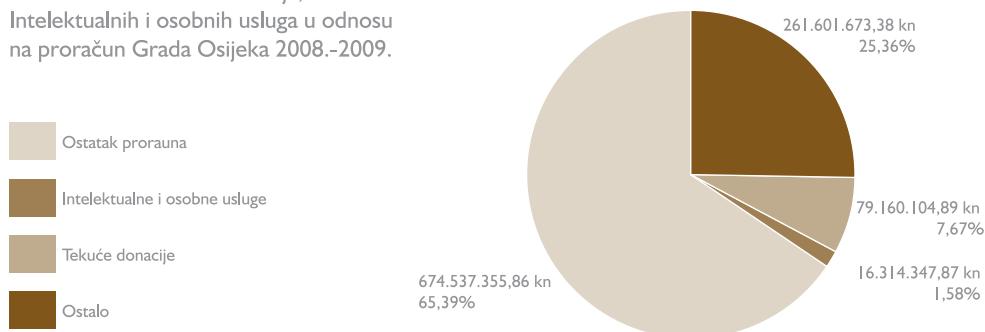
Kao i u drugim analiziranim subjektima primjetno je i ugoveranje posla s lokalnim medijima (npr Čakovečka televizija se financirala u iznosu od 200.000 kuna godišnje), koji od ovakvih ugovora osiguravaju svoju egzistenciju. Većina intervjuiranih se slaže da to utječe na nedostatak kritičkog govora spram gradske vlasti te predstavlja ozbiljnju smetnju razvoju demokracije.

Grad Osijek

U gradu Osijeku je još uvijek zabrinjavajući trend u pristupu informacijama. Iako su na sastancima s predstvincima gradske vlasti dana pojašnjenja oko potrebnih informacija, te je dogovoreno na koji način će se infomracije dostaviti, grad je ipak potpuno odgovorio na samo 2 od poslanih 11 upita, što Osijek svrstava u red lošijih gradova po pitanju pristupa informacijama u ovom istraživanju. Jednak trend je bio i prilikom prvog istraživanja.

Grad Osijek: Izvještavanje proračuna- netransparentne stavke

Udio stavaka Tekućih donacija, Ostalo i Intelektualnih i osobnih usluga u odnosu na proračun Grada Osijeka 2008.-2009.

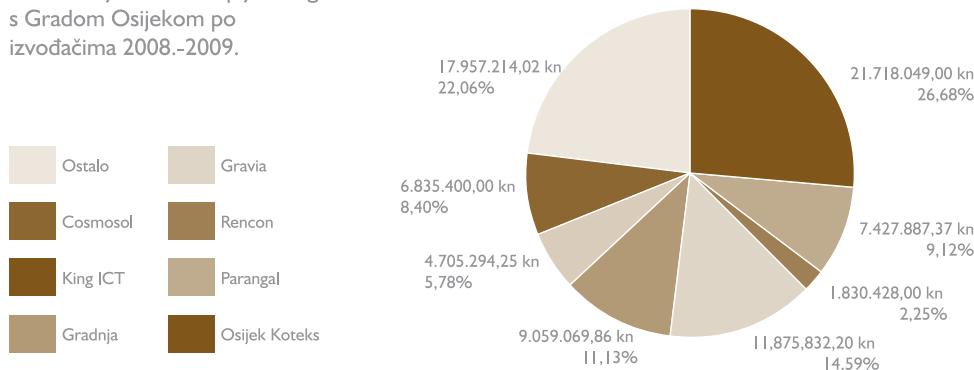


Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva financija

Negativni trend je primjetan i u proračunskom izvještavanju. Stavka ostalo je u 2008. i 2009. godini činila 25,36% proračunskog izvještavanja, što je bitno pogoršanje u odnosu na 8,09% u proračunskom izvješću iz 2006. godine. Ukupni zbroj netransparentnih stavki u proračunskim izvješćima za 2008. i 2009. godinu iznosi 34,61% odnosno 347.778.440,14 KN te zaslužuje dublju pažnju i analize, s obzirom na skoro opći trend pogoršanja u proračunskom izvještavanju na lokalnoj razini.

Grad Osijek: Javna nabava

Udio u vrijednosti sklopljenih ugovorima s Gradom Osijekom po izvođačima 2008.-2009.

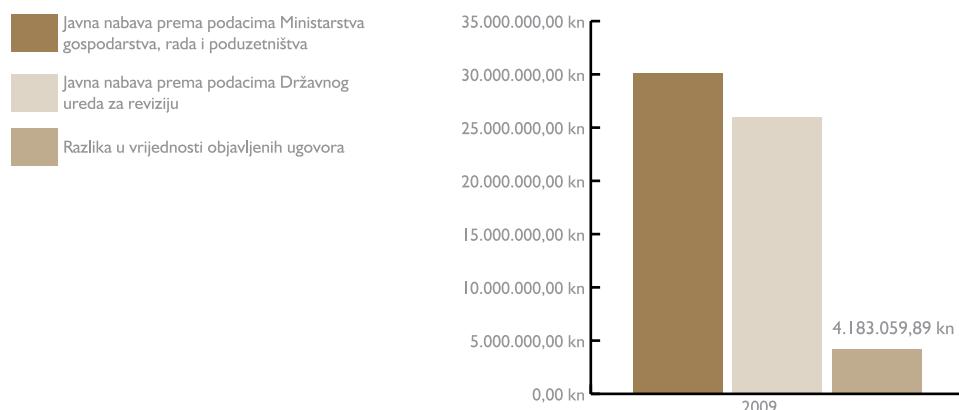


Izvor podataka: Kvantitativni-Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Kvalitativni-medijkska analiza članaka i intervjuja

Skoro 78% ukupno utrošenog iznosa na javnu nabavu u 2008 i 2009 godini istraživači su mogli povezati s prividnim, potencijalnim i stvarnim sukobom interesa. Ovakav zabrinjavajući podatak u je posebice interesantan s obzirom da smo u Gradu Osijeku ugovore javne nabave mogli povezati s financiranjem NK Osijek. Istraživanje je pokazalo da je veći dio tvrtki koje značajno sudjeluju u postupcima javne nabave ujedno i financijer NK Osijek: Osijek Koteks, Parangal, Gravia i Gradnja, kao i druge povezane tvrtke poput Vodovoda, Zavoda za urbanizam i izgradnju, te Glasa Slavonije. Istovremeno Direktor NK Osijek je Gordan Matković, Predsjednik gradskog vijeća Grada Osijeka. Ovaj trend je primjećen i u Sisku, Čakovcu, Zagrebu, te MUP-u (vidi studija slučaja – Rukometni klub Zagreb). S obzirom na učestalost, ovo je svakako podatak na koji treba obratiti pažnju u zapriječavanju sukoba interesa. Većina klubova u stvari funkcioniraju kao udruge građana, te je u takvim uvjetima lako manipulirati doniranim novcem.

Grad Osijek: Javna nabava- vjerodostojnost izvještavanja

Grad Osijek 2009. razlika u vrijednosti objavljenih ugovora



Izvor podataka: Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva i službene internet stranice Državnog ureda za reviziju

Prema intervjuima postupci zapošljavanja i imenovanja uvelike su pod utjecajem vladajuće politike. Ovo je posebice bilo problematično u periodu prije novog zakona o izravnom izboru gradačelnika i načelnika općina, te je tako u gradsku tvrtku Komunalac, od 2005 naovamo zaposleno preko 200 novih radnika u zamjenu za glasove na izborima. Tako se stvorila nepotrebna radna snaga, a Komunalac je došao i u finansijske probleme s obzirom na visoke troškove poslovanja. Dio intervjuiranih osoba je upozorio i na slučaj Pučkog otvorenog učilišta – Intervjuirani smatraju spornom situaciju u kojoj je kod natječaja za radno mjesto u POU statut predviđao 5 godina radnog iskustva. Kako “željeni” kandidat nije zadovoljavao predmetni kriterij, tijelo javne vlasti (odnosno politika kako navode intervjuirani) je jednostavno promjenilo statut.

Svi intervjuirani se slažu da je medijski prostor u Gradu Osijeku podijeljen između političkih odnosno interesnih skupina. Prema navodima dionika političkog života u gradu Osijeku, Slavonsku televiziju kao i Glas Slavonije intervjuirani povezuju s HDSSB-om (upravno nadzorna struktura). Pri tome, indikativnom se smatra činjenica da je financiranje Slavonske televizije iz gradskog proračuna poraslo za 100% (s 400.000 kuna na 800.000 kuna na godišnjoj razini) od kako ju HDSSB preuzeo vlast u Osijeku. Analizom vlasničke strukture Slavonske televizije utvrdili smo

povezanost vlasništva nad Slavonskom televizijom s obitelji Branimira Glavaša. S druge strane, Osječku televiziju intervjuirani povezuju s (HSP/HDZ) političkom grupacijom. Kao posebno zabilježujući činjenicu intervjuirani navode kako politika, pored izravnog financiranja, na medije utječe i tzv uvjetovanim marketingom javnih poduzeća (poduzeća u vlasništvu grada, odnosno poduzeća koja sudjeluju u postupcima javne nabave ili su na drugi način interesno povezana s političkim strankama (Male FIMI medije).

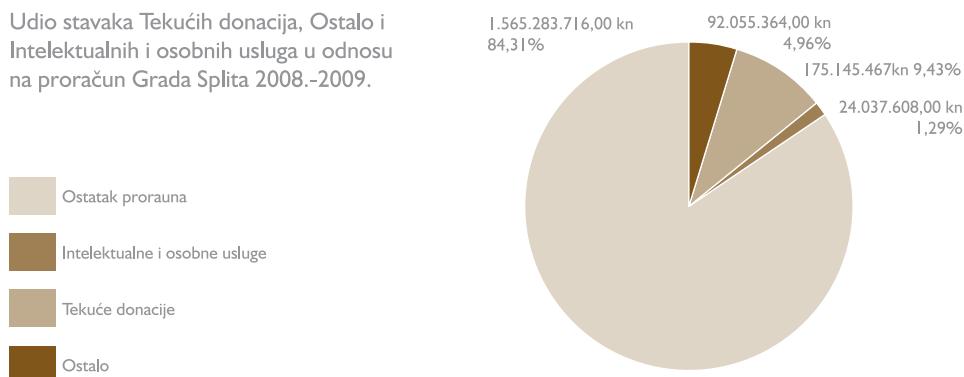
Kako navode novinari, situacija je eskalirala do te mjere da su “politika i marketing postali vlasnici novinarskog teksta”. Samocenzura je postala pravilo prije nego izuzetak, budući se u malim sredinama vrlo brzo nauči koga se smije a koga ne doticati u kritičkim tekstovima.

Grad Split

U odnosu na prethodno istraživanje, Grad Split napravio je najveći pomak od svih gradova u odnosu na pristup informacijama. 2007/2009: potpuno je odgovoren na 5 od 14 upita 2010/2011: Potpuno je odgovoren na 7 od 11 upita. No iako je pristup informacijama po Zakonu o pravu na pristup informacijama bio bitno bolji nego kod prethodnog istraživanja, novinari kao i vijećnici se žale da je za njih pristup informacijama ograničen, odnosno nedostatan, te da je ukinuto proaktivno informiranje putem službenih glasila.

Grad Split: Izvještavanje proračuna- netransparentne stavke

Udio stavaka Tekućih donacija, Ostalo i Intelektualnih i osobnih usluga u odnosu na proračun Grada Splita 2008.-2009.

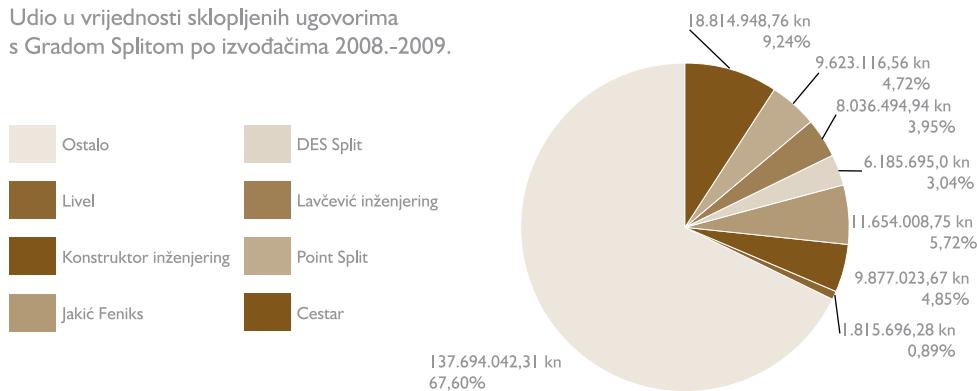


Izvor podataka: službene internet stranice Državnog ureda za reviziju i Ministarstva financija

U odnosu na prethodno istraživanje primjetan je i napredak u proračunskom izvještavanju: Ukupno stavke “ostalo” u proračunskom izvješću proračuna za 2006. godine činile su 7,11, dok je taj postotak u proračunima za 2008 i 2009 godinu iznosio 4,96%. Ukupni postotak netransparentnih proračunskih stavki u 2008. i 2009. godini je iznosio 15,68% odnosno 291.238.439,00 KN. U proračunskom izvještavanju bi trebalo obratiti pažnju na upravljanje tekućim donacijama koje su činile 9,43% proračuna.

Grad Split: Javna nabava

Udio u vrijednosti sklopljenih ugovorima s Gradom Splitom po izvođačima 2008.-2009.



Izvor podataka: Kvantitativni-Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Kvalitativni- medijska analiza članaka i intervjui

Prema provedenoj metodologiji 33,4% javne nabave u 2008. i 2009. godini, moglo se povezati s prividnim, potencijalnim ili stvarnim sukobom interesa, odnosno 66.006.983,96 KN u dvije godine. Gradonačelnik Grada Splita je i jedini koji je prekršajno sankcioniran (ukupno 30.000 kuna) zbog nedostavljanja podataka povezanih s sukobom interesa nadležnom tijelu.

Situacija nije ništa bolja niti u postupcima zapošljavanja i imenovanja, počevši od činjenice da je sestra gradonačelnika predsjednica Gradskog vijeće, čime je u stvari jedna obitelj dobila skoro sve mehanizme (i izvršne i kontrolne) u gradskoj vlasti. Ovaj primjer zorno pokazuje što se misli pod nerazumijevanjem pojma sukoba interesa te slabosti u njegovom zapriječavanju, s obzirom da je predmetna situacija posve legalna.

Procjena intervjuiranih osoba je da je Dolaskom Gradonačelnika Keruma na vlast u tijelima javne vlasti zaposleno/imenovano oko 50 osoba na ključne pozicije u gradu i gradskim poduzećima, kako bi se ostvarila neposredna kontrola nad istim. Pri tome, prema procjeni intervjuiranih osoba, korišteni su i instrumenti nepostojećih radnih ili operativnih mesta poput "savjeta" direktora, a osnovane su i nove gradske tvrtke Split Gradnja i Splitska Obala.

Situaciju u Gradu Splitu u odnosu na sukob interesa, odnosno povezanih osoba možda je najbolje opisao novinar Petranović u Objektivu koji nabraja nekih 20 povezanih osoba:

- Ivica Livaja – vrtići, tvrtka Taho Keramika
- Joško Svaguša
- Tomislav Gruica – gradska komunalna, prije bio voditelj kafića u Jokeru
- Đeni Vuković-Stanišić – savjetnica za društvene djelatnosti, djevojka Faninog brata
- Ante Mladineo
- Aleks Kvarantar – direktor Splitske obale, sin Kerumovog skipera
- Željka Kerum – pročelnica za gospodarstvo, bivša zaposlenica u Jokeru
- Držislav Brčić – tvrtka Promet, bio voditelj gradonačelnikovog restorana na Marjanu
- Željana Klein – Splitska kupališta, bivša komercijalistica u "Kerumu"
- Duško Mucalo – HNK
- Marko Pecotić – Kazališno vijeće
- Sanja Quien – Kazališno vijeće

- Marko Tomasović – Pomorski muzej, Upravno vijeće Park šume Marjan, neslužbeni Kerumov tjelohranitelj
- Ilija Šundov (sin dogradonačelnika) – Nadzorni odbor Čistoće
- Alenka (dogradonačelnikova nećakinja) – upravna vijeća u Turističkoj zajednici, Muzej grada Splita, dječji vrtić Grigor Vitez
- Daliborka Bečić- NO Čistoće
- Dunja Matković – Upravno vijeće dječji vrtić Cvit Mediterana, isto kćer Nevenke
- Marica Šarić – NO Vodovod i kanalizacija, gradonačelnikova rođakinja
- Zoran Jeramaz – predsjednik Savjeta za urbanizam, Kerumov "kući arhitekt"
- Damir Karaman – organizacija brojnih i prilično unosnih gradskih manifestacija i festivala, voditelj Kerumove predizborne kampanje

Upravo u vrijeme provedbe istraživanja dvije su situacije potencijalnog sukoba interesa privukle pažnju javnosti. Planirani projekt izgradnje zapadne obale kojim bi se višestruko povećala vrijednost Hotela Marjan u vlasništvu Željka Keruma ili kako navodi jedan od intervjuiranih: „Uređenjem zuapadne obale, poslovni projekt Hotela uvelike dobiva na vrijednosti, s druge strane dio građana smatra da Zapadnu obalu treba urediti. Dakle, sve bi bilo u redu kad javni i poslovni projekt ne bi vodila ista osoba, ovako to jest i bit će osnovana sumnja u sukob interesa.“

S druge strane gradnja u zaštićenoj zoni Marjana koja je čudnim slijedom ušpravno pravnih odluka dozvoljena tvrtki LATEBRA u vlasništvu Kerumove sadašnje supruge Fani Horvat.

Kao i u ostalim gradovima i u Splitu je evidentiran potencijalni odnosno prividni sukob interesa u slučaju Splitske televizije. Pored vlasništva nad Televizijom, intervjuirani na teret Gradonačelniku stavlju mogućnost uvjetovanog marketinškog kapitala iz njegovih tvrtki (a ne samo uvjetovanje novaca iz gradskog proračuna, što je slučaj u drugim gradovima) prema drugim lokalnim medijima, koji može utjecati, a prema intervjuiranim osobama, i utječe na objektivnost i kritičnost (nedostatak kritičnosti) u izvještavanju o radu Gradske Uprave.

Zaključak i preporuke

Javne politike sprječavanja sukoba interesa u RH niti nakon posljednjih dopuna i izmjena ne odgovaraju stvarnoj manifestaciji problema, odnosno ne zaprječavaju prevladavanje privatnog interesa nad javnim. Prema nalazima istraživanja sukob interesa u Republici Hrvatskoj je zbog slabosti zakonodavnog i institucionalnog okvira nevidljiv, ozbiljno narušava temelje i principe demokracije i prijeti zarobljavanju države u splet uskih privatnih interesa i kao takav čini nevidljivog ubojicu demokracije u nastanku.

Indikatori mjerjenja stanja sukoba interesa, kao i konkretni primjeri u Republici Hrvatskoj upućuju na zaključak da se većina javnih funkcija države može smatrati zarobljenim u privatni interes, odnosno finansijski, gospodarski, politički ili interes osobnog probitka.

Podatci eksplisitno ukazuju da je stanje u lokalnoj upravi je bitno gore od onog na nacionalnoj, a usvojene politike sprječavanja sukoba interesa i borbe protiv korupcije nemaju rješenje za ovaj rastući problem. Na lokalnoj razini je zamjećen negativni trend u većini analiziranih kategorija - Pristup informacijama, proračunsko izvještavanje, zapošljavanja i imenovanja, sukob interesa. Pristup informacijama javnosti još uvijek nije osiguran, a mogućnost distribucije informacija i otvaranja javne rasprave o političkoj odgovornosti dužnosnika na najnižoj je razini u posljednjih 10 godina, a javni medijski servisi, kao i privatni, uglavnom su zarobljeni u politički ili marketinški interes, što dovodi do značajnog ograničenja slobode govora. Ograničena sloboda govora umanjuje učinkovitost javnih politika za sprječavanje sukoba interesa, omogućuje razvoj sistemske korupcije i postepeno stvara društvo zarobljeno u isprepletene finansijsko političke interese, bez mogućnosti aktivnog sudjelovanja javnosti u navedenim radnjama. Osim pomaka ka uređenju ograničavanja utjecaja dužnosnika u javnoj nabavi, drugog stvarnog napretka u Zakonu o sprječavanju sukoba interesa još uvijek nema. Posebice je sporna situacija prijenosa urpavljačkih prava, odnosno vlasništva na treće osobe, te moguća trgovina utjecajima na ovaj način, koja se neće pojavljivati u radaru zakona os priječavanju sukoba interesa. Sukob interesa i dalje ostaje siva zona sistemske korupcije, za koju trenutno nema adekvatnog rješenja. Predmet Ministra unutarnjih poslova (studija slučaja) kao i drugi predmeti navedeni u ovom istraživanju, zorno pokazuju kakva je i kolika slabost postojećeg institucionalnog i pravnog okvira u svuzbijanju sukoba interesa. Sadašnji sustav je ejdnostavno neučinkovit i treba ga osnažiti, ili čak mijenjati iz temelja.

Preporuke:

S obzirom na premisu da je za sprječavanje korupcije i sukoba interesa pored učinkovitog zakonodavnog okvira nužan sloboden pristup informacijama, te mogućnost slobodne distribucije informacija nužno je uvesti mjere osiguranja poštivanja medijskih sloboda i neovisnosti medija od utjecaja politike. Uvođenje kaznenog djela cenzure (za dužnosnike koji zahtijevaju, odnosno pokušavaju utjecati na sadržaj informacija koje se objavljaju u medijima), te sustava zaštite integriteta novinara/autora jedan je od ključnih alata o kojem društvo kao takvo treba razmisiliti pri reviziji antikorupcijski politika. Javne servise, posebice HRT mora se zaštititi od utjecaja i represije politike i vodstva spram novinara koja je prisutna na dnevnoj razini. Na lokalnoj razini potrebno je učiniti napore u stvaranju nove vrste medija za budućnost, koji bi bili neovisni, neprofitni i financirani iz jedinstvenog fonda, kako bi se izbjegao izravan utjecaj lokalne politike na uređivačku politiku medija. Nesporno je da treba pooštiti sankcije za ogluhu o Zakon o medijima odnosno za medije koji nisu transparentno prikazali svoje vlasništvo sukladno zakonu

o medijima. Rigorozna primjena. Tijela javne vlasti se moraju obvezati na javnu objavu bilo kakvog financiranja medija, bilo javnih bilo privatnih, kako bi ove infomracije bile dostupne javnosti i kako bi se mogao procijeniti potencijalni sukob interesa u odnosima vlasti i medija. Rad udruga i odnose tijela javne vlasti i udruga je potrebno pod hitno regulirati u smislu stvaranja fer i transparentnog tržišta za projekte civilnog društva u borbi protiv korupcije kao i u drugim segmentima. Činjenica da je financiranje organizacija civilnog društva, pogotovo na lokalnoj razini, još uvijek predmet zakona o obaveznim odnosima, a ne posebne regulative koja bi osigurala transparentnost u potrošnji, zabrinjavajuća je pogotov ako se ima u vidu da u obliku donacija svake godine tijela javne vlasti podijele više milijardi kuna iz svojih proračuna.

Za novinare istraživače, aktiviste civilnog društva kao i one koji u dobroj vjeri prijavljuju korupciju neophodno je uvesti posebne instrumente zaštite uključujući i naknadu štete koja imm nastane represijom tijela javne vlasti, odnosno dužnosnika.

Osnažiti individualnu odgovornost u provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, uključujući i obavezu pokretanja postupka pred službeničkim sudom za službenike koji prekrše zakon. Osigurati provedbu pravomoćnih sudske odluke vezanih uz Zakon o pravu na pristup informacijama uvođenjem kaznenog progona za dužnosnike koji ne poštivaju odluke suda ili uvođenjem visokih novčanih kazni za one koji ne poštiju sudske odluke.

Zakon o spriječavanju sukoba interesa:

- Obrazac za kontroliranje imovine poboljšati i osigurati da se pri stupanju na dužnost mora deklarirati i interesna povezanost dužnosnika, a ne samo imovinska (sportski klubovi, udruge, kulturno umjetnički projekti, pripadnost tajnim društvima).
- Sve stavke ispunjenog obrazca učiniti dostupnim javnosti.
- Obavezu deklariranja interesa proširiti na sve koji sudjeluju u odlučivanju o javnom interesu, a ne samo listu dužnosnika opisanu u zakonu, posebice na lokalnoj razini.
- Obrazac proglašiti javnom ispravom, a za dužnosnika koji lažno prikaže imovinu i interesnu povezanost, pored disciplinske sankcije uvesti i obvezu pokretanja kaznenog progona.
- Omogućiti javnosti pokretanje postupka pred povjerenstvom od strane trećih osoba u svrhu zaštite javnog interesa.
- Uvesti obvezu provedbe postupka od strane povjerenstva po prijavi, te obvezu odgovora podnositelju uz pravo žalbe.
- Uvesti mogućnost zabrane obnašanja dužnosti za dužnosnike za koje se utvrdi sukob interesa, a ne samo za one koji se ogluše o odluku povjerenstva o deklariranju imovine.
- Uvesti obavezu ponишavanja svih upravno/pravnih akata nastalih u situaciji sukoba interesa, a ne samo ugovora o javnoj nabavi.
- Uvesti mogućnost pokretanja postupka za naknadu štete nastale sukobom interesa za privatne i pravne osobe koje svjesno i namjerno sudjeluju u sukobu interesa.
- Uvesti Agenciju za reviziju integriteta koja bi se bavila istraživanjem potencijalnog sukoba interesa na nižim razinama uz ovlasti koje ima Državna revizija u finansijskom pogledu, s obavezom pokretanja istrage u slučajevima kada se tijelo javne vlasti ogluši o preporuku Agencije.
- Osigurati da su odluke Agencije i nalazi javni.
- U zakonu o javnoj nabavi osigurati mogućnost praćenja ugovora od proračuna do izvršenja ugovora.

S obzirom na tromost sustava Saborskog povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa te ograničene kapacitete, možda najvažnija preporuka istraživanja je osnivanje Agencija za reviziju integriteta tijela javne vlasti koja bi proaktivno istraživala potencijalni sukob interesa i rizike korupcije te tijelima javne vlasti davala preporuke, a u slučajevima malignog sukoba interesva iste prosljedivala nadležnim tijelima kaznenog progona. Kod ovakvog modela, visokom politikom, odnosno sukobom interesa na najvišoj razini bi se i dalje bavilo saborsko povjerenstvo, dok bi agencija imala ovlasti provedbe nadzora nad svim tijelima javne administracije, uključujući lokalnu upravu.



Projekt provodi Partnerstvo
za društveni razvoj