



**REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU**

---



**IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI  
FUNKCIONIRANJA ETIČKE INFRASTRUKTURE  
U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE**

**Zagreb, prosinac 2013.**

---

<b>PREDMET I CILJEVI REVIZIJE</b>	<b>2</b>
<b>METODE REVIZIJE</b>	<b>3</b>
<b>KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI FUNKCIONIRANJA ETIČKE INFRASTRUKTURE U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE</b>	<b>7</b> <b>7</b>
<b>NALAZI I PREPORUKE</b>	<b>11</b>
<b>Pravni okvir</b>	<b>11</b>
<i>Zakon o državnim službenicima</i>	<b>12</b>
<i>Etički kodeks državnih službenika</i>	<b>14</b>
<i>Drugi propisi i pravila koji dijelom uređuju i pitanja vezana uz primjenu etičkih načela</i>	<b>16</b> <b>16</b>
<i>Strategija suzbijanja korupcije</i>	<b>17</b>
<i>Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010. – 2013.</i>	<b>18</b> <b>18</b>
<b>Institucionalni okvir</b>	<b>18</b>
<i>Ministarstvo uprave - Služba za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi</i>	<b>18</b>
<i>Etičko povjerenstvo</i>	<b>23</b>
<i>Povjerenici za etiku</i>	<b>27</b>
<i>Ministarstvo financija – Carinska uprava</i>	<b>29</b>
<b>Primjena etičke infrastrukture u tijelima državne uprave</b>	<b>33</b>
<i>Primjena etičkih načela i etičke vrijednosti</i>	<b>34</b>
<i>Izobrazba državnih službenika</i>	<b>35</b>
<b>OCJENA UČINKOVITOSTI FUNKCIONIRANJA ETIČKE INFRASTRUKTURE U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE</b>	<b>37</b>
<b>OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE</b>	<b>39</b>



**REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU**

---

KLASA: 041-01/13-10/1

URBROJ: 613-02-11-13-35

Zagreb, 3. prosinca 2013.

**IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI  
FUNKCIONIRANJA ETIČKE INFRASTRUKTURE  
U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE**

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 22. siječnja do 3. prosinca 2013.

## **PREDMET I CILJEVI REVIZIJE**

U Republici Hrvatskoj je uspostavljena etička infrastruktura te su doneseni propisi koji određuju temeljne etičke vrijednosti i etička načela za zaposlenike u određenim dijelovima javnog sektora. Međutim, kako bi se osiguralo poštivanje propisanih etičkih vrijednosti i primjena etičkih načela te povećao njihov učinak, neophodno je etičke vrijednosti i etičke inicijative pažljivo razvijati, provoditi i nadzirati te uspoređivati s najboljom praksom. Također je potrebno navedenim propisima obuhvatiti cijeli javni sektor, a ne samo pojedine dijelove.

S obzirom na značajne nepravilnosti koje se tijekom godina ponavljaju u javnom sektoru, ocijenjeno je da bi bilo opravdano obaviti reviziju koja će imati za cilj dati ocjenu provode li državna tijela potrebne aktivnosti i razvijaju li odgovarajuću praksu za promicanje etičkih vrijednosti i etičkih načela u svakodnevnom poslovanju, te ostvaruju li se u javnom sektoru postavljeni visoki etički standardi.

U skladu s navedenim, kao predmet revizije su određene aktivnosti vezane uz primjenu Zakona o državnim službenicima u dijelu koji se odnosi na načela ponašanja državnih službenika i Etičkog kodeksa državnih službenika (dalje u tekstu: Etički kodeks), poštivanje etičkih vrijednosti i primjenu etičkih načela u poslovanju te funkcioniranje etičke infrastrukture u tijelima državne uprave.

Osnovni cilj revizije je ocjena učinkovitosti funkcioniranja uspostavljene etičke infrastrukture u okviru 20 ministarstava. Navedeni cilj obuhvaća i ocjenu etičnosti vezano uz ponašanje i postupanje državnih službenika, odnosno ocjenu razine poštivanja etičkih vrijednosti i primjene etičkih načela, te postupanje u slučajevima njihove povrede.

Posebni ciljevi revizije bili su provjeriti i ocijeniti:

- cjelovitost etičke infrastrukture u javnom sektoru,
- zakonski okvir za primjenu etičkih načela i vrijednosti u državnoj službi,
- primjenu propisa i pravila koji se odnose na etiku i etičko postupanje,
- razinu uspostavljenosti etičke infrastrukture u tijelima državne uprave te učinkovitost njezine provedbe,
- razvoj znanja i vještina državnih službenika vezanih uz etiku,
- aktivnosti vezane uz razvoj, promicanje i primjenu, te nadzor nad poštivanjem etičkih vrijednosti i primjenom etičkih načela u svakodnevnom radu te prevenciju neetičkog postupanja,
- pravilnost postupanja s pritužbama i njihovo rješavanje te postupke izvješćivanja,
- suradnju s drugim subjektima u dijelu koji se odnosi na odnose između subjekata koji čine etičku infrastrukturu,
- primjerenost i dostatnost poduzetih mjera s ciljem otklanjanja i smanjenja neetičkih postupanja te podizanja svijesti o važnosti etike za dobro funkcioniranje, te
- važnost etike u tijelima državne uprave i njeno mjesto u strategiji razvoja Republike Hrvatske.

## METODE REVIZIJE

U skladu s prihvaćenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI), revizija je planirana i obavljena na način koji osigurava potrebne dokaze, pruža razumnu osnovu za revizijske nalaze i preporuke, te ostvarenje revizijskih ciljeva.

Za potrebe provedbe postupaka revizije korišteno je više metoda za prikupljanje dokaza kao što su:

- Intervju i sastanci te
- pregled odgovarajuće dokumentacije.

Intervju i sastanci su obavljani s rukovoditeljima na višim razinama upravljanja u tijelima državne uprave (ministarstvima), te s povjerenicima za etiku (20 povjerenika za etiku), predstavnicima Službe za etiku i sustav vrijednosti u državnoj upravi, te članovima Etičkog povjerenstva. Pregledom je obuhvaćena odgovarajuća dokumentacija u svim ministarstvima kao što su: godišnja izvješća unutarnje revizije, izvješća o obavljenoj unutarnjoj reviziji, izvješća o obavljenoj vanjskoj reviziji, dokumentacija vezana uz imenovanje i rad povjerenika za etiku, procedure vezane uz podnošenje pritužbi na ponašanje državnih službenika, dokumentacija vezana uz postupke ispitivanja osnovanosti pritužbi, učestalost sastanaka, mjesečni i godišnji izvještaji povjerenika za etiku, smjernice vezane uz promicanje etičkih vrijednosti i pravila ponašanja, planovi edukacije i treninzi vezani uz promicanje etičkih vrijednosti i etičkih načela, te druga dokumentacija potrebna za ostvarenje revizijskih ciljeva, odnosno utvrđivanje činjenica, donošenje zaključaka i preporuka.

Osim navedenih, korištene su i druge odgovarajuće metode kao što su:

- proučavanje i analiza propisa radi određivanja kriterija i pristupa za obavljanje revizije (zakoni, etički kodeksi, interni akti),
- uvid u unutarnju organizaciju i rad subjekata radi provjere načina provedbe propisa i učinkovitosti funkcioniranja uspostavljene etičke infrastrukture (s obzirom na vrstu i broj slučajeva povrede etičnosti i mjere koje se poduzimaju),
- usporedba učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u subjektima obuhvaćenim revizijom te provjera razine komunikacije između subjekata koji čine etičku infrastrukturu, te
- statističke metode za analizu prikupljenih podataka putem upitnika.

Državni ured za reviziju je pomoću upitnika namijenjenog državnim službenicima prikupio i analizirao podatke, koji su korišteni za ocjenu funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave te etičnosti kod postupanja državnih službenika, odnosno poštivanje etičkih vrijednosti i načela.

Upitnik je bio namijenjen državnim službenicima, a sastojao se od četiri dijela. Prvi dio upitnika čini uvodno pismo u kojem su dane osnovne informacije o ciljevima anketiranja i razlozima zbog kojih državni službenici trebaju sudjelovati u anketi te dati iskrene odgovore. Navedeno je da je upitnik anoniman i da će podaci biti korišteni isključivo za potrebe revizije.

Drugi dio upitnika je sadržavao četiri osnovna pitanja koja su se odnosila na životnu dob državnih službenika, stručnu spremu, naziv radnog mjesta te broj godina radnog staža na »važnim«<sup>1</sup> radnim mjestima.

<sup>1</sup> Zaposlenje na važnom radnom mjestu podrazumijeva da je državni službenik radio na radnim mjestima koja su mu omogućavala određenu moć u smislu donošenja važnih odluka i moć nagrađivanja drugih.

Treći dio upitnika je sadržavao jedanaest pitanja vezanih uz osobna znanja državnih službenika vezana uz etiku, dok četvrti dio obuhvaća 21 pitanje vezano uz funkcioniranje etičke infrastrukture te poštivanje etičkih vrijednosti i primjenu etičkih načela u radnom okruženju.

Ukupno su postavljena 32 pitanja. Prema obliku, pitanja su bila zatvorena i kombinirana, što znači da su ispitanici za 26 pitanja mogli zaokružiti jedan od ponuđenih odgovora, a za šest pitanja kombiniranog oblika državni službenici su mogli zaokružiti jedan ili više ponuđenih odgovora ili odgovoriti prema vlastitom nahođenju. Anketiranje je provedeno na način da su državni službenici imali pristup upitnicima putem web programa o čemu su ih obavijestili povjerenici za etiku, a upitnici su se prikupljali tijekom dva tjedna. Podaci dobiveni istraživanjem obrađeni su uz pomoć statističkog programa, koji služi za statističku obradu kvantitativnih i kvalitativnih podataka za društvena istraživanja. Za analizu su najviše korišteni prosjeci kao pokazatelji strukture i odnosa (proporcija).

Državni ured za reviziju je dobio 1 933 popunjenih upitnika, od čega je najveći broj upitnika dobiven iz Ministarstva financija, zatim slijedi Ministarstvo unutarnjih poslova te Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture. Iz drugih ministarstava je dostavljen manji broj upitnika, dok iz Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije nije dostavljen niti jedan upitnik.

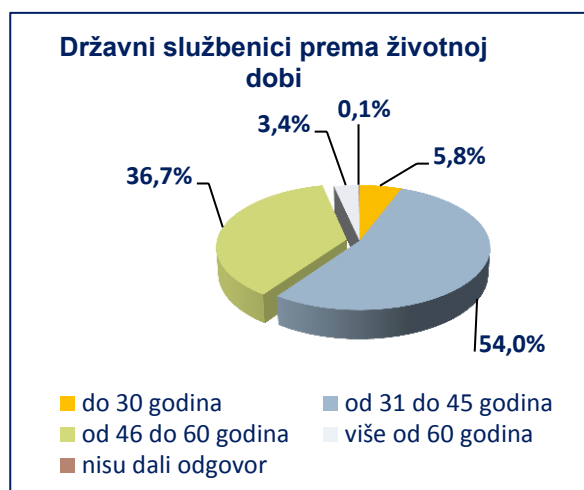
Osnovni podaci o državnim službenicima dobiveni na temelju upitnika, odnose se na njihovu životnu dob, stručnu spremu, radno mjesto, te godine radnog staža na „važnijim“ radnim mjestima.

Tablica broj 1

Grafički prikaz broj 1

#### Državni službenici prema životnoj dobi

Redni broj	Životna dob	Broj državnih službenika	Udjel u %
1	2	3	4
1.	do 30 godina	112	5,8
2.	od 31 do 45 godina	1 044	54,0
3.	od 46 do 60 godina	709	36,7
4.	više od 60 godina	66	3,4
5.	Nisu naveli životnu dob	2	0,1
<b>Ukupno</b>		<b>1 933</b>	<b>100,0</b>



Prema podacima iz upitnika, najveći broj državnih službenika (54,0%) je u životnoj dobi između 31 i 45 godina. Zatim slijede državni službenici u životnoj dobi između 46 i 60 godina (36,7%), te se može zaključiti da većina državnih službenika ima određeno stručno znanje i iskustvo.

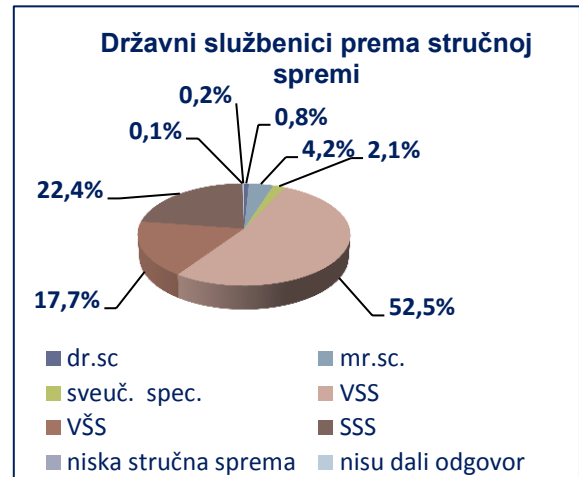
U sljedećoj tablici i grafičkom prikazu se daju podaci o državnim službenicima prema stručnoj spremi.

Tablica broj 2

## Državni službenici prema stručnoj spremi

Redni broj	Stručna sprema	Broj državnih službenika	Udjel u %
1	2	3	4
1.	dr. sc	15	0,8
2.	mr. sc.	81	4,2
3.	sveuč. spec.	41	2,1
4.	VSS	1 015	52,5
5.	VŠS	342	17,7
6.	SSS	433	22,4
7.	niska stručna	2	0,1
8.	nisu dali odgovor	4	0,2
<b>Ukupno</b>		<b>1 933</b>	<b>100,0</b>

Grafički prikaz broj 2



S obzirom na stručnu spremu, prema podacima iz upitnika, najveći broj državnih službenika (52,5%) ima visoku stručnu spremu, zatim slijede državni službenici sa srednjom stručnom spremom (22,4%), te državni službenici s višom stručnom spremom (17,7%).

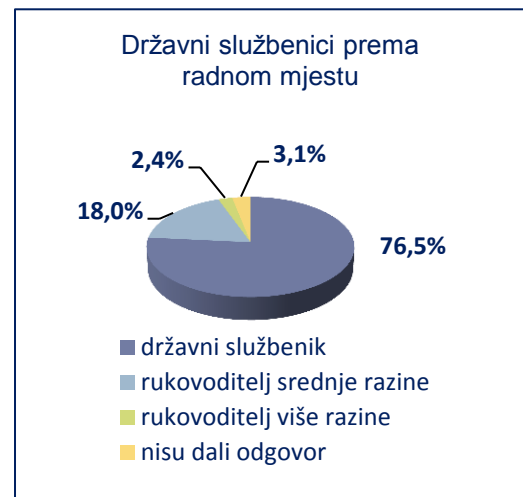
U tablici broj 3 se daju podaci o državnim službenicima prema radnim mjestima na kojima su radili u vrijeme provođenja ankete.

Tablica broj 3

## Ispitanici prema radnom mjestu

Redni broj	Radno mjesto	Broj državnih službenika	Udjel u %
1	2	3	4
1.	državni službenik	1 479	76,5
2.	rukovoditelj srednje razine	348	18,0
3.	rukovoditelj više razine	47	2,4
4.	nisu dali odgovor	59	3,1
<b>Ukupno</b>		<b>1 933</b>	<b>100,0</b>

Grafički prikaz broj 3



S obzirom na radno mjesto, prema podacima iz upitnika, najveći broj državnih službenika je raspoređen na radno mjesto državnog službenika (76,5%). Zatim slijede ispitanici koji su radili na radnom mjestu srednje razine rukovođenja (18,0%), te na radnom mjestu više razine rukovođenja (2,4%).

U sljedećoj tablici se daju podaci o državnim službenicima prema radnom stažu na „važnim“ radnim mjestima, što znači da se iz navedenih podataka može zaključiti koliki je broj državnih službenika bio u prilici donositi važne odluke ili nagrađivati druge.

## Tablica broj 4

Broj državnih službenika prema radnom stažu na „važnim“ radnim mjestima

Redni broj	Radno mjesto	Broj državnih službenika	Udjel u %
1	2	3	4
1.	nisam radio/radila na „važnim“ radnim mjestima	1 065	55,1
2.	do 5 godina	273	14,1
3.	od 6 do 10 godina	207	10,7
4.	od 11 do 20 godina	237	12,3
5.	više od 20 godina	118	6,1
6.	nisu dali odgovor	33	1,7
<b>Ukupno</b>		<b>1 933</b>	<b>100,0</b>

## Grafički prikaz broj 4



Prema podacima dobivenim iz upitnika, prikazani u tablici broj 4, vidljivo je da veći broj državnih službenika (1 065 ili 55,1%) nije radio na "važnim" radnim mjestima, odnosno da nisu donosili važne odluke ili nagrađivali druge, ali je također i značajan broj državnih službenika (835 ili 43,2%) koji su radili na takvim radnim mjestima.

S obzirom na broj državnih službenika koji je sudjelovao u istraživanju, ocjenjeno je da se dobiveni rezultati mogu koristiti za pojašnjenje ili potvrđivanje zaključaka do kojih se došlo tijekom revizije.



## KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI FUNKCIONIRANJA ETIČKE INFRASTRUKTURE U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE

Za ocjenu učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave odabrana su dva pristupa: pristup koji polazi od zakona, kodeksa i drugih propisa te pristup koji polazi od pitanja na koja se revizijom željelo odgovoriti.

Uz glavno pitanje (*Je li uspostavljena odgovarajuća etička infrastruktura u tijelima državne uprave u Republici Hrvatskoj?*), okosnicu revizije su činila sljedeća potpitanja;

- funkcionira li uspostavljena etička infrastruktura efikasno i u skladu s propisima?
- pridonosi li uspostavljena etička infrastruktura jačanju svijesti o etici u državnoj službi, usvajanju etičkih vrijednosti i načela, te prevenciji neetičnog postupanja?
- jesu li jasno određeni postupci u slučajevima povrede propisa vezanih uz etiku?
- je li učinkovita suradnja i razmjena informacija između subjekata koji čine etičku infrastrukturu (povjerenici za etiku, Središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose - Ministarstvo uprave, Etičko povjerenstvo)?

U skladu s odabranim pristupom za potrebe revizije su utvrđeni kriteriji za ocjenu učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, prema područjima revizije.

### Kriteriji za ocjenu učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture, prema područjima revizije

Područja revizije		Kriteriji
1		2
Pravni okvir	Zakon o državnim službenicima	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zakonska regulativa se odnosi na sve zaposlenike u javnom sektoru</li> <li>- Zakonska regulativa određuje visoke i jasne etičke standarde u javnom sektoru</li> <li>- Jasno su određena etička načela i vrijednosti kojih se zaposlenici u javnom sektoru trebaju pridržavati</li> <li>- Zakonska regulativa jasno određuje na koji se način etički standardi primjenjuju u pojedinim institucijama, državnim tijelima, agencijama, lokalnim jedinicama i drugim pravnim osobama koje čine javni sektor</li> <li>- Jasno su utvrđena načela ponašanja vezana uz sprječavanje sukoba interesa</li> <li>- Određena su prava i odgovornosti državnih službenika</li> <li>- Jasno su utvrđeni oblici povrede službene dužnosti vezane uz neetično ponašanje (lake i teže povrede službene dužnosti u slučajevima kada državni službenik nije postupao u skladu s etičkim kodeksom)</li> <li>- Određeni su postupci i sankcije (kazne) u slučajevima nedoličnog ponašanja državnih službenika, odnosno povrede službene dužnosti vezane uz neetično ponašanje</li> <li>- Određen je oblik nadzora vezan uz primjenu Zakona o državnim službenicima u dijelu koji se odnosi na etičke standarde</li> </ul>

Područja revizije		Kriteriji
1		2
	Etički kodeks državnih službenika	<ul style="list-style-type: none"> <li>- etički kodeks je donesen u skladu sa Zakonom o državnim službenicima</li> <li>- jasno određuje pravila ponašanja državnih službenika, odnosno etička načela i vrijednosti koje je državni službenik dužan poštivati na radnome mjestu, u međusobnim odnosima s drugim državnim službenicima, te u odnosima prema građanima</li> <li>- jasno su određena prava i dužnosti državnih službenika u slučajevima kada nisu postupali u skladu s Etičkim kodeksom, odnosno kada se u odnosu na njih nije postupalo na etičan način</li> <li>- jasno su određeni subjekti koji provode postupke vezane uz: praćenje primjene Etičkog kodeksa, promicanje i edukaciju državnih službenika vezanu uz primjenu Etičkog kodeksa, te postupanje u slučajevima prijave državnog službenika za neetično ponašanje</li> <li>- jasno je određen način imenovanja i način rada, te prava i obveze povjerenika za etiku i etičkog povjerenstva</li> <li>- određen je način koji osigurava javnost Etičkog kodeksa</li> <li>- određeno je pravo pojedinih dijelova državne službe da donesu posebne etičke kodekse te njihov odnos s Etičkim kodeksom</li> </ul>
	<p>Drugi propisi i pravila koji dijelom uređuju i pitanja vezana uz primjenu etičkih načela:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru</li> <li>- Zakon o sprječavanju sukoba interesa</li> <li>- Strategija suzbijanja korupcije</li> <li>- Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010.-2013.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kontrolno okruženje osigurava osobni i profesionalni integritet te etičke vrijednosti zaposlenika, organizacijsku strukturu, uključujući dodjelu ovlasti i odgovornosti i uspostavu odgovarajuće linije izvješćivanja, pisana pravila i praksu upravljanja ljudskim potencijalima, te kompetentnost zaposlenika</li> <li>- određena su načela djelovanja dužnosnika koja osiguravaju sprječavanje sukoba interesa</li> <li>- postavljeni su jasni ciljevi Strategije: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ojačati etički integritet državnih službenika u Republici Hrvatsko kroz daljnji razvoj antikorupcijskog usavršavanja u državnoj službi</li> <li>• ojačati etički okvir kroz ocjenu provedbe kodeksa ponašanja i predlaganjem poboljšanja u ključnim rizičnim područjima</li> <li>• planirati i ostvariti trajni sustav za reviziju i uvođenje pristupa upravljanja rizicima na individualnoj i organizacijskoj razini</li> </ul> </li> <li>- razvoj ljudskih potencijala u državnoj službi između ostalog, zasniva se na zajedničkim vrijednostima (profesionalnost, odgovornost, etičnost, nepristranost, učinkovitost)</li> </ul>
Institucionalni okvir	Središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose - Ministarstvo uprave	<ul style="list-style-type: none"> <li>- određene su osobe i način praćenja međunarodnih standarda na području etičkog postupanja državnih službenika te procedure vezane uz izradu i davanje prijedloga za unaprjeđenje etičkih standarda sukladno međunarodnoj praksi</li> </ul>

Područja revizije		Kriteriji
1		2
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- određene su osobe i uspostavljene procedure vezane uz zaprimanje pritužbi državnih službenika i namještenika te građana na neetično ponašanje državnih službenika, suradnju s Etičkim povjerenstvom i povjerenicima za etiku</li> <li>- uspostavljena je evidencija povjerenika za etiku u državnim tijelima, te evidencija o provedbi njihove edukacije</li> <li>- sudjelovalo u izradi programa izobrazbe državnih službenika u području etičkog postupanja</li> <li>- sastavilo i na svojim web stranicama objavilo izvješća o podnesenim pritužbama na neetično postupanje državnih službenika</li> <li>- uspostavljen je otvoreni telefon za zaprimanje pritužbi na neetično postupanje državnih službenika, a broj otvorenog besplatnog telefona je objavljen na web stranicama središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose</li> <li>- državni službenici i građani koriste mogućnost pritužbi na neetično ponašanje državnih službenika</li> </ul>
	Etičko povjerenstvo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- imenovano je Etičko povjerenstvo u skladu s Etičkim kodeksom</li> <li>- osigurana neovisnost Etičkog povjerenstva u odlučivanju</li> <li>- donesen poslovnik o radu Etičkog povjerenstva</li> <li>- obavljani poslovi iz djelokruga rada utvrđeni Etičkim kodeksom, te Poslovnikom o radu Etičkog povjerenstva</li> <li>- određen način praćenja primjene propisa na području etičkog postupanja državnih službenika te predložene njihove izmjene i dopune</li> <li>- Etičko povjerenstvo promiče etičke standarde u državnoj službi</li> </ul>
	Povjerenik za etiku	<ul style="list-style-type: none"> <li>- imenovani su povjerenici za etiku i njihovi zamjenici u tijelima državne uprave (ministarstvima)</li> <li>- odluke o imenovanju povjerenika su dostavljene Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za službeničke odnose u skladu s Etičkim kodeksom</li> <li>- jasno su određena prava i odgovornosti povjerenika za etiku</li> <li>- jasno je određen način podnošenja pritužbi na ponašanje državnih službenika te način provedbe postupaka ispitivanja osnovanosti pritužbe (dokaz, rok za dostavu odgovora podnositelju pritužbe)</li> <li>- jasno je određen način postupanja kad povjerenik za etiku ima dvojbe vezane uz pritužbe na ponašanje državnih službenika</li> <li>- osigurana je zaštita povjerenika za etiku (neovisnost rada)</li> </ul>
	Učinkovitost primjene etičke infrastrukture u tijelima državne uprave	<ul style="list-style-type: none"> <li>- donesene su smjernice koje određuju način implementacije etičkih vrijednosti i etičkih načela u svakodnevnom radu državnih službenika (Etičkim kodeksom)</li> <li>- donesene su smjernice, odnosno postavljena pravila ponašanja državnih službenika u odnosima prema građanima i međusobnim odnosima</li> <li>- utvrđeni su programi za izobrazbu, odnosno podizanje razine svijesti i promicanje Etičkog kodeksa</li> <li>- rukovoditelji na osobnom primjeru pokazuju i promiču etično ponašanje</li> <li>- rukovoditelji donose politike, procedure i stvaraju okruženje koje promiče etično ponašanje</li> <li>- radni uvjeti i upravljanje ljudskim potencijalima osiguravaju promidžbu etičnog ponašanja</li> </ul>

Područja revizije	Kriteriji
1	2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- jasno su određene procedure za postupanje državnih službenika kada postoji opravdana sumnja da su počinjene nepravilnosti u poslovanju, prijavu neetičnog ponašanja ili nezakonite radnje (sumnja na korupciju, mito, sukob interesa...)</li> <li>- poticanje i motivacija službenika da prijave slučajeve neetičnog ponašanja te zaštita podnositelja pritužbe</li> <li>- uspostavljeni odgovarajući mehanizmi odgovornosti na radnim mjestima u javnoj službi</li> <li>- državni službenici jasno znaju kome se mogu obratiti za pomoć u slučajevima kada imaju etičke dvojbe</li> <li>- poduzimanje odgovarajućih mjera, postupaka i sankcija u slučajevima neetičnog ponašanja (broj zaprimljenih i riješenih pritužbi (neriješenih), prosječno vrijeme rješavanja pritužbi</li> <li>- u sustav ocjenjivanja i nagrađivanja državnih službenika ugrađeni elementi vezani uz etično ponašanje</li> <li>- uspostavljen je sustav samoocjenjivanja državnih službenika, te</li> <li>- provode se programi izobrazbe, treninga, radionica i različitih oblika promidžbe važnosti etičnog ponašanja</li> </ul>

## **NALAZI I PREPORUKE**

Saznanja iz stručne i znanstvene literature, pravni i institucionalni okvir, uvid u dokumentaciju i obavljeni intervjui, te rezultati istraživanja putem upitnika, bili su osnova za donošenje zaključaka i davanje preporuka, a odnose se na pravni i institucionalni okvir, te na primjenu etičke infrastrukture u tijelima državne uprave.

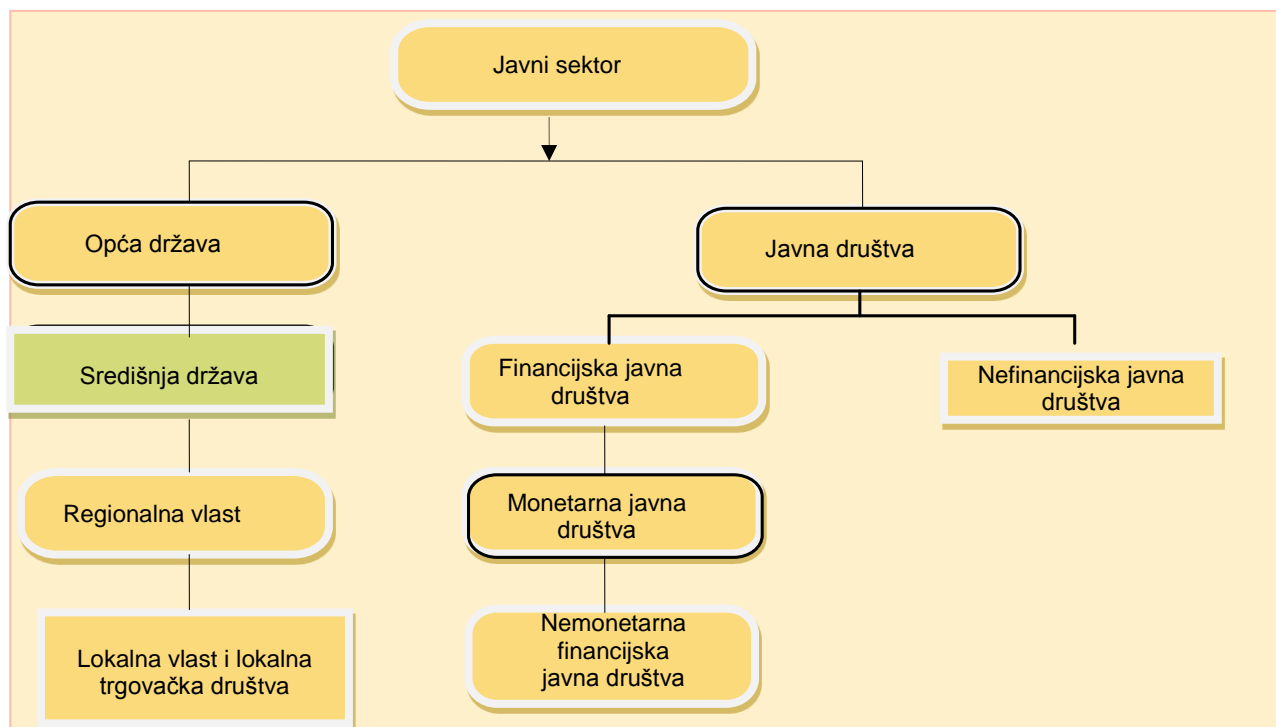
### **Pravni okvir**

Pravni okvir koji uređuje etično ponašanje u javnom sektoru čine Zakon o državnim službenicima (Narodne novine 49/12) i Etički kodeks (Narodne novine 40/11, 13/12), te drugi propisi i pravila koji se dijelom odnose na primjenu pravila etičnog ponašanja u javnom sektoru. To su Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), Zakon o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine 26/11), Strategija suzbijanja korupcije (Narodne novine 75/08), te Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010. - 2013.

Pregledom pravnog okvira utvrđeno je da navedenim propisima nije obuhvaćen javni sektor u cjelini. Zakon o državnim službenicima i Etički kodeks (donesen na temelju navedenog Zakona) se odnose na dio javnog sektora (prema slici broj 1 središnja država), odnosno državne službenike u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima, kaznenim tijelima, stručnoj službi Hrvatskog sabora, Uredu predsjednika Republike Hrvatske, stručnoj službi i uredima Vlade Republike Hrvatske, stručnoj službi Ustavnog suda Republike Hrvatske, stručnoj službi pučkog pravobranitelja, stručnoj službi pravobranitelja za djecu, stručnoj službi pravobranitelja za ravnopravnost spolova, stručnoj službi Državnog ureda za reviziju i u drugim tijelima koja se osnivaju za obavljanje državne službe (u daljnjem tekstu: državna tijela).

Druge pravne osobe koje čine javni sektor nisu obuhvaćene navedenim propisima, odnosno za te pravne osobe nije uspostavljen pravni okvir koji bi odredio visoke etičke standarde i za zaposlenike u tom dijelu javnog sektora.

Slika broj 1: Struktura javnog sektora



Izvor: <http://web.efzg.hr/dok/FIN/abajo/2.%20JAVNI%20SEKTOR.pdf>

*Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave poduzimanje aktivnosti vezanih uz izradu pravnog okvira kojim bi se utvrdili visoki etički standardi u javnom sektoru u cjelini s obzirom na njihovu važnost i utjecaj na pravilnosti poslovanja i funkcioniranje javnog sektora.*

#### - **Zakon o državnim službenicima**

U uvodnom dijelu Zakona o državnim službenicima se uređuje ravnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca, jedinstvena pravila koja reguliraju prijam u državnu službu, klasifikaciju radnih mjesta državnih službenika, stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, napredovanje u službi kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obveza državnih službenika, te određena pitanja od značaja za uređivanje i ostvarivanje prava, obveza i odgovornosti namještenika. U okviru poglavlja *Dužnosti državnih službenika*, utvrđena su načela ponašanja državnih službenika i to:

- obavljanje dužnosti i obveza postupanja u skladu sa zakonima,
- zabrana zlouporabe ovlasti,
- dužnost odbijanja ponuđenih darova,
- zabrana neopravdanog nagrađivanja drugih državnih službenika,
- dužnost pružanja informacija i obrazloženje o upravnim poslovima, dužnost pravodobnog i učinkovitog izvršavanja poslova,
- uporaba povjerene imovine, te
- osobno ponašanje.

Osim toga određeno je da se pravila ponašanja državnih službenika uređuju etičkim kodeksom Vlade Republike Hrvatske.

Navedenim Zakonom, nisu jasno postavljeni „visoki etički standardi“, niti dan okvir za donošenje etičkog kodeksa.

Prema rezultatima istraživanja publikacija iz 29 zemalja članica Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)<sup>2</sup>, najčešće navedene vrijednosti za javni sektor su: nepristranost, zakonitost, integritet, transparentnost, efikasnost, jednakost, odgovornost i pravednost, koji čine standarde prema kojima se vrednuje ponašanje zaposlenika u javnom sektoru.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi odgovarajućim propisima trebalo odrediti opće etičke standarde kao zajedničke vrijednosti i načela ponašanja na razini javnog sektora, te okvir za donošenje etičkih kodeksa kojima bi se odredili posebni etički standardi karakteristični za pojedine dijelove javnog sektora. Također, treba jasno definirati određene pojmove kao što su: etika, etičke vrijednosti, etička infrastruktura, moral, etička načela, etički principi i drugi pojmovi koji su važni za razumijevanje i primjenu navedenih propisa u praksi. Propisi bi trebali dati jasnu poruku zaposlenicima i javnosti koji se standardi ponašanja očekuju od zaposlenika u javnom sektoru.

*Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave poduzimanje aktivnosti vezanih uz pripremu i donošenje odgovarajućih propisa kojima bi se definirali visoki etički standardi zajednički za javni sektor, definiralo značenje pojedinih pojmova vezanih uz etiku u javnom sektoru te postavio okvir za donošenje etičkih kodeksa vezanih uz pojedine dijelove javnog sektora s obzirom na njihove posebnosti.*

Nadalje, Zakon o državnim službenicima uređuje pitanja vezana uz sukob interesa, odnosno propisuje što državni službenici moraju izbjegavati kako ne bi došli u sukob interesa. Osim navedenog Zakona, donesen je Zakon o sprječavanju sukoba interesa kojim se uređuje sprječavanje sukoba između privatnog i javnog interesa u obnašanju javnih dužnosti, obveznici postupanja prema odredbama navedenog Zakona, obveza podnošenja i sadržaj izvješća o imovinskom stanju, postupak provjere podataka iz tih izvješća, trajanje obveza iz navedenog Zakona, izbor, sastav i nadležnost Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, te druga pitanja od značaja za sprječavanje sukoba interesa. Svrha navedenog Zakona je 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. Navedenim zakonima nisu obuhvaćeni svi zaposlenici u javnom sektoru, odnosno obuhvaćeni su dužnosnici koji obavljaju javnu dužnost u javnom sektoru te zaposlenici unutar Središnje države, dok sprječavanje sukoba interesa za zaposlenike u drugim dijelovima javnog sektora nije uređeno ili je samo djelomično uređeno (Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 86/08, 61/11).

Prema smjernicama Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) za upravljanje sukobom interesa u javnom sektoru<sup>3</sup>, temeljna funkcija vladinih i javnih institucija je služiti javnom interesu. Građani očekuju od zaposlenika u javnom sektoru da obavljaju svoje poslove pošteno, nepristrano poštujući vlastiti integritet. Sukobi interesa ili neodgovarajuće upravljanje sukobima interesa u javnom sektoru dovode do gubitka povjerenja u javne institucije.

*S obzirom na navedeno, Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave poduzimanje aktivnosti vezanih uz pripremu i donošenje propisa koji će osigurati sprječavanje sukoba interesa zaposlenika u javnom sektoru u cjelini.*

---

<sup>2</sup> Kathryn G. Denhardt, Ethics in Public Organization, Public Administration and Public Policy – Vol. II.

<sup>3</sup> <http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictinterestinthepublicservice.htm> (6. rujna 2013.)

Zakonom o državnim službenicima su jasno određena prava i odgovornosti državnih službenika, odnosno službenika i namještenika u lokalnim jedinicama te utvrđeni oblici povrede službene dužnosti vezane uz njihovo neetično ponašanje. Državni službenici odgovaraju za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove ne obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržavaju Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom. Povrede službene dužnosti mogu biti lake i teške. Lakšom povredom službene dužnosti ocjenjuje se ponašanje državnog službenika ako je protivno Etičkom kodeksu, koje ne nanosi štetu ugledu službe, dok se kao teža povreda službene dužnosti ocjenjuje ponašanje suprotno Etičkom kodeksu, koje nanosi štetu ugledu službe. Vezano uz navedene povrede službene dužnosti jasno su određeni postupci i sankcije (kazne) u slučajevima nedoličnog ponašanja državnih službenika, odnosno povrede službene dužnosti vezane uz neetično ponašanje.

Nadzor nad provođenjem Zakona o državnim službenicima je u nadležnosti upravnog i inspeksijskog nadzora. Upravni nadzor provodi središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose, a inspeksijski nadzor provodi upravna inspekcija središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose. Navedenim Zakonom nije određeno tko i kako se obavlja nadzor nad primjenom odredbi Zakona koje se odnose na primjenu pravila ponašanja državnih službenika.

#### - ***Etički kodeks državnih službenika***

U skladu s odredbama navedenog Zakona Vlada Republike Hrvatske je u ožujku 2011. donijela Etički kodeks kojim se uređuju pravila ponašanja državnih službenika i etička načela na temelju kojih postupaju državni službenici prilikom obavljanja službene dužnosti. Svrha Etičkog kodeksa je promicanje etičkih načela, moralnih načela i vrijednosti u ponašanju državnih službenika u službi, s ciljem ostvarivanja zajedničkog dobra i javnog interesa, te povjerenje građana u državnu službu.

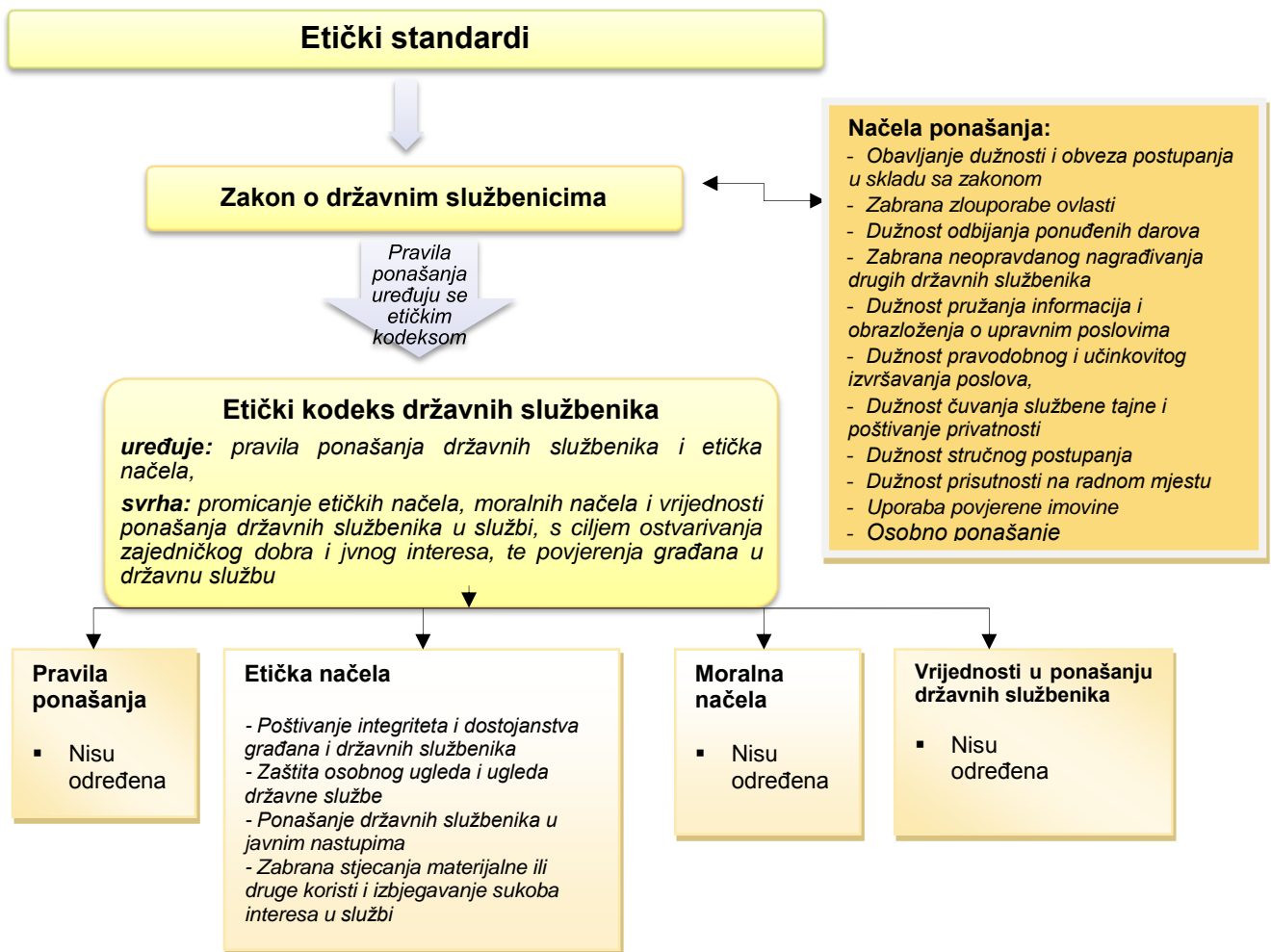
Uvidom u Etički kodeks te usporedbom odredbi Zakona o državnim službenicima s odredbama iz navedenog Etičkog kodeksa utvrđeno je da pravila ponašanja državnih službenika, odnosno etička načela, moralna načela i vrijednosti koje državni službenici trebaju poštivati na radnome mjestu nisu jasno te nedvojbeno definirana (Slika broj 2), iako je svrha Etičkog kodeksa promicanje etičkih i moralnih načela kao i vrijednosti u ponašanju državnih službenika u službi. Etička načela su određena, a moralna načela i vrijednosti nisu.

Također nije definiran pojam „etika“ u smislu navedenog Zakona i Etičkog kodeksa<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Riječ *etika* dolazi od grčke riječi *ethos*, a označava običaj, način ponašanja, navadu, ćud, značaj, dok riječ *ethikos* znači biti moralan, ćudoredan. Ona je znanost o *ethosu*, odnosno znanost o moralnom, ćudorednom, o moralu kao obliku društvene svijesti, (prema Ante VUKASOVIĆ, *Etika, moral, osobnost*, Zagreb, 1993., str. 36.). Prema *Poslovnom rječniku* (engl. ethics, morality; njem. Ethik), etika je znanost o moralu; skup običaja i navika ponašanja nekog čovjeka, socijalne grupe ili naroda, promatran sa stajališta nekih temeljnih vrijednosti i kriterija ispravnog i neispravnog, dobrog i lošeg; sustav načela i vrijednosti koji se odnosi na moralne sudove, dužnosti i obveze te procjenu ispravnosti i poželjnosti određenih oblika ponašanja (Pero JURKOVIĆ, Franjo LUKOVIĆ, Đorđe PRIBIČEVIĆ i Slavko RAVLIĆ; *Poslovni rječnik*, Zagreb, 1995., str. 131). Prema Heinz Weihrich i Harold Koontz definiraju etiku kao sustav moralnih načela ili vrijednosti koji se odnosi na moralne sudove, dužnost i obveze. Također, etika je znanstvena disciplina koja određuje što je dobro ili zlo, ispravno ili pogrešno (Heinz WEIHRICH&Harold KOONTZ, *Menadžment*, Zagreb, 1994., str. 712.)



Slika broj 2: Etički standardi



S obzirom da su poznate brojne definicije etike koje imaju različito ili djelomično različito značenje, vrlo je važno definirati značenje etike u smislu pravnog okvira koji se primjenjuje u javnom sektoru.

*Državni ured za reviziju je mišljenja da Etički kodeks treba osim etičkih načela, odrediti moralna načela i vrijednosti koji su važni za zaposlenike u javnom sektoru. Kod izrade etičkog kodeksa i drugih dokumenata koji daju smjernice vezane uz etično ponašanje, potrebno je prepoznati i definirati skup vrijednosti koje predstavljaju etičke ideale koje zaposlenici u javnom sektoru, odnosno na svom radnom mjestu trebaju ostvariti. Također je potrebno za svaku od odabranih vrijednosti dati jasnu definiciju kako bi zaposlenici znali što se podrazumijeva pod pojedinim pojmom isto kao što im je potrebno znati koji se ideal smatra važnim za javni sektor.*

Uvidom u Etički kodeks utvrđeno je da nisu jasno određena prava i obveze državnih službenika u slučajevima kada nisu postupali u skladu s Etičkim kodeksom, odnosno kada se u odnosu na njih nije postupalo na etičan način. Djelomično je to područje uređeno u okviru točke VII. Način podnošenja pritužbi na ponašanje državnih službenika u dijelu koji se odnosi na to tko može podnijeti pritužbu na ponašanje državnih službenika, kome i na koji način se pritužba podnosi. Također je utvrđeno da su jasno određeni subjekti koji provode postupke vezane uz praćenje primjene Etičkog kodeksa, promicanje i edukaciju državnih službenika te postupanje u slučajevima prijave državnih službenika za neetično ponašanje.

*Državni ured za reviziju je mišljenja da bi u okviru Etičkog kodeksa trebalo jasno odrediti koja su prava i obveze državnih službenika u slučajevima kada nisu postupali u skladu s Etičkim kodeksom, odnosno kada se u odnosu na njih nije postupalo na etičan način. Također bi trebalo odrediti što je neetično ponašanje<sup>5</sup>.*

*Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave poduzimanje aktivnosti vezanih uz dopunu Etičkog kodeksa koja će sadržavati odredbe vezane uz etiku, moralna načela i vrijednosti te prava i obveze državnih službenika u slučajevima kada nisu postupali u skladu s Etičkim kodeksom, odnosno kada se u odnosu na njih nije postupalo na etičan način.*

Odredbama članka 35. Etičkog kodeksa je utvrđeno da kada posebnosti pojedinih dijelova državne službe to zahtijevaju, čelnici državnih tijela mogu, uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske, donositi posebne etičke kodekse, koji moraju biti usklađeni s odredbama Etičkog kodeksa. U skladu s navedenim odredbama, doneseni su posebni etički kodeksi za specifična područja državne službe, odnosno Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Porezne uprave, (Narodne novine 76/09), Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Carinske uprave (Narodne novine 133/06), Etički kodeks policijskih službenika (Narodne novine 62/12), te Kodeks strukovne etike unutarnjih revizora u javnom sektoru (Narodne novine 18/08). Navedeni posebni kodeksi su usklađeni s Etičkim kodeksom, odnosno razlikuju se samo u dijelu koji se odnosi na pravila ponašanja karakteristična s obzirom na posebnosti tih dijelova državne službe na koje se odnose.

**- *Drugi propisi i pravila koji dijelom uređuju i pitanja vezana uz primjenu etičkih načela***

Osim navedenih propisa, i drugi propisi, odnosno dokumenti sadrže odredbe koje upućuju na obvezu primjene etičkih načela ponašanja u javnom sektoru.

Tako je člankom 9. *Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru* (Narodne novine 141/06) određeno da se financijsko upravljanje i kontrole provode putem međusobno povezanih komponenata, kao što su: kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, te praćenje i procjena sustava. Pod kontrolnim okruženjem podrazumijeva se: osobni i profesionalni integritet te etične vrijednosti zaposlenika, rukovođenje i stil upravljanja, određivanje misija i ciljeva, organizacijska struktura, uključujući dodjelu ovlasti i odgovornosti te uspostavu odgovarajuće linije izvješćivanja, pisana pravila i praksa upravljanja ljudskim potencijalima, te kompetentnost zaposlenika.

Revizijom je utvrđeno da je Sektor za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole Ministarstva financija (dalje u tekstu: Središnja harmonizacijska jedinica) sastavio Objedinjeno godišnje izvješće o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za 2012. na temelju godišnjih izvješća korisnika proračuna o aktivnostima vezanima uz uspostavu i razvoj financijskog upravljanja te na temelju godišnjih izvješća o obavljenim unutarnjim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije koji sadrži ocjenu kontrolnog okruženja.

---

<sup>5</sup> Podmićivanje, protekcija, prijevare i krađe, sukob interesa kroz poklone (primanje ili davanje, traženje), sukob interesa kroz sporedna zanimanja (drugi posao, financijski interes), ne prijavljivanje ili djelomično prijavljivanje sukoba interesa, povreda pravila nakon prestanka rada u službi, neprilično korištenje autoriteta (pokloni, olakšice, zadovoljstva), zlouporaba ili/i manipulacija informacijama, nepristojno postupanje s kolegama, građanima), neprilično korištenje imovine (korištenje imovine za privatne svrhe), neprilično ponašanje u privatno vrijeme (vožnja u alkoholiziranom stanju, utjecaj droge...), ne postupanje u skladu s pravilima i procedurama, privatna putovanja na račun institucije), Prof dr Christoph Demmke, *Understanding, managing and measuring ethics and ethics frameworks*, Luxemburg, September 2013.

U Objedinjenom godišnjem izvješću je navedeno da ono daje cjelovito sagledavanje stupnja razvoja unutarnjih financijskih kontrola i objavljivanja informacija radi upoznavanja Vlade Republike Hrvatske i drugih sudionika o aktivnostima koje su provedene u izvještajnom razdoblju s ciljem razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola i radi utvrđivanja budućeg pravca djelovanja s ciljem održivog razvoja. Vezano uz Kontrolno okruženje, odnosno Etiku i integritet navedeni su sljedeći rezultati;

- *Na državnoj razini ostvaren je visok postotak (93,0%) informiranosti zaposlenika o Etičkom kodeksu zahvaljujući dostupnosti istog na intranet stranicama. Također je visok postotak imenovanih povjerenika za etiku. Međutim, još uvijek je pitanje uređivanja sukoba interesa nedovoljno uređeno. Svega 39,0% korisnika proračuna državne razine navodi da pitanje sukoba interesa dodatno se uređuje kroz Odluku o imenovanju povjerljivih savjetnika, Naputak za postupanje u slučaju potencijalnih sukoba interesa, Izjavu o statističkoj povjerljivosti, Izjavu o povjerljivosti i nepristranosti za članove povjerenstva za poduzetničke impulse, Objavu popisa gospodarskih subjekata s kojima tijelo državne uprave/predstavnik tijela državne uprave ne smije sklapati ugovore o javnoj nabavi.*
- *Za razliku od državne razine, na lokalnoj razini nema jasnog pravnog okvira koji propisuje način donošenja etičkih kodeksa, imenovanje povjerenika za etiku i druga s time povezana pitanja, pa u praksi jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na različite načine postupaju u rješavanju ovog pitanja (primjerice, pitanja iz područja etike i integriteta uređuju kroz Etičke kodekse službenika i namještenika u pojedinim županijama, odnosno Etički kodeks službenika i namještenika gradskih uprava, a pojedine županije i gradovi imenovali su povjerenike za etiku).*

*Zakonom o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine 26/11, 12/12) se uređuje sprječavanje sukoba 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. Navedenim Zakonom su jasno određena načela djelovanja dužnosnika koja osiguravaju sprječavanje sukoba interesa.*

#### **- Strategija suzbijanja korupcije**

Hrvatski sabor je u lipnju 2008. donio Strategiju suzbijanja korupcije kojom su određena načela i ciljevi strategije, pravni i institucionalni okvir, sprječavanje korupcije, kazneni progon i primjena kaznenog prava, međunarodna suradnja, širenje javne svijesti o štetnosti korupcije te završne odredbe. U dijelu koji se odnosi na sprječavanje korupcije navedeni su jasni ciljevi Strategije vezani uz sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti i integritet državnih službenika koji se odnose i na etičnost u javnoj službi. Osim navedene Strategije, donesen je i akcijski plan koji je zamišljen kao živi dokument (revidira se svake godine), u cilju praćenja i analize provedbe Strategije. U Akcijskom planu za 2012. u dijelu koji se odnosi na Integritet i kodeks ponašanja državnih službenika navedeni su ciljevi, mjere, nadležna tijela te rokovi do kojih se trebaju provesti pojedine mjere vezane u ostvarenje ciljeva.

Do kraja drugog kvartala 2013. Ministarstvo uprave je trebalo izraditi analizu primjene Etičkog kodeksa i etičkih standarda u državnim tijelima, rješavati pritužbe građana i službenika na neetično i moguće koruptivno postupanje državnih službenika na svim razinama vlasti, propisivanje jedinstvenih standarda ponašanja za sve zaposlenike koji obavljaju javnu službu ili dužnost.

Revizijom je utvrđeno da je Ministarstvo uprave uspostavilo mjeru vezanu uz rješavanje pritužbi građana i službenika, a provođenje mjera izrade analize primjene Etičkog kodeksa i etičkih standarda i propisivanje jedinstvenih standarda ponašanja za sve zaposlenike je u tijeku.

- ***Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010. – 2013.***

Strategiju razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010. - 2013., donijela je Vlada Republike Hrvatska krajem prosinca 2009. godine, a Akcijski plan za provedbu Strategije razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010.- 2013. u travnju 2010. Navedena Strategija određuje način razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi, vrijednosti, viziju i misiju, ciljeve strategije, provedbu te pokazatelje za praćenje i ocjenu provedbe. U Strategiji je navedeno da se razvoj ljudskih potencijala u državnoj službi između ostalog, zasniva na zajedničkim vrijednostima (profesionalnost, odgovornost, etičnost, nepristranost i učinkovitost),

Uvidom u Strategiju je utvrđeno da u dijelu koji se odnosi na Provedbu nisu navedene aktivnosti vezane uz razvoj etičnosti u državnoj službi, odnosno da nije istaknula važnost etičnosti u razvoju ljudskih potencijala.

Također u dijelu koji se odnosi na Pokazatelje za praćenje i ocjenu provedbe, navedene Strategije nisu navedeni ciljevi niti pokazatelji vezani uz razvoj etičnosti.

*Državni ured za reviziju je mišljenja da je za razvoj ljudskih potencijala potrebno uključiti element etičnosti te da se kod izrade sljedeće strategije prepozna važnost razvoja etike u državnoj službi kao jednog od bitnih elemenata za razvoj ljudskih potencijala.*

## **Institucionalni okvir**

Institucionalni okvir čine povjerenici za etiku te Etičko povjerenstvo kao posebno neovisno tijelo dok posebnu ulogu ima Ministarstvo uprave, odnosno Služba za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi. Osim navedenih, vrlo važnu ulogu imaju tijela za vođenje postupaka zbog povrede službene dužnosti. O lakim povredama službene dužnosti odlučuje čelnik tijela (ako posebnim zakonom za službenike pojedinih državnih tijela nije drukčije određeno), dok o teškim povredama službene dužnosti u prvom stupnju odlučuje Službenički sud, a u drugom stupnju Viši Službenički sud. Službeničke sudove ustrojava Vlada Republike Hrvatske za pojedino ili više državnih tijela.

- ***Ministarstvo uprave - Služba za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi***

Ministarstvo uprave je ustrojeno Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 150/11). Ima misiju trajno unapređivati sustav javne uprave radi osiguranja i zaštite javnog interesa, zakonitog djelovanja i pružanja usluga u ostvarivanju prava građana i gospodarskih subjekata Republike Hrvatske. Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva uprave (Narodne novine 28/12), unutar Uprave za službeničke odnose, odnosno Sektora za etiku, sustav vrijednosti i izobrazbu državnih službenika, ustrojena je Služba za etiku i sustav vrijednosti u državnoj upravi (dalje u tekstu: Služba).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Prije ustrojavanja Službe, poslove iz njezina djelokruga je obavljao Odjel za etiku ustrojen (u prosincu 2006.) u Središnjem državnom uredu za upravu.

Služba za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi obavlja:

- upravne i stručne poslove koji se odnose na službeničku etiku i jačanje integriteta u državnoj službi te promicanje i unaprjeđenje sustava vrijednosti u državnoj službi, mogući sukob interesa, moguće koruptivno i drugo neetičko ponašanje državnih službenika;
- prati međunarodne standarde na području etičkog postupanja državnih službenika,
- promiče etička načela u državnoj službi putem okruglih stolova i izdavanja promidžbenih materijala,
- obavlja poslove dežurstva na otvorenom telefonu te zaprimanja pritužbi na neetično ponašanje državnih službenika,
- vodi propisane evidencije u području službeničke etike i izrađuje izvješća,
- daje mišljenja o pitanjima vezanim uz sukob interesa, koruptivno i drugo neetičko ponašanje državnih službenika,
- surađuje s povjerenicima za etiku i povjerljivim savjetnicima u državnim tijelima,
- obavlja administrativne i stručne poslove za Etičko povjerenstvo,
- sudjeluje u izradi programa izobrazbe državnih službenika u području službeničke etike, te
- obavlja i druge poslove u okviru svojega djelokruga.

Služba ima značajnu ulogu u promicanju etike i sustav vrijednosti u državnim tijelima, te je vrlo važno da su državni službenici upoznati s njezinim radom. Na temelju rezultata istraživanja, ocijenjeno je da navedena Služba treba poduzeti dodatne aktivnosti kako bi informirala državne službenike o svome radu i ulozi koju ima. Prema podacima iz tablice broj 6, vidljivo je da 74,3% državnih službenika nije upoznato s ulogom i zadaćom Službe, a 3,0% nije dalo odgovor na navedeno pitanje.

*Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave, Službi za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi poduzeti aktivnosti na promociji svoje djelatnosti, kako bi se državni službenici upoznali s njihovim radom i ulogom koju imaju, odnosno upoznali s mogućnošću rješavanja određenih pitanja vezanih u etiku u javnoj službi.*

Tablica broj 5

Jeste li upoznati s ulogom i zadaćama Službe za etiku i sustav vrijednosti

Redni broj	Mogući odgovori na pitanje	Broj državnih službenika	Udjel u %
1	2	3	4
1.	da	439	22,7
2.	ne	1 437	74,3
3.	nisu dali odgovor	57	3,0
<b>Ukupno</b>		<b>1 933</b>	<b>100,0</b>

Grafički prikaz broj 5



Prema Uredbi o ustrojstvu Ministarstva uprave i Pravilniku o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva uprave, za obavljanje poslova iz nadležnosti Službe za etiku i sustav vrijednosti određeno je sedam (7) državnih službenika. U vrijeme obavljanja revizije u navedenoj službi je zaposleno pet državnih službenika, što s obzirom na zadaće Službe nije dostatno.

*Državni ured za reviziju je mišljenja da se Služba treba ojačati kako bi mogla u potpunosti obavljati poslove iz svoje nadležnosti, te se predlaže poduzimanje mjera za zapošljavanje utvrđenog broja državnih službenika.*

Služba za etiku i sustav vrijednosti obavlja poslove iz svoje nadležnosti na temelju Strateškog plana Ministarstva uprave za razdoblje 2013.-2015. , te godišnjeg plana rada Službe. Strateškim planom je utvrđen cilj vezan uz unaprjeđenje etičkih standarda u državnoj službi te načini ostvarenja postavljenog cilja, a obuhvaćaju:

- praćenje stanja i predlaganje mjera za unaprjeđenje etičkih standarda državnih službenika, sukladno međunarodnoj praksi,
- provođenje aktivnosti izobrazbe za državne službenike vezane uz borbu protiv korupcije te sukoba interesa u pružanju upravnih usluga građanima, te
- provođenje promidžbenih aktivnosti u cilju jačanja integriteta državnih službenika, sprječavanje sukoba interesa i korupcije.

Godišnjim planom rada Sektora za etiku, sustav vrijednosti i izobrazbu državnih službenika za 2012. i 2013. utvrđeni su sljedeći ciljevi:

- provođenje edukacije i izrada novih programa izobrazbe, te provođenje postojećih iz područja razvoja integriteta, etika i sprječavanja korupcije,
- unaprjeđenje službeničke etike putem promidžbenih aktivnosti (savjetovanja, okrugli stol, promotivne publikacije),
- praćenje primjene Etičkog kodeksa i predlaganje novih mjera za unaprjeđenje etičkih standarda,
- suradnja i administrativna podrška Etičkom povjerenstvu,
- davanje mišljenja na upite vezane za izbjegavanje mogućeg sukoba interesa, koruptivnog i drugog neetičkog ponašanja,
- zaprimanje pritužbi na neetičko ponašanje državnih službenika i upućivanje pritužbi na nadležni postupak povjerenicima za etiku i drugim nadležnim tijelima,
- analiza stanja i izrada izvješća o pritužbama,
- predlaganje izmjene propisa koji se odnose na službeničku etiku – utvrđivanje obveze izrade planova integriteta,
- suradnja s drugim tijelima državne uprave, te
- sudjelovanje u izradi i provedbi novog akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije.

Uvidom u Godišnje izvješće o radu Ministarstva uprave za 2012., u okviru posebnog cilja koji se odnosi na unaprjeđenje etičkih standarda u državnoj službi, utvrđeno je da je Služba za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi, ostvarila većinu postavljenih ciljeva, osim u dijelu edukacije i izrade te provođenja programa izobrazbe državnih službenika. Revizijom je utvrđeno da se izobrazba i izrada programa izobrazbe uglavnom odnosila na povjerenike za etiku, te da izobrazbom nije obuhvaćena većina državnih službenika. Također je utvrđeno da u program izobrazbe državnih službenika nisu uključene teme vezane uz unaprjeđenje etičkih standarda u državnoj službi.

*Državni ured za reviziju predlaže u program izobrazbe državnih službenika uključiti i izobrazbu vezanu uz unaprjeđenje etičkih standarda državnih službenika u cjelini.*

Vezano uz unaprjeđenje službeničke etike putem promidžbenih aktivnosti, Ministarstvo uprave je tijekom 2012. provelo akciju pod nazivom «Tu smo zbog Vas», odnosno izradilo naljepnice s natpisom «Tu smo zbog Vas», koje su dostavljene svim tijelima državne uprave (ministarstvima) s namjerom da se postave na vidljiva mjesta dostupna građanima i državnim službenicima. Naljepnice, uz već navedeni slogan, sadrže kratki tekst u kojem se građane poziva da prijave neetično ponašanje državnih službenika te broj telefona na koji se mogu obratiti.

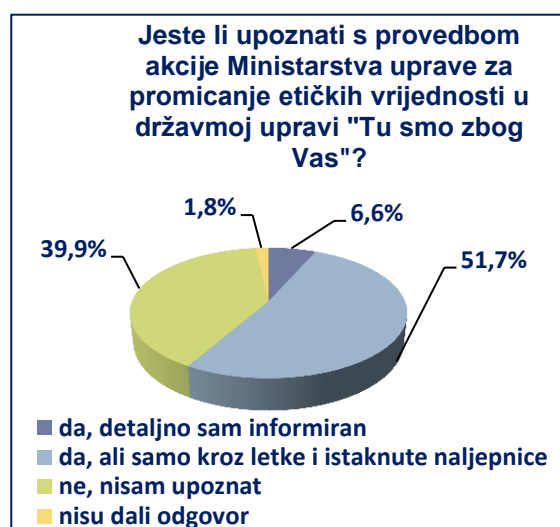
Revizijom je utvrđeno da su naljepnice postavljene na vidljivim mjestima u svim tijelima državne uprave (ministarstvima). Međutim, prema podacima iz tablice broj 6, zaključuje se da 40,0% državnih službenika nije upoznato s navedenom porukom, odnosno akcijom.

Tablica broj 6

Jeste li upoznati s provedbom akcije Ministarstva uprave za promicanje etičkih vrijednosti u državnoj upravi „Tu smo zbog Vas“ ?

Redni broj	Mogući odgovori na pitanje	Broj državnih službenika	Udjel u %
1	2	3	4
1.	da, detaljno sam informiran	128	6,6
2.	da, ali samo kroz letke i istaknute naljepnice	999	51,7
3.	ne, nisam upoznat	771	39,9
4.	nisu dali odgovor	35	1,8
<b>Ukupno</b>		<b>1 933</b>	<b>100,0</b>

Grafički prikaz broj 6



Također je značajan podatak da 74,6% državnih službenika smatra da navedena akcija Ministarstva uprave nije korisna i da ne pridonosi razvijanju svijesti o etičnosti u državnoj službi.

Tablica broj 7

Smatrate li da je navedena akcija Ministarstva uprave korisna i da pridonosi razvijanju svijesti o etičnosti u državnoj službi

Redni broj	Mogući odgovori na pitanje	Broj državnih službenika	Udjel u %
1	2	3	4
1.	da	450	23,3
2.	ne	1 443	74,6
3.	nisu dali odgovor	40	2,1
<b>Ukupno</b>		<b>1 933</b>	<b>100,0</b>

S obzirom na navedeno, Državni ured za reviziju je mišljenja da je cilj akcije Ministarstva uprave pod nazivom "Tu smo zbog Vas" bio dobro osmišljen, međutim podaci iz upitnika (tablica broj 6 i 7) upućuju na nedovoljnu informiranost državnih službenika o provođenju navedene akcije i o njenoj važnosti, te se predlaže Ministarstvu uprave navedene i slične akcije prethodno predstaviti državnim službenicima kako bi se i na izravan način objasnio njihov smisao i važnost, odnosno uloga državnih službenika, o čemu ovisi i uspješnost same akcije.

Prema podacima dobivenim iz upitnika (tablica broj 8), vidljivo je da 38,0% državnih službenika smatra da bi se mogle provoditi i druge inicijative i akcije vezane uz promicanje etičkih vrijednosti na razini tijela državne uprave ili ministarstva, te se predlaže Službi za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi, da istraži koje bi aktivnosti bi bilo korisno provesti.

Tablica broj 8

Smatrate li da bi se još neke inicijative i akcije s ciljem promicanja etičkih vrijednosti mogle provoditi na razini državne uprave ili na razini Vašeg tijela ?

Redni broj	Mogući odgovori na pitanje	Broj državnih službenika	Udjel u %
1	2	3	4
1.	da	735	38,0
2.	ne	972	50,3
3.	nisu dali odgovor	226	11,7
<b>Ukupno</b>		<b>1 933</b>	<b>100</b>

Etičkim kodeksom je utvrđeno da se u središnjem tijelu državne uprave, nadležnom za službeničke odnose, obavljaju poslovi dnevnog dežurstva na otvorenom besplatnom telefonu radi zaprimanja pritužbi građana na neetičko postupanje državnih službenika protivno Etičkom kodeksu.

Broj telefona za prijavu neetičnog postupanja je objavljen na web stranici Ministarstva uprave, određene su osobe i uspostavljene procedure vezane uz zaprimanje pritužbi državnih službenika i građana na neetičko postupanje državnih službenika.

Prema Godišnjem izvješću o radu Ministarstva uprave za 2012., navedena Služba je kontinuirano zaprimala pritužbe na neetičko ponašanje državnih službenika i upućivala ih na nadležni postupak povjerenicima za etiku. Tijekom 2012. ukupno je zaprimljeno i prosljeđeno etičkim povjerenicima 88 pritužbi. Pritužbe su zaprimane putem besplatnog telefona i na adresu e-pošte, otvorene za zaprimanje pritužbi građana, te pisanim putem.

Prema Etičkom kodeksu, Služba za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi vodi evidencije o zaprimanju pritužbi te podatke o provedenim ispitnim postupcima o osnovanosti pritužbe, evidenciju o imenovanim povjerenicima za etiku te evidenciju o provedbi edukacije povjerenika za etiku.

Revizijom je utvrđeno da se vode sve evidencije u skladu s navedenim Etičkim kodeksom, osim evidencija podataka o provedenim ispitnim postupcima o osnovanosti pritužbe.



*Državni ured za reviziju je mišljenja da bi tijela državne uprave, odnosno povjerenici za etiku trebali dostavljati izvješća po završetku svakog pojedinog predmeta, zaprimljenog posredstvom Ministarstva uprave i povjerenika za etiku drugih tijela državne uprave (ministarstava), kako bi se uspostavila jedinstvena evidencija o zaprimljenim i riješenim pritužbama, te na taj način ocijenilo područje rizika i poduzele aktivnosti u smislu sprječavanja neetičkog postupanja.*

Etičkim kodeksom je utvrđeno da je Služba za etiku i sustav vrijednosti u državnoj upravi, dužna pripremiti godišnje izvješće o podnesenim pritužbama na neetičko postupanje i objaviti ga na svojoj web-stranici najkasnije do 31. siječnja tekuće godine.

Revizijom je utvrđeno da je na web stranicama Ministarstva uprave objavljeno Godišnje izvješće za 2012. sastavljeno na temelju prikupljenih pojedinačnih izvješća svih nadležnih tijela državne uprave o podnesenim pritužbama na neetičko postupanje državnih službenika. Prema navedenom Godišnjem izvješću, podneseno je ukupno 325 pritužbi na ponašanje državnih službenika koje je protivno Etičkom kodeksu, od čega se 178 pritužbi odnosi na ponašanje službenika prema građanima.

Također je utvrđeno da su neka ministarstva kasnila s dostavom godišnjeg izvješća o broju i statusu zaprimljenih pritužbi, a jedno ministarstvo nije dostavilo navedeno izvješće, te objavljeni podaci u Godišnjem izvješću za 2012. nisu cjeloviti, odnosno ne sadrže podatke o tijelima državne uprave koji nisu dostavili tražena izvješća ili su ista dostavili nakon utvrđenog roka.

*S obzirom da povjerenici za etiku ne dostavljaju podatke o zaprimljenim i riješenim pritužbama tijekom godine navedenoj Službi za etiku, te da Etičkim kodeksom nije propisana obveza tijela državne uprave, odnosno povjerenika za etiku za dostavu godišnjeg izvješće o pritužbama na neetičko postupanje državnih službenika, Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave poduzimanje aktivnosti za dopunu Etičkog kodeksa vezane uz obvezu i rokove dostave godišnjeg izvješćivanja o podnesenim i riješenim pritužbama na neetičko postupanje državnih službenika.*

Etičkim kodeksom je određeno da središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose, odnosno Služba za etiku i sustav vrijednosti državne uprave prati primjenu međunarodnih standarda na području etičkog postupanja državnih službenika, te daje prijedloge za unaprjeđenje etičkih standarda sukladno međunarodnoj praksi, te sudjeluje u izradi programa za edukaciju državnih službenika u području etičkog postupanja.

*Državni ured za reviziju ocjenjuje da je Služba za etiku i sustav vrijednosti aktivno i s uspjehom obavljala većinu zadanih poslova, ali da bi njen rad bio još uspješniji ako se poboljša način praćenja međunarodnih standarda na području etičkog postupanja državnih službenika te poduzmu aktivnosti na unaprjeđenje etičkih standarda u skladu s međunarodnom praksom, jer se na temelju uvida u dokumentaciju nije moglo potvrditi da su donesene pisane procedure i zadužene osobe za praćenje međunarodnih standarda niti su dani prijedlozi za unaprjeđenje etičkih standarda unutar državne službe.*

#### **- Etičko povjerenstvo**

Etičkim kodeksom je određeno da je Etičko povjerenstvo neovisno radno tijelo koje daje mišljenja o sadržaju i načinu primjene Etičkog kodeksa te promiče etička načela i standarde u državnoj službi. Etičko povjerenstvo imenuje Vlada Republike Hrvatske na razdoblje od četiri godine, ima šest članova od kojih se tri imenuju iz reda državnih službenika, dva iz reda sindikata, te jedan predstavnik nevladine udruge. Sjedište Etičkog povjerenstva je u Ministarstvu uprave koje je središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose, te obavlja uredske i druge administrativne poslove za Etičko povjerenstvo.

Odlukom Vlade Republike Hrvatske od 12. prosinca 2012. godine (Narodne novine 142/12), imenovani su članovi drugog saziva Etičkog povjerenstva u skladu s Etičkim kodeksom.

S obzirom da je Vlada Republike Hrvatske nadležna za donošenje odluke o imenovanju članova Etičkog povjerenstva, Ministarstvo uprave, kao središnje tijelo državne uprave, radi sastavljanja prijedloga kandidata za izbor članova Etičkog povjerenstva, traži od drugih tijela državne uprave i sindikata državnih službenika da dostave svoje prijedloge, obrazloženje prijedloga i životopise kandidata na temelju kojih se izabiru odgovarajući kandidati i sastavlja prijedlog imenovanja za Vladu Republike Hrvatske. Postupak se završava donošenjem rješenja o imenovanju članova Etičkog povjerenstva od strane Vlade Republike Hrvatske.

Revizijom je ocjenjeno da način izbora, odnosno imenovanja članova povjerenstva nije transparentan. Uvidom u dokumentaciju o izboru članova Etičkog povjerenstva je utvrđeno da nisu donesene pisane procedure o načinu izbora kandidata niti su utvrđeni uvjeti koje kandidati trebaju ispunjavati, te nije vidljivo na koji su način članovi Etičkog povjerenstva izabrani.

*Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave donošenje pisanih procedura o načinu izbora kandidata za članova Etičkog povjerenstva te utvrđivanje uvjeta koje kandidati za članove Etičkog povjerenstva trebaju ispunjavati.*

U skladu s odredbama Etičkog kodeksa, Etičko povjerenstvo je u siječnju 2013., donijelo Poslovnik o radu, kojim se uređuje djelokrug, način rada i postupanje Etičkog Povjerenstva.

Etičko povjerenstvo:

- odgovara na pritužbe građana, pravnih osoba i državnih službenika podnesene zbog toga što u roku od 60 dana od zaprimanja pritužbe nisu dobili odgovor na pritužbu ili u slučaju kada podnositelj pritužbe nije zadovoljan odgovorom,
- provodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe na ponašanje povjerenika za etiku, pritužbe na ponašanje čelnika državnog tijela koji je državni službenik, te pritužbe povjerenika za etiku za neetično ponašanje drugih državnih službenika prema povjereniku za etiku,
- daje odgovor na pritužbu podnositelju pritužbe,
- daje mišljenja vezana uz sadržaj i primjenu Etičkog kodeksa,
- prati primjenu propisa na području etičkog postupanja državnih službenika te predlaže njihove izmjene i dopune,
- promiče etičke standarde u državnoj službi.

Osim navedenog, Povjerenici za etiku mogu, ako nisu sigurni u svoju odluku o pojedinom slučaju, zatražiti mišljenje Etičkog povjerenstva. Također, mišljenje može zatražiti i svaki građanin i državni službenik ukoliko nije zadovoljan odgovorom povjerenika za etiku. Etičko povjerenstvo je dužno dati mišljenje u što kraćem roku.

Etičko povjerenstvo treba dati mišljenje o osnovanosti pritužbe i dostavlja ga podnositelju pritužbe, čelniku državnog tijela, povjereniku za etiku u državnom tijelu i središnjem tijelu državne uprave nadležnom za službeničke odnose (Ministarstvo uprave) u roku od 60 dana od dana zaprimanja pritužbe.

Etičko povjerenstvo je nadležno i za ispitivanje pritužbi na ponašanje povjerenika za etiku kao i na neetično ponašanje čelnika državnog tijela koji je državni službenik, ali ne i državnih dužnosnika, a odgovor na prigovor treba dostaviti u roku 60 dana podnositelju pritužbe i o tome dostaviti izvješće Vladi Republike Hrvatske.

Etičko povjerenstvo ima važnu ulogu u postizanju visokih etičkih standarda u javnoj službi te se očekuje da su državni službenici kao i šira javnost upoznati s njegovom ulogom i zadaćama.

Prema podacima dobivenim putem upitnika, prikazane u tablici broj 9, se zaključuje da veliki broj državnih službenika (1 319 ili 68,2%) nije upoznat s ulogom i zadaćama Etičkog povjerenstva, te da je potrebno poduzeti aktivnosti kako bi se potaknuo interes javnosti za ulogu i zadaće Etičkog povjerenstva.

Tablica broj 9

Grafički prikaz broj 7

### Jeste li upoznati s ulogom i zadaćama Etičkog povjerenstva ?

Redni broj	Mogući odgovori na pitanje	Broj ispitanika	Udjel u %
1	2	3	4
1.	da	566	29,3
3.	ne	1 319	68,2
4.	nisu dali odgovor	48	2,5
<b>Ukupno</b>		<b>1 933</b>	<b>100,0</b>



Prema Izvješću o podnesenim pritužbama na neetično ponašanje državnih službenika za 2012., objavljenom na web stranici Ministarstva uprave, Etičko povjerenstvo je rješavalo 41 pritužbu. U navedenom izvješću nisu dani podaci o broju pritužbi dostavljenih Etičkom povjerenstvu niti o broju riješenih pritužbi.

Osim navedenog Izvješća, na web stranici su objavljena i izvješća o podnesenim pritužbama na osobno ponašanje državnih službenika za 2009., 2010. i 2011. Navedena izvješća ne sadrže podatke vezane uz pritužbe dostavljene Etičkom povjerenstvu.

*S obzirom da su objavljeni podaci nepotpuni i ne daju pravu sliku o radu Etičkog povjerenstva, Državni ured za reviziju je mišljenja da bi Etičko povjerenstvo kao neovisno tijelo nadležno za promicanje etičkih načela u državnoj službi, trebalo objaviti izvješće o svojem radu s podacima o broju zaprimljenih pritužbi, broju riješenih i neriješenih pritužbi, vrstama povrede te o svim drugim aktivnostima koje pridonose promociji i promidžbi etičnosti u javnom sektoru.*

Uvidom u dokumentaciju Etičkog povjerenstva vezanu uz dostavljene i rješavane pritužbe utvrđeno je da su tijekom 2011. održane tri, a tijekom 2012. četiri sjednice. Iz zapisnika je vidljivo da je između dviju sjednica prolazilo i do pet mjeseci. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 5. Poslovnika o radu Etičkog povjerenstva kojim je određeno da predsjednica saziva sjednice prema ukazanoj potrebi, a najmanje jednom u dva mjeseca.

Iz dokumentacije također nije vidljivo je li Etičko povjerenstvo u slučaju žurnog rješavanja pritužbi, sazivalo i održavalo telefonske sjednice ili dogovor svih članova Povjerenstva pute elektroničke pošte.

*Državni ured za reviziju predlaže Etičkom povjerenstvu održavanje sjednica u skladu s Poslovníkom o radu Etičkog povjerenstva, te u slučaju održavanja žurnih sjednica putem telefona ili elektroničke pošte, sastaviti zapisnik u skladu s odredbama članka 16. Navedenog Poslovníka.*

Poslovníkom o radu Etičkog povjerenstva je određeno da je Etičko povjerenstvo obvezno dati mišljenje o osnovanosti pritužbe u roku 60 dana od dana njenog zaprimanja. Provjerom dokumentacije o pritužbama je utvrđeno da Etičko povjerenstvo nije davalo mišljenje u propisano roku, odnosno u nekim slučajevima je mišljenje dano i po nekoliko mjeseci nakon utvrđenog roka. Isto tako je utvrđeno da Očevidnik predmeta Etičkog povjerenstva (dostavljenog državnim revizorima u vrijeme obavljanja revizije u veljači 2013.) sadrži podatke o neriješenim pritužbama iz 2009., (jedna pritužba), 2010. (dvije), 2011. (15 pritužbi) i 2012. (14 pritužbi). Iz dostavljene dokumentacije nije vidljivo zbog čega navedene pritužbe nisu riješene, odnosno zbog čega Etičko povjerenstvo nije dalo mišljenje u propisanom roku.

*Državni ured za reviziju predlaže Etičkom povjerenstvu davanje mišljenja o osnovanosti pritužbi u roku utvrđenom Poslovníkom o radu Etičkog povjerenstva. Osim navedenog, Državni ured za reviziju je mišljenja da bi Etički kodeks trebao regulirati rokove i način sazivanja sjednica Etičkog povjerenstva te rokove za rješavanje pritužbi, odnosno davanje mišljenja, kako bi podnositelji pritužbe, ali i državni službenici na koje se pritužba odnosi znali u kojem roku trebaju dobiti odgovor odnosno mišljenje na pritužbu.*

*Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave poduzimanje aktivnosti vezanih uz dopunu Etičkog kodeksa kojim će se odrediti rokovi održavanja sjednica Etičkog povjerenstva i rokovi za davanje mišljenja na pritužbe, te način izvještavanja.*

Na temelju razgovora s povjerenicima za etiku te uvidom u predmet pritužbe odnosno mišljenja Etičkog povjerenstva o osnovanosti pritužbe u slučajevima kada se od povjerenika za etiku traži ponovni postupak ispitivanja, zaključeno je da mišljenja ne sadrže obrazloženja te da je etičkim povjerenicima u nekim slučajevima bilo nejasno što se od njih očekuje u daljnjem postupku rješavanja pritužbe.

*Državni ured za reviziju predlaže Etičkom povjerenstvu razmotriti mogućnost davanja obrazloženja mišljenja, odnosno detaljnijih uputa o radnjama koje povjerenici za etiku trebaju obaviti kako bi se ubrzao daljnji postupak radi kvalitetnijeg rješavanja pritužbe.*

Tijekom proteklog razdoblja Etičko povjerenstvo je uglavnom obavljalo zadaće vezane uz rješavanje pritužbi. Međutim, iz dokumentacije dostavljene na uvid Državnom uredu za reviziju nije vidljivo je li i na koji način praćena primjena propisa na području etičkog postupanja državnih službenika, te obavljana promocija etičkih standarda u državnoj službi.

*Državni ured za reviziju ocjenjuje da je Etičko povjerenstvo u okviru svojih mogućnosti obavljalo aktivnosti vezane uz pritužbe, ali da se njegov rad može unaprijediti u dijelu koji se odnosi na rješavanje pritužbi, izvještavanje, promociju uloge i zadaća te etičkih standarda u javnoj službi.*

## - **Povjerenici za etiku**

Prema Etičkom kodeksu, u svim tijelima državnim tijelima, čelnik tijela imenuje povjerenika za etiku iz reda državnih službenika, a odluka o imenovanju se dostavlja središnjem tijelu državne uprave nadležnom za službeničke odnose u roku od 15 dana od dana imenovanja te objavljuje na web stranici i oglasnoj ploči državnog tijela.

Revizijom je utvrđeno da su sva tijela državne uprave (ministarstva) donijela odluke o imenovanju povjerenika za etiku i dostavili ih navedenom središnjem tijelu državne uprave, da je devet ministarstava objavilo, a jedanaest nije objavilo navedene odluke na svojim web stranicama i oglasnoj ploči. S obzirom da većina ministarstava nije objavila odluke o imenovanju povjerenika za etiku, značajan broj državnih službenika (51,9%) nema saznanja tko je imenovani povjerenik za etiku u tijelu državne uprave (ministarstvu) u kojem su zaposleni (tablica broj 10).

Tablica broj 10

Grafički prikaz broj 8

### **Imate li saznanja tko je imenovani povjerenik za etiku u tijelu državne uprave u kojem radite?**

Redni broj	Mogući odgovori na pitanje	Broj ispitanika	Udjel u %
1	2	3	4
1.	da	900	46,6
3.	ne	1 004	51,9
4.	nisu dali odgovor	29	1,5
<b>Ukupno</b>		<b>1 933</b>	<b>100,0</b>



*Državni ured za reviziju predlaže tijelima državne uprave (Ministarstvo financija, Ministarstvo obrane, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo uprave, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, Ministarstvo poduzetništva i obrta, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo turizma, Ministarstvo zdravlja), objavu odluke o imenovanju povjerenika za etiku u skladu s Etičkim kodeksom.*

Tijekom obavljanja revizije i rada na terenu, Državni ured za reviziju je utvrdio da većina povjerenika za etiku nije zadovoljna načinom imenovanja niti načinom na koji trebaju obavljati poslove vezane uz promicanje etičkog ponašanja i rješavanje pritužbi na neetičko postupanje.

Neki od razloga se odnose na njihovu obvezu da paralelno obavljaju redovne poslove i poslove etičkog povjerenika, nezavidan položaj u odnosu prema drugim kolegama, državnim službenicima te nedovoljna znanja i vještine vezane uz promidžbu etičnog ponašanja te rješavanje pojedinih pritužbi.

Postupci predlaganja i izbora povjerenika za etiku nisu jasno propisani. S obzirom da Etičkim kodeksom nije propisan način predlaganja kandidata (potrebna stručna sprema i drugi uvjeti), niti njihovih imenovanja, većina tijela državne uprave (ministarstava) su odluke o imenovanju donijela na način da su iste uručene izabranim kandidatima, bez njihove prethodne suglasnosti i nisu imali pravo izbora, te da su im navedeni poslovi postali dodatno opterećenje uz redovne poslove.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi povjerenici za etiku, trebali imati odgovarajuća znanja i vještine vezane uz promicanje etičkog ponašanja i rješavanje pritužbi na neetičko ponašanje, te da bi pisane procedure o načinu predlaganja kandidata, njihovom izboru i uvjetima koje trebaju ispunjavati pridonijelo odgovarajućem izboru povjerenika za etiku koji bi mogli uspješno i sa zadovoljstvom obavljati ove specifične poslove.

Etičkim kodeksom utvrđena su prava i obveze odnosno odgovornosti povjerenika za etiku, prema kojima povjerenik za etiku promiče etičko ponašanje u međusobnim odnosima državnih službenika te odnosima službenika prema građanima, zaprima pritužbe službenika i građana na neetičko ponašanje i postupanje službenika, provodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe, te vodi evidenciju o zaprimljenim pritužbama. Nadalje, dužan je završiti program izobrazbe za povjerenike za etiku koju provodi središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose.

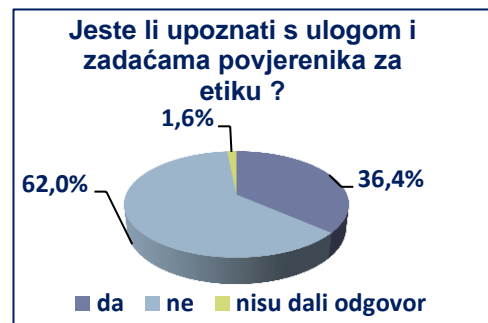
Tijekom obavljanja revizije i rada na terenu, Državni ured za reviziju je utvrdio da većina povjerenika za etiku nije obavljala nikakve aktivnosti vezane uz promociju etičkog ponašanja u međusobnim odnosima državnih službenika niti službenika prema građanima, te da veliki broj državnih službenika (62,0%) nije upoznat s ulogom i zadaćama povjerenika za etiku (tablica broj 11).

Tablica broj 11

### Jeste li upoznati s ulogom i zadaćama povjerenika za etiku ?

Redni broj	Mogući odgovori na pitanje	Broj ispitanika	Udjel u %
1	2	3	4
1.	da	703	36,4
3.	ne	1 198	62,0
4.	nisu dali odgovor	32	1,6
<b>Ukupno</b>		<b>1 933</b>	<b>100,0</b>

Grafički prikaz broj 9



S obzirom na utvrđene činjenice, Državni ured za reviziju je mišljenja da je potrebno donijeti programe rada povjerenika za etiku kojima bi se jasno odredili poslovi i aktivnosti vezani uz promidžbu etičkog ponašanja, način rješavanja pritužbi, te stvorili preduvjeti za ocjenu može li povjerenik za etiku uz redovne poslove obavljati i poslove koji proizlaze iz obveza i prava utvrđenih Etičkim kodeksom.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave poduzimanje aktivnosti vezanih uz dopunu Etičkog kodeksa kojima će se odrediti način predlaganja i izbora kandidata te uvjeti koje trebaju ispunjavati kandidati za povjerenika za etiku. Također predlaže izradu procedura i smjernica vezanih uz obveze i prava odnosno odgovornost povjerenika za etiku u promicanju etičkog ponašanja i rješavanju pritužbi na neetičko ponašanje.

Nadalje se predlaže tijelima državne uprave, izrada internih akata (procedura, pravila, smjernica) vezanih uz poslove povjerenika za etiku kako bi se povjerenicima za etiku dale jasne smjernice za promicanje etičkih standarda u njihovoj radnoj sredini, te utvrdili ciljevi tijela državne prave vezani uz etičnost državnih službenika koji su povezani s radom povjerenika za etiku.

Ministarstva se ne razlikuju samo prema broju državnih službenika nego i prema tome imaju li državni službenici izravan odnos s građanima ili ne, stoga su neka od ministarstava imenovala više povjerenika za etiku u svojim područnim uredima odnosno ispostavama. To se pokazalo kao dobra praksa u Ministarstvu financija, Carinska uprava i Ministarstvu unutarnjih poslova.

#### *Ministarstvo financija – Carinska uprava*

Ministarstvo financija je, zbog specifičnosti opsega poslova koji su u nadležnosti ustrojstvenih jedinica, uspostavilo internu etičku infrastrukturu koja slijedi organizacijsku strukturu Ministarstva. U skladu s time, uz Etički kodeks državnih službenika, doneseni su posebni etički kodeksi primjenjivi za službenike Porezne i Carinske uprave<sup>7</sup>

U Ministarstvu financija su imenovana tri povjerenika za etiku, za Središnji dio Ministarstva, Poreznu upravu i Carinsku upravu. Nadalje, u Carinskoj upravi, zbog postojanja carinarnica kao dislociranih ustrojstvenih jedinica, u svakoj je carinarnici imenovan povjerenik za etiku koji rješava predmete koji se odnose na neetičko postupanje. Osim navedenog, Carinska uprava osnovala je i svoj Disciplinski sud koji o povredama etičkog kodeksa odlučuje u Vijeću od tri člana.

*Državni ured za reviziju je mišljenja da je pristup Carinske uprave o imenovanju više povjerenika za etiku opravdan i da predstavlja primjer dobre prakse.*

Kao dobar primjer vezan uz implementaciju i funkcioniranje etičke infrastrukture može se izdvojiti i Ministarstvo unutarnjih poslova koje je u svrhu promicanja etičkih vrijednosti imenovalo povjerenika za etiku.

Unutar Ministarstva unutarnjih poslova postoji odjel Interne kontrole koji obavlja provjeru zakonitosti i etičnosti rada policijskih i drugih državnih službenika. Poslove Interne kontrole obavljaju inspektori Interne kontrole, a jedan od inspektora je istovremeno imenovan i povjerenikom za etiku.

Sve pritužbe zaprimaju se u odjelu Interne kontrole gdje se razvrstavaju s obzirom na vrstu povrede. Postupak ispitivanja pritužbi, koje su vezane za neetičko ponašanje državnih i policijskih službenika obavlja povjerenik za etiku, dok pritužbe koje nisu vezane uz povredu Etičkog kodeksa obrađuju inspektori interne kontrole. S obzirom da povjerenik za etiku ujedno obavlja i posao inspektora interne kontrole, on ima realan uvid u stanje na terenu i u međusobne odnose između državnih i policijskih službenika.

U skladu s navedenim, za državne službenike se primjenjuje Zakon o državnim službenicima i Etički kodeks državnih službenika, dok se za policijske službenike primjenjuje poseban Etički kodeks policijskih službenika. Također, unutar Ministarstva uspostavljen je prvostupanjski i drugostupanjski disciplinski sud za postupanje prema policijskim službenicima, ukoliko je internom kontrolom dokazana opravdana sumnja za počinjenje teške povrede službene dužnosti.

*Državni ured za reviziju je mišljenja da u Ministarstvu unutarnjih poslova na učinkovit način funkcionira etička infrastruktura, a kao jedan od razloga njihove učinkovitosti je dobra povezanost između odjela interne kontrole i povjerenika za etiku.*

---

<sup>7</sup> Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija Porezne uprave, NN 76/09. i Kodeks profesionalne etike Ministarstva financija Carinske uprave, NN133/06.

## Izobrazba povjerenika za etiku

Etičkim kodeksom je određeno da je povjerenik za etiku dužan završiti program izobrazbe koju provodi središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose.

Revizijom je utvrđeno da je Ministarstvo uprave donijelo program izobrazbe za povjerenike za etiku, prema kojem povjerenici za etiku imaju obvezu proći stručno osposobljavanje koje traje jedan dan, a sastoji se od teorijskog i praktičnog djela. Nakon obavljene izobrazbe povjerenici za etiku nemaju obavezu dalje usavršavati svoja znanja, vještine i sposobnosti u području etike.

Tijekom obavljanja revizije, na temelju obavljenih razgovora s povjerenicima za etiku, utvrđeno je da je većina povjerenika za etiku prošla samo jedan oblik izobrazbe iz područja etike koji prema njihovoj ocijeni nije dostatan. Iskazali su potrebu za dodatnom i kontinuiranom izobrazbom, treninzima te za učestalim sastancima na kojima bi mogli interaktivno razmjenjivati svoja iskustva i raspravljati o praktičnim slučajevima s ciljem trajnog podizanja razine i kvalitete njihovog znanja, vještina i sposobnosti, te ujednačiti pristup pri rješavanju pritužbi na neetičko ponašanje.

*Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave analizirati i izraditi program izobrazbe povjerenika za etiku na način da utvrdi njihove potrebe, ocijeni koja područja etike su posebno važna za njih s obzirom da su odgovorni za promicanje etičkog ponašanja u svojim radnim sredinama i rješavanje pritužbi na neetičko ponašanje. Također se predlaže, prema njihovoj potrebi, a najmanje jednom godišnje organiziranje treninga i radionica na kojima bi povjerenici za etiku razmjenjivali znanje i iskustvo te učili jedni od drugih, te organiziranje sastanaka povjerenika za etiku najmanje jednom u tri mjeseca na kojima bi mogli raspravljati o pojedinim etičkim dvojabama i problemima vezanim uz rješavanje pritužbi na neetičko ponašanje.*

## Postupak podnošenja i rješavanja pritužbi

Prema Etičkom kodeksu, povjerenici za etiku zaprimaju pritužbe službenika i građana na neetičko ponašanje i postupanje državnih službenika, provode postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe, vode evidenciju o zaprimljenim pritužbama, te pripremaju izvješće čelniku tijela o provedenom postupku.

Povjerenik za etiku je dužan u roku od 30 dana od dana primitka pritužbe provesti postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe te pripremiti odgovor podnositelju pritužbe kojeg dostavlja čelniku tijela.

Prema Izvješću Ministarstva uprave od 31. siječnja 2013., o podnesenim pritužbama na neetičko ponašanje državnih službenika u 2012. od ukupno podnesenih 325 pritužbi, na ministarstva se odnosi 218 pritužbi.

U sljedećoj tablici se daju detaljni podaci o podnesenim pritužbama na ponašanje državnih službenika ministarstava u 2012.



Tablica broj 12

## Podnesene pritužbe na ponašanje državnih službenika u 2012.

	Ponašanje prema građanima	Šteta ugledu službe	Ponašanje u javnim nastupima	Stjecanje koristi	Sukob interesa	Međusobni odnosi	Ponašanje nadređenih	Ukupno
Ministarstva	119	62	1	7	2	4	23	218
Osnovane	7	6	-	-	-	-	1	14
Neosnovane	88	54	1	6	2	2	17	170
Odustanak	2	2	-	-	-	2	-	6
Neriješeno	22	-	-	1	-	-	5	28

Najveći broj pritužbi je vezan uz ponašanje prema građanima i pritužbe na ponašanje kojim je nanesena šteta ugledu službe, a većim dijelom se odnose na ponašanje državnih službenika Ministarstva unutarnjih poslova (74) i Porezne uprave (19) prema građanima

Etičkim kodeksom je određeno da su povjerenici za etiku dužni u roku 30 dana od dana primitka pritužbe, provesti postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe, pripremiti izvješće čelniku tijela o provedenom postupku te pripremiti odgovor podnositelju pritužbe, (kojeg dostavljaju čelniku tijela). Čelnik tijela je dužan dati odgovor podnositelju pritužbe u roku od 60 dana od dana zaprimanja pritužbe, te ga izvijestiti o poduzetim radnjama.

Provjerom dokumentacije, odnosno uvidom u pojedine predmete kao i na temelju obavljenih razgovora s povjerenicima za etiku, utvrđeno je da povjerenici za etiku nisu u propisanom roku završavali postupke ispitivanja osnovanosti pritužbi, pripremali izvješća i odgovore podnositeljima pritužbi jer se sudionici u postupku ispitivanja nisu očitovali ili se nisu očitovali u zadanom roku na navode iz pritužbe zbog čega se predmeti nisu mogli riješiti u propisanim rokovima.

Etičkim kodeksom ni internim aktima tijela državne uprave (ministarstava) nisu utvrđeni rokovi u kojima se sudionici u postupku ispitivanja trebaju očitovati, te nemaju obvezu povjerenicima za etiku dostaviti pisane izjave u traženom roku.

*Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave poduzeti aktivnosti radi dopune Etičkog kodeksa u dijelu koji se odnosi na rok i obvezu državnih službenika da dostave na traženje povjerenika za etiku, pisane izjave u propisanim rokovima, o saznanjima vezanim uz pritužbe na ponašanje državnih službenika, kako bi se ubrzao postupak rješavanja pritužbi.*

U skladu s Etičkim kodeksom, nakon analize pritužbe te provedenog postupka ispitivanja osnovanosti pritužbe, povjerenik za etiku ocjenjuje jesu li navodi iz pritužbe osnovani. Ukoliko povjerenik za etiku na temelju prikupljenih dokaza, ocijeni da su navodi iz pritužbe osnovani, u izvješću čelniku tijela predložit će poduzimanje odgovarajućih postupaka i radnji.

Na temelju dostavljenog izvješća povjerenika za etiku, čelnik tijela može, ovisno o vrsti i težini povrede, pokrenuti postupak zbog povrede službene dužnosti ili pisanim putem upozoriti državnog službenika na neetično postupanje i potrebu pridržavanja odredbi Etičkog kodeksa.

Prema podacima iz prethodne tablice, od 218 podnesenih pritužbi, povjerenici za etiku su ocijenili da je 14 ili 6,4% pritužbi bilo osnovano, a 170 ili 78,0% je bilo neosnovano. Za sve osnovane pritužbe su donesene sankcije i izrečene mjere.

*Prema Etičkom kodeksu rokovi za utvrđivanje osnovanosti pritužbe te dostavu odgovora na pritužbu podnositelju pritužbe su 30 odnosno 60 dana. Uvidom u dokumentaciju je utvrđeno da povjerenici za etiku ne mogu u navedenom roku obaviti potrebne aktivnosti radi ocjene opravdanosti pritužbe, te se predlaže Ministarstvu uprave da poduzme aktivnosti kako bi se navedeni rokovi produžili.*

Nadalje, revizijom je utvrđeno da povjerenici za etiku imaju poteškoće pri obavljanju redovnih poslova i poslova iz nadležnosti povjerenika za etiku jer tijekom provedbe postupaka ispitivanja nisu oslobođeni poslova radnog mjesta na koje su raspoređeni. Iako je Etičkim kodeksom propisano da je čelnik tijela dužan povjerenika za etiku, za vrijeme postupka ispitivanja osnovanosti pritužbe, osloboditi obavljanja poslova radnog mjesta na koje je raspoređen, to je često puta nemoguće jer povjerenici za etiku u većini slučajeva rade na odgovornim mjestima kao što su voditelji odjela, načelnici ili savjetnici te im opis posla to ne dopušta.

Zbog navedenog, predmeti se rješavaju sporije te ih povjerenici za etiku doživljavaju kao veliki teret kojeg bi se voljeli riješiti. Nadalje, objašnjavaju da se njihov posao ne sastoji samo u tome da rješavaju predmete koji pristignu u pisanom ili usmenom obliku, putem telefona ili elektronskom poštom, već da često djeluju kao savjetnici u rješavanju problema međuljudskih odnosa državnih službenika gdje razgovorom i savjetima pokušavaju smiriti napetosti i riješiti probleme, što im oduzima mnogo vremena. Također, jasno su dali do znanja, ukoliko su iz nekog razloga odsutni (bolovanje, godišnji odmor, službeni put) predmeti «stoje» ne riješeni jer nije imenovan zamjenik koji bi preuzeo predmete u odsutnosti povjerenika za etiku.

Osim navedenog, na temelju razgovora s povjerenicima za etiku uočen je problem „autoriteta“ jer povjerenici za etiku kao državni službenici rade na istim ili sličnim radnim mjestima kao i državni službenici od koji se traže pisane izjave o saznanjima pritužbe.

*S obzirom na navedeno, Državni ured za reviziju predlaže tijelima državne uprave da se istodobno s imenovanjem povjerenika za etiku, imenuje i njegov zamjenik, da se utvrdi obveza zamjenika vezana uz izobrazbu, da se prema potrebi (ako je dostavljen veći broj pritužbi ili je postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe složen, odnosno povjerenik za etiku odsutan) obveže zamjenika da pomaže povjereniku za etiku u rješavanju pritužbi. Isto tako se predlaže tijelima državne uprave koja imaju veći broj zaposlenika, složeniji odnos s građanima te veći rizik neetičkog ponašanja njihovih državnih službenika da ocijene potrebu imenovanja odbora za etiku umjesto povjerenika za etiku i njegovog zamjenika kako bi se osigurala kvalitetnija promidžba etičkog ponašanja te kvalitetnije i brže rješavanje pritužbi. Nadalje se predlaže, u organizacijskoj strukturi postaviti povjerenika za etiku na dovoljno visoku razinu (primjerice kao internog revizora) čime bi se osigurao formalni autoritet povjerenika za etiku.*

## Primjena etičke infrastrukture u tijelima državne uprave

Etičku infrastrukturu u tijelima državne uprave čine zakonski i drugi propisi kojima su postavljeni etički standardi, odnosno određena etička načela, temeljne etičke vrijednosti i pravila ponašanja državnih službenika, te povjerenici za etiku, kao dio institucionalnog okvira. Svrha uspostavljanja etičke infrastrukture je da se, kroz upotrebu djelotvornih mehanizama, osigura primjena propisanih etičkih načela, poštivanje temeljnih etičkih vrijednosti, nadzor njihove primjene, te poduzimanje odgovarajućih mjera, postupaka i sankcija u slučajevima neetičkog ponašanja. Praksa u svijetu potvrđuje da dobro funkcioniranje etičke infrastrukture pridonosi uspješnijem radu institucija i zadovoljavanju javnih potreba, te povećava povjerenje javnosti u rad državne uprave.

Revizijom je utvrđeno da etičku infrastrukturu unutar ministarstava čine Zakon o državnim službenicima, Etički kodeks državnih službenika, posebni etički kodeksi (Ministarstvo unutarnjih poslova, Porezna uprava, Carinska uprava) i povjerenici za etiku.

Navedena etička infrastruktura predstavlja osnovni etički okvir na temelju kojeg je potrebno donijeti smjernice i pravila ponašanja koji određuju način implementacije etičkih vrijednosti i etičkih načela u svakodnevnom radu državnih službenika, odnosno uspostaviti pravila ponašanja državnih službenika u odnosima prema građanima i međusobnim odnosima.

Osim toga, potrebno je odrediti posebna etička načela i pravila ponašanja s obzirom na posebnosti službe, donijeti politike, procedure te utvrditi programe za izobrazbu i programe za promidžbu, poticanje primjene etičkih standarda, promidžbu Etičkog kodeksa te podizanje razine svijesti o važnosti etičkog ponašanja, odnosno stvarati okruženje koje potiče etično ponašanje.

Tijela državne uprave trebaju poduzeti mjere i aktivnosti kako bi se funkcioniranje etičke infrastrukture podiglo na veću razinu. Navedeni zaključak proizlazi iz odgovora državnih službenika na pitanja vezana uz njihova saznanja i iskustva o primjeni etičkih standarda u tijelima državne uprave.

Na pitanje; *Smatrate li da su u Vašem ministarstvu uspostavljeni i jasno definirani elementi etičke infrastrukture?* većina državnih službenika je odgovorila da su djelomično uspostavljena i jasno definirana pravila ponašanja i etičke vrijednosti (44,7%), načini promicanja etičkih načela i vrijednosti (49,8%), procedure u slučaju neetičkog ponašanja (43,2%), procedure za obavljanje kontrole poslovanja i otklanjanja nepravilnosti (48,3%) te procedure i mjere za otklanjanje neetičkog ponašanja i rješavanje etičkih dvojbi (47,9%). Također je značajan broj državnih službenika odgovorio da su jasno definirana pravila ponašanja i etičke vrijednosti (40,6%), dok je pozitivne odgovore vezane uz druge elemente etičke infrastrukture dalo oko 25,0% državnih službenika.

Nadalje, 70,0% državnih službenika je odgovorilo da su upoznati s načelima, pravilima ponašanja i etičkim vrijednostima koje su dužni primjenjivati u svakodnevnom radu, a s mogućnostima prijave neetičnog ponašanja upoznato je 84,6% državnih službenika. Međutim, državni službenici (59,7%) nisu u potpunosti upoznati s načinom postupanja, odnosno postupkom ispitivanja osnovanosti pritužbe u slučaju neetičnog ponašanja (mobing, nepravednost, vrijeđanje dostojanstva,) te s načinom postupanja u slučaju sumnje na nezakonite radnje (sumnju na korupciju, mito, sukob interesa)

Iako je značajan broj državnih službenika odgovorio da su u ministarstvima jasno definirani elementi etičke infrastrukture i da su upoznati s njima, kod ocjenjivanja primjenjuje li se uspostavljena etička infrastruktura unutar njihovog ministarstva te je li ona učinkovita, dali su odgovor „djelomično“ (50,4%) ili „ne“ (12,0%).

## - **Primjena etičkih načela i etičke vrijednosti**

Pravila ponašanja državnih službenika i etička načela na temelju kojih postupaju državni službenici prilikom obavljanja službene dužnosti uređuju se Etičkim kodeksom, te se trebaju usvojiti kao vlastita načela i osobni kriterij ponašanja. Državni službenici primjenjuju etička načela u međusobnim odnosima, odnosima prema građanima, prema radu kao i prema tijelu državne uprave u kojem obavljaju svoju dužnost. Za ocjenu efikasnosti primjene etičkih načela i poštivanju etičkih vrijednosti na radnom mjestu korišteni su podaci o broju pritužbi na neetično ponašanje državnih službenika, te odgovori koje su državni službenici naveli u upitnicima.

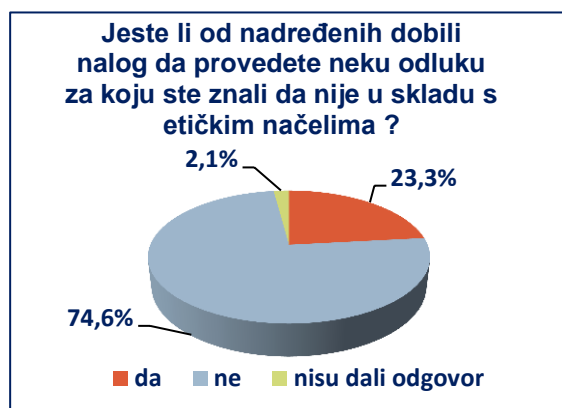
Uvidom u predmete kojima su se bavili povjerenici za etiku u tijelima državne uprave utvrđeno je da su najčešće pritužbe bile vezane uz nedolično ponašanje državnih službenika prema građanima (slučajevi ministarstava čiji službenici imaju direktan odnos s građanima kao što su Porezna uprava i Carinska uprava, Ministarstvo unutarnjih poslova, te Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture), pritužbe koje se odnose na nesuglasice u međusobnim odnosima državnih službenika, odnos podređeni/nadređeni, povlašćivanje, nepravednost i neprofesionalnost. Osim navedenih lakših povreda etičkih načela i vrijednosti, evidentirane su i prijave težih povreda kao što su mobing i sukob interesa, ali u vrlo malom broju.

Ako se usporedi broj pritužbi s brojem zaposlenika u tijelima državne uprave (ministarstvima), vidljivo je da je taj postotak (218/41 478) nizak, odnosno 0,53% ili prosječno jedna pritužba na dvjesto zaposlenika. Ako se usporedi broj osnovanih pritužbi s brojem zaposlenika tada je postotak daleko niži (14/41 478), odnosno na 2 963 zaposlenika dolazi jedna pritužba. Navedeno ukazuje da se većina državnih službenika ponaša u skladu s etičkim načelima

Ako se kao kriterij za ocjenu efikasnosti primjene etičkih načela i poštivanju etičkih vrijednosti na radnom mjestu koriste odgovori državnih službenika na pitanje; *Smatrate li da svi državni službenici u Vašem ministarstvu poštuju propisana načela ponašanja?* ocjena je slabija jer je 50,2% državnih službenika dalo pozitivan odgovor, 40,0% je dalo odgovor "djelomično", dok 10,0% nije dalo odgovor ili je odgovor bio negativan.

Vezano uz međusobne odnose podređenih i nadređeni, te postupanje nadređenih u skladu s etičkim načelima, 23,3% državnih službenika je odgovorilo da su od nadređenih dobili nalog da provedu neku odluku za koju su znali da nije u skladu s etičkim načelima (grafikon broj 10). Osim toga, 54,1% je odgovorilo da nadređeni poštuju načelo zabrane zlouporabe ovlasti i načelo izbjegavanja sukoba interesa, dok je 58,0% odgovorilo da se poštuje načelo zabrane stjecanje materijalne ili druge koristi. Nadalje su mišljenja da je 48,3% rukovoditelja odgovorno za primjenu etičkih načela, a kod nagrađivanja podređenih 45,7% primjenjuje načelo zabrane neopravdanog nagrađivanja državnih službenika.

Grafički prikaz broj 10



Jedan od važnih načina za promociju etičkog ponašanja je i ohrabrivanje pojedinaca da podnesu pritužbe na neetičko ponašanje. Pokazatelj hrabrosti državnih službenika kada se govori o pritužbama na nadređene za mobing, diskriminaciju i povlašćivanje, te vrijeđanje dostojanstva je srednje razine, odnosno 50,0% državnih službenika bi prijavilo navedeno neetičko ponašanje, dok neetičko ponašanje vezano uz nepravdu i neprofesionalnost bi prijavilo 37,0% državnih službenika. Pokazatelj hrabrosti državnih službenika kada se govori o pritužbama na neetičko ponašanje kolega državnih službenika za vrijeđanje dostojanstva, diskriminaciju, vrijeđanje ugleda službe, neodgovornost, i neprofesionalnost je ispod srednje razine, odnosno 44,5% državnih službenika bi prijavilo ponašanje kolega u slučajevima vrijeđanja dostojanstva, diskriminacije i vrijeđanja ugleda službe, a 30,2% bi prijavilo neetičko ponašanje vezano uz neodgovornost i neprofesionalnost.

*Državni ured za reviziju predlaže tijelima državne uprave ugrađivanje etičkih načela i glavnih etičkih vrijednosti u interne dokumente tijela državne uprave koji će omogućiti da etičko ponašanje postane dio organizacijske kulture. To uključuje nagrađivanje državnih službenika, ocjenjivanje i samo ocjenjivanje, podupiranje inicijativa drugih, a posebno onih vezanih uz etičnost i integritet, zagovaranje etičkog kodeksa te njegovo redovito spominjanje u službenim komunikacijama. Osim toga, predlaže se utvrditi jasne mehanizme unutar svakog tijela državne uprave koji će omogućiti stalnu promociju i poticanje etičnog ponašanja, te motivirati državne službenike da djeluju u skladu s etičkim načelima.*

#### **- Izobrazba državnih službenika**

Praksa drugih razvijenih zemalja potvrđuje da postoje različiti mehanizmi koji utječu na promicanje etičkih vrijednosti i unapređenje etičkih standarda u državnoj službi kao što su treninzi, seminari, radionice, promotivne brošure, anketiranje te ugrađivanje utvrđenih vrijednosti u ugovore o radu i drugo.

Propisima i internim aktima tijela državne uprave nije utvrđena obveza izobrazbe niti sudjelovanja državnih službenika u izobrazbi vezanoj u primjenu Etičkog kodeksa niti uz etičnost postupanja. Revizijom je utvrđeno da niti jedno ministarstvo nije donijelo program izobrazbe, treninga, radionica niti programe promidžbe etičkog postupanja, odnosno ponašanja državnih službenika.

Na temelju razgovora s državnim službenicima je utvrđeno da su državni službenici u obavljanju redovnih poslova izloženi različitim oblicima komunikacije, da se susreću s različitim etičkim dvojama koje utječu na donošenje etičkih odnosno neetičkih odluka, te da su im potrebna dodatna znanja i vještine kako bi ispravno postupili u neočekivanim prilikama, znali riješiti etičke dvojbe te donijeti etične odluke. Slijedom navedenog, tijela državne uprave bi trebalo pripremiti i usvojiti programe koji će osigurati kontinuiranu izobrazbu državnih službenika i stvoriti preduvjete za primjenu etičkih načela i poštivanje etičkih vrijednosti u svakodnevnom radu.

Prema podacima dobivenim putem upitnika (tablica broj 13), 92,6% državnih službenika nije tijekom radnog iskustva sudjelovali na edukacijama i treninzima iz područja etike ili vezano uz područje etike.

Tablica broj 13

**Jeste li tijekom radnog iskustva sudjelovali na edukacijama/treninzima iz područja etike ili vezano uz područje etike ?**

Redni broj	Mogući odgovori na pitanje	Broj ispitanika	Udjel u %
1	2	3	4
1.	da	703	6,5
3.	ne	1 198	92,6
4.	nisu dali odgovor	32	0,9
<b>Ukupno</b>		<b>1 933</b>	<b>100,0</b>

Grafički prikaz broj 11



Također prema rezultatima upitnika, 77,5% državnih službenika nije završilo niti jedan program izobrazbe iz područja etike tijekom redovnog obrazovanja.

Iako je veliki broj državnih službenika (97,0%) u upitniku naveo da znaju što je etika, što je poslovna etika te značenje etike u osobnom i poslovnom životu, 92,2% je mišljenja da je potrebno kontinuirano razvijati i usvajati određena znanja i vještine iz područja etike.

Iz navedenih razloga bi trebalo utvrditi koja znanja i vještine su potrebne državnim službenicima s obzirom na posebnosti javne službe, odrediti područja rizika, odnosno situacije u kojima se češće mogu pojaviti neetična ponašanja ili postupanja, te na temelju utvrđenog izraditi programe izobrazbe i programe treninga s mogućnošću interaktivnog sudjelovanje državnih službenika što je posebno važno kada je tema izobrazbe rješavanje etičkih dvojbi. Nadalje, programi izobrazbe trebaju sadržavati primjere dobre prakse. Osim toga, bilo bi korisno na web ili intranet stranicama otvoriti linkove u kojima bi se prezentirali slučajevi vezani uz etičke dvojbe kao i dana rješenja. Na taj način bi državni službenici učili jedni od drugih. Na isti način se može putem web ili intranet stranice, omogućiti državnim službenicima da iznesu svoje etičke dvojbe te da im povjerenici za etiku pomognu u rješavanju istih

*Državni ured za reviziju predlaže tijelima državne uprave izraditi programe izobrazbe kojima će se obuhvati svi državni službenici, odredili načini i oblici izobrazbe kako bi se kontinuirano podizala razina svijesti o važnosti etičkog postupanja i promicao Etički kodeks.*

## OCJENA UČINKOVITOSTI FUNKCIONIRANJA ETIČKE INFRASTRUKTURE U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE

Obavljena je revizija učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave. Ciljevi revizije su se odnosili na učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u javnom sektoru, primjenu propisa koji se odnose na etiku i etičko postupanje, razvoj znanja i vještina državnih službenika i namještenika vezano uz etiku, provođenje aktivnosti vezanih uz primjenu, nadzor i promicanje etičkih načela, prevenciju neetičkog postupanja, postupanje s pritužbama i njihovo rješavanje te postupak izvješćivanja.

Na temelju provedenih postupaka revizije i utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve, Državni ured za reviziju ocjenjuje da je uspostavljen osnovni okvir za etično ponašanje državnih službenika u tijelima državne uprave, ali da tijela državne uprave nisu poduzimala posebne aktivnosti kojima bi se motivirali i poticali državni službenici na usvajanje određenih etičkih načela i vrijednosti te njihovu primjenu u svakodnevnom radu. Isto tako je ocijenjeno da državni službenici na rukovodećim radnim mjestima, nisu svojim ponašanjem i internim dokumentima javno i jasno naglašavali koja etička načela i vrijednosti trebaju primjenjivati državni službenici.

Zbog navedenog, Državni ured za reviziju je predložio **Ministarstvu uprave**:

- poduzeti aktivnosti vezane uz *izradu pravnog okvira* kojim bi se utvrdili i jasno definirali visoki etički standardi, pojmovi vezani uz etiku, te definirali propisi koji će osigurati sprječavanje sukoba interesa zaposlenika u javnom sektoru u cjelini,
- poduzeti aktivnosti vezane uz *dopunu Etičkog kodeksa* koja će sadržavati odredbe; vezane uz etiku, moralna načela i vrijednosti te prava i obveze državnih službenika u slučajevima kada nisu postupali u skladu s Etičkim kodeksom; vezane uz obvezu i rokove godišnjeg izvješćivanja o podnesenim i riješenim pritužbama na neetičko postupanje državnih službenika; odredbe kojima će se odrediti rokovi održavanja sjednica Etičkog povjerenstva i rokovi za davanje mišljenja na pritužbe; kojima će se odrediti način predlaganja i izbora kandidata te uvjeti koje trebaju ispunjavati kandidati za povjerenika za etiku, te izradu procedura i smjernica vezanih uz obveze i prava odnosno odgovornost povjerenika za etiku u promicanju etičkog ponašanja i rješavanje pritužbi na neetičko ponašanje; vezane uz rok i obveza državnih službenika da dostave na traženje povjerenika za etiku pisane izjave u propisanim rokovima, o saznanjima vezanim uz pritužbe na ponašanje državnih službenika, kako bi se ubrzao postupak rješavanja pritužbi,
- poduzeti mjere za zapošljavanje određenog broja (četiri) djelatnika u Službi za etiku i sustav vrijednosti te u program izobrazbe državnih službenika uključiti i izobrazbu vezanu za unapređenje etičkih standarda državnih službenika u cjelini,
- poduzeti mjere da se pojača promidžba putem naljepnica i letaka, poduzeti slične akcije u svim tijelima državne uprave kako bi se i na izravan način objasnio smisao i važnost promidžbe, uloga državnih službenika, te poduzeti aktivnosti da se detaljno istraži koje bi aktivnosti bilo korisno provesti,
- donijeti pisane procedure o načinu izbora kandidata za članove Etičkog povjerenstva te utvrditi uvjete kandidata za članove Etičkog povjerenstva koje trebaju ispuniti,

- analizirati i izraditi program izobrazbe povjerenika za etiku na način da se programom utvrde njihove potrebe, ocijeni koja područja etike su posebno važna, organizirati treninge i radionica prema potrebi, a najmanje jednom godišnje; organizirati sastanke povjerenika za etiku najmanje jednom u tri mjeseca na kojima bi mogli raspravljati o pojedinim etičkim dvojabama i problemima vezanim uz rješavanje pritužbi na neetičko ponašanje,
- produžiti rokove za utvrđivanje osnovanosti pritužbe te dostavu odgovora na pritužbu podnositelju pritužbe,

***Etičkom povjerenstvu je predloženo;***

- da u skladu s Poslovníkom o radu Etičko povjerenstvo održava redovne sjednice; u slučaju održavanja žurnih sjednica putem telefona ili elektroničke pošte sastave zapisnik u skladu s odredbama članka 16. navedenog Poslovníka, te da daju mišljenje o osnovanost pritužbi u utvrđenom roku,
- dati obrazloženje svoga mišljenja, odnosno detaljne upute o radnjama koje povjerenici za etiku trebaju obaviti kako bi se ubrzao sami postupak radi kvalitetnijeg rješavanja pritužbe.

***Drugim tijelima državne uprave je predloženo:***

- objaviti odluku o imenovanju povjerenika za etiku u skladu s Etičkim kodeksom,
- izraditi interne akte (procedura, pravila, smjernica) vezane uz poslove povjerenika za etiku kako bi se povjerenicima za etiku dale jasne smjernice za promicanje etičkih standarda, te utvrditi ciljeve tijela državne uprave vezane uz etičnost državnih službenika, koji su povezani s radom povjerenika za etiku,
- imenovati zamjenika povjerenika uz imenovanje povjerenika za etiku; utvrditi obveze zamjenika vezane uz izobrazbu; povjerenika za etiku postaviti na dovoljno visoku razinu čime bi se osigurao formalni autoritet povjerenika za etiku, te u tijelima državne uprave koja imaju veći broj zaposlenika, složeniji odnos s građanima te veći rizik neetičkog ponašanja državnih službenika da umjesto povjerenika za etiku imenuju odbore za etiku,
- ugraditi etička načela i glavne etičke vrijednosti u interne dokumente tijela državne uprave, utvrditi jasne mehanizme unutar svakog tijela državne uprave koje će omogućiti stalnu promociju i poticanje etičnog ponašanja, te motivirati državne službenike da djeluju u skladu s etičkim načelima,
- izraditi programe izobrazbe kojima će se obuhvati svi državni službenici; odrediti načine i oblike izobrazbe kako bi se kontinuirano podizala razina svijesti o važnosti etičkog postupanja i promicanja Etičkog kodeksa.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka moglo pridonijeti unapređenju pravnog i institucionalnog okvira, razvoju i unapređenju organizacijskih mehanizama koji bi podržali i poticali etičko ponašanje zaposlenika u javnom sektoru, odnosno da bi se provedbom danih preporuka povećala učinkovitost funkcioniranja u tijelima državne uprave u cjelini.



## OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE

Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave (dalje u tekstu: Izvješće) je dostavljeno na očitovanje svim subjektima revizije (ministarstvima i Etičkom povjerenstvu) u skladu s odredbama Zakona o Državnom uredu za reviziju radi očitovanja na nalaze i preporuke. U nastavku se daju navodi iz očitovanja.

Ministarstvo uprave prihvaća pojedinačne nalaze i preporuke navedene u Izvješću. U očitovanju navode da se sve preporuke vezane uz pravni okvir provode s obzirom da je Ministarstvo uprave poduzelo aktivnosti na uspostavi jedinstvenog pravnog okvira u cjelokupnom javnom sektoru. U Ministarstvu uprave je osnovana Stručna radna skupina za unaprjeđenje etičkih standarda u javnoj službi, čiji je zadatak utvrđivanje osnovnih etičkih načela ponašanja zaposlenika koji obavljaju javnu službu, te izrada prijedloga jedinstvenog pravnog okvira, koji bi se odnosio na sve zaposlene u tijelima državne uprave, u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te javnim ustanovama i službama. Nadalje, navodi da bi novim pravnim okvirom bile obuhvaćene i preporuke koje su vezane uz donošenje kodeksa ponašanja, kojima bi se odredili posebni etički standardi, karakteristični za pojedine dijelove javnog sektora, definiranje i značenje pojedinih pojmova vezanih uz etiku u javnom sektoru, te osiguranje sprječavanja sukoba interesa zaposlenika u javnom sektoru u cjelini. Novim pravnim okvirom predviđen je način i obveza donošenja kodeksa ponašanja za javne zaposlenike, te Ministarstvo uprave navodi da u ovom trenutku dopuna Etičkog kodeksa državnih službenika ne bi bila potrebna. Također, na preporuku Državnog ureda za reviziju, da je za razvoj ljudskih potencijala potrebno uključiti element etičnosti i da se kod izrade sljedeće strategije prepozna važnost razvoja etike u državnoj službi kao jednog od bitnih elemenata za razvoj ljudskih potencijala, Ministarstvo uprave se očituje da su Akcijskim planom za provedbu Strategije razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi (za razdoblje 2010.-2013.) i njegovim Izmjenama (za razdoblje 2012.-2013.), u okviru strateških ciljeva elementi etičnosti i razvoj etike, planirani kao specifični ciljevi.

Ministarstvo uprave je prihvatilo sve preporuke vezane uz Institucionalni okvir odnosno da bi Služba za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi trebala poduzeti aktivnosti na promociji svoje djelatnosti. Vezano uz preporuku da bi se Služba trebala ojačati kako bi mogla u potpunosti obavljati poslove iz svoje nadležnosti, obrazlaže da je trenutačno još uvijek na snazi Odluka Vlade Republike Hrvatske o zabrani zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske (Narodne novine 153/09), ali da je Ministarstvo uprave predvidjelo premještaj službenika u okviru Ministarstva, te iz drugih tijela državne uprave. Na prijedlog Državnog ureda za reviziju da je u programu izobrazbe državnih službenika potrebno uključiti i izobrazbu vezanu uz unaprjeđenje etičkih standarda državnih službenika u cjelini, u očitovanju navodi da je provedba izobrazbe državnih službenika u potpunosti prenesena na Državnu školu za javnu upravu, u suradnji sa Sektorom za etiku, sustav vrijednosti i izobrazbu državnih službenika, te da je u vrijeme obavljanja revizije (od siječnja do studenoga 2013.) unaprjeđen program za povjerenike za etiku. Iako je navedeni program predviđen za izobrazbu povjerenika za etiku, dostupan je i drugim zainteresiranim javnim zaposlenicima. Vezano uz preporuku koja se odnosi na promidžbenu kampanju „Tu smo zbog vas“, Ministarstvo uprave u očitovanju navodi da je navedena aktivnost bila ponajprije usmjerena informiranju građana o njihovim pravima u slučaju nepoštivanja Etičkog kodeksa državnih službenika, međutim prihvaća se preporuka da se buduće slične akcije prethodno predstavljaju državnim službenicima, kako bi im se na izravan način objasnio smisao i važnost akcije. Također će se istražiti koje bi aktivnosti vezane uz promicanje etičkih vrijednosti na razini tijela državne uprave bilo korisno provesti.

Sve druge preporuke vezane uz način i uvjete izbora članova Etičkog povjerenstva, rokove održavanja sjednica, nadležnost povjerenika za etiku, poslove, obveze, izobrazbu, postupke i rokove rješavanja pritužbi se prihvaćaju i njihova provedba je predviđena uspostavom jedinstvenog pravnog okvira, a djelomično su i provedene donošenjem smjernica za provedbu Etičkog kodeksa državnih službenika, objavljene na web stranici.

Također, Ministarstvo uprave u očitovanju navodi da prihvaća sve preporuke vezane uz učinkovitu primjenu etičke infrastrukture u tijelima državne uprave koje se odnose na primjenu i promicanje etičkih načela, te izobrazbu državnih službenika. Nadalje, navodi da će u suradnji s Državnom školom za javnu upravu unaprijediti postojeći program izobrazbe za povjerenike za etiku, kako bi educirali povjerenike za etiku da i sami provode izobrazbu službenika u svojim tijelima. Također će, sukladno Akcijskom planu za provedbu Strategije razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi, razviti nove module koji se odnose na zaštitu ljudskih prava, etiku i suzbijanje korupcije.

Etičko povjerenstvo je dostavilo očitovanje na Izvješće Državnog ureda za reviziju, u dijelu koji se odnosi na njihov rad. U očitovanju na izraženo mišljenje Državnog ureda za reviziju, prema kojem bi ono kao neovisno tijelo nadležno za promicanje etičkih načela u državnoj službi, trebalo objaviti izvješće o svojem radu s podacima o broju zaprimljenih pritužbi, broju riješenih i neriješenih pritužbi, vrstama povrede te o drugim aktivnostima koje pridonose promociji i promidžbi etičnosti u javnom sektoru, Etičko povjerenstvo navodi da su u 2013. objavili na web-stranici Ministarstva uprave, Izvješće o broju zaprimljenih i riješenih pritužbi prema vrstama te će nastaviti redovito ažurirati takvu vrstu podataka.

Na prijedlog Državnog ureda za reviziju da Etičko povjerenstvo održava redovne sjednice, u pojedinim slučajevima žurne sjednice putem telefona ili elektroničke pošte, te sastavi zapisnik u skladu s Poslovníkom o radu, Etičko povjerenstvo navodi da prema novom Poslovníku o radu (donesen 10. siječnja 2013.) održava redovite sjednice jednom mjesečno, sastavlja zapisnik koji se nakon sjednice elektronskim putem šalje svim članovima Povjerenstva na odobrenje, te eventualne korekcije i primjedbe. Također navodi da su tijekom 2013. nekoliko puta elektronskim putem raspravljali i dogovarali daljnje aktivnosti kako bi se ubrzao postupak donošenja mišljenja.

Nadalje, vezano uz prijedlog Državnog ureda za reviziju da Etičko povjerenstvo donosi mišljenja u roku utvrđenim Poslovníkom o radu, navodi da su tijekom 2013. donosili mišljenja o osnovanosti pritužbi u roku koji je utvrđen Poslovníkom, osim u slučajevima kada je postupak produžen zbog složenosti, traženja dodatne dokumentacije, pozivanja svjedoka i slično. U slučajevima produljenja predviđenog roka, podnositelji pritužbi su obavješćavani o razlozima produljenja postupka telefonskim ili pismenim putem.

U očitovanju na prijedlog o razmatranju mogućnost davanja obrazloženja mišljenja, odnosno detaljnijih uputa o radnjama koje povjerenici za etiku trebaju obaviti kako bi se ubrzao daljnji postupak radi kvalitetnijeg rješavanja pritužbi, Etičko povjerenstvo navodi da je mišljenje konačna odluka, te da nakon uvida u cjelokupnu dokumentaciju i provedenog postupka odlučuje o (ne)osnovanosti pritužbe, pa se njime više ne mogu davati nikakve upute povjerenicima. U slučajevima kada postupak još nije okončan, a od povjerenika za etiku se traži neko daljnje postupanje ili dodatna dokumentacija, Povjerenstvo donosi zaključak koji se u formi pisanog dopisa s jasnim obrazloženjem i uputama službenim putem dostavlja povjereniku.

U Izvješću Državni ured za reviziju ocjenjuje da je Etičko povjerenstvo u okviru svojih mogućnosti obavljalo aktivnosti vezane uz pritužbe, ali da se njegov rad može unaprijediti u dijelu koji se odnosi na rješavanje pritužbi, izvješćavanje, promociju uloge i zadaća te etičkih standarda u javnoj službi. S obzirom na navedeno, Etičko povjerenstvo navodi, da su tijekom 2013. unaprijedili svoj rad u odnosu na rješavanje pritužbi, te na izvješćavanje i promociju njegove uloge.

Informacije o ulozi i radu Povjerenstva, te izvještaji o rješavanju predmeta oglašavaju se na web-stranici Ministarstva uprave. Povjerenstvo je također sudjelovalo u izradi smjernica za provedbu Etičkog kodeksa državnih službenika, a donijelo je i zaključak da će u budućem radu nastojati preuzeti jaču ulogu u promicanju etičkih standarda, poticanjem održavanja savjetovanja, okruglih stolova i konzultacija s povjerenicima za etiku.

Ministarstvo vanjskih i europskih poslova u očitovanju navodi da je predmetno izvješće vrlo dobro prezentiralo problematiku, te se slaže s istaknutom potrebom dopune Etičkog kodeksa državnih službenika u dijelu koji se odnosi na jasnije definiranje pojmova vezanih uz promicanje etičkih standarda, etičkih načela i etičkih vrijednosti u ponašanju državnih službenika, te potrebu jačanja mehanizama za poticanje etičkog postupanja i izobrazbu svih zaposlenika u navedenom području. Osim navedenog, smatra potrebnim jasnije definirati nadležnost povjerenika za etiku, povjerljivog savjetnika i osobe zadužene za nepravilnosti u tijelu državne uprave zbog čestog preklapanja nadležnosti navedenih poslova.

Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja u očitovanju navodi da nema primjedbi na Izvješće te da prihvaća preporuke Državnog ureda za reviziju koje će u narednom razdoblju usvojiti. Nadalje, navodi kako je većina dvojbi u rješavanju pritužbi vezana za činjenicu da Etički kodeks nije klasičan propis te da sadrži općenita/generalna načela ponašanja, zbog čega se posebno slaže s preporukom Državnog ureda za reviziju, da je potrebno poboljšati pravni okvir koji bi jasno definirao pojmove vezane za etiku u državnoj službi. Također, navodi da sadašnji pravni okvir nije jasno odredio razliku između postupanja i ponašanja državnih službenika, kao i da građani često od etičkih povjerenika traže provjeru zakonitosti izdanih upravnih akata, te predlaže da se Etičkim kodeksom jasno odredi da se njime ne propisuju prava i obveze kao ni odgovornosti osoba niti postupaka koji bi bili nadomjestak za građanske, kaznene ili upravne postupke uređene drugim propisima. Posebno se prihvaća preporuka da pravni okvir koji uređuje etičko ponašanje nije obuhvatio cijeli javni sektor, te da bi etička infrastruktura trebala biti jedinstvena za sve službenike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja smatra da bi, za specifične poslove umjesto posebnog Etičkog kodeksa i pojedinačnih internih procedura, bilo učinkovitije urediti jedinstveni pravni okvir za sva tijela državne uprave u kojima postoji veći rizik neetičkog ponašanja, a koji bi ujednačen na razini države omogućio jačanje i funkcioniranje etičke infrastrukture.

Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava u očitovanju navodi da nema primjedbi na dostavljeno Izvješće, te da podržava prijedlog imenovanja zamjenika povjerenika u tijelima državne uprave i utvrđivanje obveze njegove odgovarajuće izobrazbe za obavljanje te dužnosti.

Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo poljoprivrede i Ministarstvo branitelja su dostavila očitovanja, te izjavljuju da nemaju primjedbi na dostavljeno Izvješće.

Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo financija, Ministarstvo obrane, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo poduzetništva i obrta, Ministarstvo turizma, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Ministarstvo socijalne politike i mladih, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, te Ministarstvo kulture nisu dostavila očitovanja na Izvješće.