



OCENA STANJA IN LETNO POROČILO 2011

1. 1. 2011–31. 12. 2011

OCENA STANJA IN LETNO POROČILO 2011

1. 1. 2011–31. 12. 2011

Na podlagi poziva predsednice Mandatno-volilne komisije Državnega zbora (prejeto dne 11. 1. 2013) Komisija za preprečevanje korupcije nadomešča Obdobno poročilo 2011/2012, ki ga je posredovala državnemu zboru 30. 10. 2012, s predmetnim Letnim poročilom za leto 2011 skladno z 19. členom ZIntPK in z Oceno stanja skladno s prvim odstavkom 20. člena ZIntPK. Senat komisije je predmetni dokument soglasno sprejel na seji 19.2.2013.



„Javna funkcija ni služba, je priložnost, da narediš nekaj dobrega za družbo.

*Franklin Knight Lane, nekdanji ameriški minister
za notranje zadeve*



Katarina Klemenc, receptorka

Kazalo

Uvodno pojasnilo	10
Uvodni nagovor	11

OCENA STANJA

Ocena stanja.....	18
Kazalci stanja korupcije v RS	23
Indeks percepcije korupcije in korupcija v RS – stanje in trendi.....	25
Negativni vpliv upada zaupanja v demokratične institucije.....	27
Javno mnenje o korupciji v slovenski in evropski perspektivi.....	30
Kriminalitetna statistika	31
Poudarki posameznih področij z ugotovljenimi izpostavljenimi korupcijskimi tveganji	35
Ocena stanja v slovenskem bančnem sistemu z vidika sistemske korupcije	67
Ocena stanja slovenskega poslovnega okolja z vidika sistemske korupcije	85

LETNO POROČILO

Uvod – KPK v številkah

Izvajanje zakonskih nalog v letu 2011	142
Organizacija in notranje delovanje	143

1. del – O Komisiji za preprečevanje korupcije

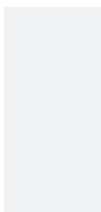
O Komisiji za preprečevanje korupcije.....	148
Naloge KPK	149
Senat komisije	151
Urad komisije	152
Služba za analitiko in informacijsko varnost	153
Služba za nadzor in preiskave	161
Center za integriteto in preventivo.....	162

Organizacijska kultura	163
Kadrovska problematika	164
Finančna problematika	166
Problematika najema prostorov	167
Zunanji nadzor nad delom komisije	168
Revizije in inšpekcijski nadzori nad komisijo	169
Odnosi z javnostmi	171
Mednarodna dejavnost komisije	174

2. del – Omejevanje korupcije

Namen regulacije področja	190
2.1 RAZDELEK – NADZOR IN PREISKAVE	191
Nadzor in preiskave na področju korupcije	192
Preiskave korupcije	195
Preiskave korupcije v letu 2011	196
Delo na področju preiskav	197
Obravnava starih nerešenih zadev – odprava zaostankov	202
Sodelovanje z drugimi organi	203
Zaščita prijaviteljev	206
Namen regulacije področja	207
Stanje na področju zaščite prijaviteljev v RS	207
Premoženjsko stanje	211
Značilnosti področja in namen regulacije	212
Nadzor nad premoženjskim stanjem	212
Lobiranje	216
Značilnosti področja in namen regulacije	217
Nadzor nad lobiranjem	217
Omejitve poslovanja	221
Značilnosti področja in namen regulacije	222
Nadzor omejitev poslovanja	223
Nasprotje interesov	226
Namen regulacije področja	227
Nadzor nad nasprotjem interesov	228

Nezdružljivost funkcij.....	230
Značilnosti področja in namen regulacije.....	231
Delo na področju nezdružljivosti funkcij	232
Darila.....	234
Značilnosti področja in namen regulacije.....	235
Nadzor na področju daril.....	236
Protikorupcijska klavzula.....	237
Značilnosti področja in namen regulacije.....	238
Delo na področju protikorupcijske klavzule in izjave o lastniški strukturi ponudnika	240
2.2 RAZDELEK – INTEGRITETA, ODGOVORNOST, TRANSPARENTNOST, PREVENTIVA	242
Krepiti integriteto, transparentnost, odgovornost.....	243
Krepitev integritete.....	244
Načrti integritete	245
Krepitev transparentnosti.....	253
Transparentnost omejuje korupcijo	254
Zakonodajna sled.....	258
Krepitev odgovornosti.....	260
Pomen ugotavljanja in prevzemanja odgovornosti	261
Preventiva	263
Osveščanje javnosti	264
Izobraževanje.....	268
Predavanja, usposabljanja, delavnice, konference, posveti.....	269
Sodelovanje s civilno družbo	272



Uvodno pojasnilo

Komisija za preprečevanje korupcije je leta 2012 v okviru priprave letnega poročila in ocene stanja izvajala tudi raziskavo in analizo poslovnega okolja z vidika sistemske korupcije, za katero smo menili, da je pomembna v luči razprav o preoblikovanju sistema upravljanja s kapitalskimi naložbami države. Zaradi težav s financiranjem raziskave – komisija namreč v proračunu in ob rebalansu ni imela sredstev zanjo in jih je morala pridobiti iz zunanjih virov – se je čas priprave poročila podaljšal. O tem smo pred iztekom zakonskega roka pisno obvestili Državni zbor RS in prosili za razumevanje. Pozneje je komisija od Mandatno-volilne komisije prejela dopis, v katerem komisijo poziva, da poročilo Državnemu zboru RS dostavi do 31. 10. 2012. To je komisija tudi storila, skupaj s spremnim dopisom, ki je pojasnjeval razloge za zamudo, metodologijo poročila in opravičilo. Državnemu zboru je komisija posredovala dokument, ki ima naslov »Obdobno poročilo 2011/2012« in vsebuje obsežno ter natančno poročilo o delu komisije z oceno stanja na področju korupcije in nasprotja interesov – v smislu izpolnjevanja obveznosti po 19. in 20. členu ZIntPK; vključuje tudi izsledke ter analizo omenjene raziskave poslovnega okolja v luči sistemske korupcije in je nesporno najbolj podrobno ter vsebinsko poročilo v zgodovini obstoja komisije. Vanj je bilo vložena veliko dela – tako z namenom seznanjanja (strokovne in širše) javnosti, kot poslank in poslancev. Da bi bilo v največji meri aktualno, je komisija poleg podatkov o delu komisije za leto 2011 v poročilo vključila tudi podatke in informacije do vključno septembra 2012, pri čemer je bilo v poročilu razčlenjeno, katere informacije se nanašajo na preteklo leto in katere na obdobje prvih desetih mesecev tekočega leta. Za tak pristop smo se odločili tako zaradi prvotne zamude kot zaradi tega, ker smo leta 2011 Državnemu zboru RS (takrat brez zamude) posredovali poročilo, ki se je nanašalo na 2010 z dodatkom do maja 2011 – spet z namenom biti v največji meri aktualni in celoviti za potrebe razprave v Državnem zboru RS. Večina poslancev različnih strank je takrat tak pristop pozdravila. Decembra 2012 je omenjeno Obdobno poročilo 2011/2012 obravnaval in potrdil Državni svet – na več odborih in na plenarnem zasedanju. Konec decembra 2012 je komisija od predsednika Državnega zbora RS prejela dopis, v katerem komisijo poziva, naj Državnemu zboru RS pošljemo samo poročilo, ki se nanaša na leto 2011, enak dopis smo prejeli 11. 1. 2013 od predsednice Mandatno-volilne komisije. Komisija je takoj pristopila k pripravi nove različice, kar pa je terjalo nekaj časa. V prilogi tako pošiljamo dva dokumenta: letno poročilo o delu komisije za leto 2011, ki je »okrnjena« verzija že lanskega poslanega Obdobnega poročila, in pa Oceno stanja, ki je aktualna, kot to zahteva 20. člen ZIntPK. Pri slednjem – Ocena stanja – je poseben poudarek dan na oceni bančnega sistema RS z vidika korupcijskih tveganj, ki ga lanskoletno obdobno poročilo še ni vsebovalo.

Komisija se ponovno opravičuje poslankam in poslancem Državnega zbora RS za zamudo pri posredovanju letnega poročila za leto 2011, obenem pa predlaga, da na eni od naslednjih sej Mandatno-volilne komisije opravimo pogovor in razrešimo dilemo, ki izhaja iz dejstva, da ZIntPK glede poročanja komisije Državnemu zboru RS govori o dveh različnih dokumentih – v dveh različnih členih (19. in 20.), pri čemer pri enem ne določa roka poročanja – o letnem poročilu in o oceni stanja. V tem delu se ZIntPK razlikuje od drugih zakonov, ki urejajo poročanje Državnemu zboru RS s strani različnih neodvisnih

državnih organov in tudi kot edini predpisuje dva različna dokumenta.

Uvodni nagovor

Pričujoče letno poročilo in predvsem oceno stanja na področju omejevanja korupcije in nasprotja interesov, ki vključuje tudi oceno delovanja bančnega sistema v RS in posebej v ta namen izvedeno raziskavo ter analizo gospodarskega in poslovnega okolja v Republiki Sloveniji v luči sistemske korupcije, je potrebno brati kot celoto. Šele ta namreč pokaže kompleksnost ocene stanja korupcije in nasprotja interesov v državi, posredno pa tudi šibkost vladavine prava, integritete javnega sektorja, pravne in politične kulture oziroma umanjkanja slednjih treh. Kaže sliko, ki je vse prej kot obetavna, je pa – v očeh komisije – realna in jo je potrebno pogledati. Problem si lahko priznamo, ali pa še naprej vztrajamo na sedANJI praksi, da v javnem, medijskem in političnem okolju pri razpravah o korupciji prevladujeta dve skrajnosti – na eni strani relativiziranje globine in širine problema ter osredotočanje zgolj na posamezne afere, na drugi strani pa posploševanje, da nič ne deluje, da se nič ne da in da so »vsi enaki«. V obeh primerih vztrajamo na stanju, ki omogoča zamegljevanje, politikanstvo in odvrčanje pozornosti od najtežjih pojavnih oblik sistemske korupcije, relativiziranje krivde njenih akterjev in celo zanikanje obstoja ter resnosti problema. Odločitev za eno ali drugo pot ni zgolj politična, ampak je tudi strokovna in mora dozoreti v glavah predstojnika prav vsake notranje-organizacijske enote v javnem sektorju in pri vsakem javnem uslužbencu ter prebivalcu Slovenije posebej. Problem korupcije v širšem pomenu besede v Sloveniji je resen in realen. Ni produkt domišljije komisije ali zaradi gospodarske in družbene krize deloma preplašene, deloma jezne javnosti. Je posledica tranzicije, kulturno-zgodovinskih danoosti in dolgoletnega sistematičnega podcenjevanja pomena pravne države. Rezultat tega je šibkost imunskega sistema države (nadzornih in pravosodnih institucij), ki nikoli ni bil vzpostavljen v meri, ki jo terja tržni ekonomski model in koncept vladanja, ki se imenuje ustavna demokracija. Čeprav se bo v danih okoliščinah slišalo neverjetno, je komisija mnjenja, da so spremembe v pozitivno smer glede omejevanja korupcije vendarle mogoče. Predpogoj za to je večja stopnja politične kulture, resno in odgovorno delo, ustrezni zakonodajni ter materialni pogoji za delo javnih nadzornih institucij, manj lažne solidarnosti, usmerjene v prikrivanje lastnih napak v javnem sektorju, in zavedanje, da za omejevanje korupcije niso pristojni samo represivni organi, ampak vsak posamezni javni uslužbenec, ki svoje delo dojema kot odgovorno, ki nekaj da na svojo integriteto in ki navkljub tem vrednotam neprijaznemu okolju ne pristane na apatičnost ter cinizem.

Dodaten problem, ki se v Sloveniji z vso ostrino kaže v zadnjem času, je, da je razprava o korupciji in vladavini prava dejansko skrajno spolitizirana politična razprava, kjer se zlorablja – na področju protikorupcijskega delovanja – uveljavljene pojme, kot so »ugrabitve države«, »sistemska korupcija« in podobno. Z namenom diskreditacije, tudi komisije, se to postavlja v središče tovrstnih pojavov – ne glede, na primer, na dejstvo, da je pojem »sistemske korupcije« v slovenski prostor uvedla prav komisija, da je ta v letnem poročilu iz leta 2011 Državnemu zboru RS z analizo finančnih tokov med zaseb-

nim in javnim sektorjem izpostavljala problematiko ugrabitve države in da je bila prav komisija med prvimi državnimi organi, ki je opozarjala na problem sistemskih korupcijskih tveganj v bančnem sistemu (čemur je posvečen tudi velik del predmetnega poročila oziroma ocene stanja).

Kot potrjuje tudi pričujoča ocena stanja, ki je nadaljevanje poročila komisije iz maja 2011, ima Slovenija dokaj majhen (čeprav ne zanemarljiv) problem s klasično upravno korupcijo »modrih kuvert«. Naš problem je sistemska korupcija, tesno povezana s šibko integriteto javnega sektorja, neobvladovanjem nasprotij interesov, pomanjkanjem prevzemanja odgovornost za svoja ravnanja ali opustitve (ne samo s strani politike, ampak tudi administracije), prenormiranim (in kljub temu luknjičastim) sistemom javnega naročanja, netransparentnim lobiranjem in prekomernim vplivom politike ter ozkih interesnih skupin na upravljanje državnega premoženja. Živimo v državi, v kateri je močno prisotna sistemska korupcija in korupcija ustroja, predvsem na področju upravljanja s podjetji in bankami v večinski državni lasti ter na področju večjih projektov javnega naročanja, hkrati pa v državi, kjer je bilo skozi desetletja prevzemanje in uveljavljanje kazenske, odškodninske, politične, moralne ter etične odgovornosti skoraj ničelno. To se je odrazilo v dejstvu, da je (bilo) tveganje posameznikov različnih elit in klik, da bodo njihova nezakonita ali neetična ravnanja kakorkoli sankcionirana, minimalno. Čeprav se v javnosti problem države, ki naj bi bila talec parcialnih interesov in raznih mrež, v zadnjih časih skoraj histerizira in je v popolnem monopolu ene politične opcije – kar onemogoča razumno razpravo ter odpira prostor populizmu, nerazumnemu in diskreditacijam – komisija ugotavlja in dokazuje, da problem sistemske korupcije ter korupcije ustroja v Sloveniji obstaja ... in da nima politične barve. Gospodarska kriza, drugi val privatizacije oziroma tajkunizacije, vrednotna in politična razslojenost prebivalstva ter vse manj prikriti zakulisni »mrežni« spori kapitalskih, političnih in osebnih interesov imajo za posledico vseprisoten zaton etike javnega delovanja (ne samo v politiki, ampak tudi v medijih) in pospešeno izgubljanje verodostojnosti v očeh javnosti tako institucij pravne države kot nosilcev javnih funkcij. Gre za trend, ki obstaja tudi v Evropi, vendar je v Sloveniji med najmočnejšimi. Na ozemlju Slovenije je bilo vzpostavljeno politično-poslovno okolje, v katerem so lahko brez večjih težav na docela netransparenten način, ki pogosto ni povezan z zakonitostmi trga in interesi skupnosti, uspevali predvsem privilegirani akterji, ostali pa so se soočali s težavami ter bili odrinjeni na obrobje, ali pa so se iz tega okolja umaknili. V zadnjih dvajsetih letih je bil vzpostavljen masiven in škodljiv sistem ekonomskega rentništva, odmaknjen od oči javnosti, ki ga je sprega politike in posameznikov s pridom izkoriščala za doseganje političnih ter tudi osebnih ciljev. Na račun javnega dobrega, pravne in socialne države.

Krepitev pravne države, odgovornosti in transparentnosti delovanja politike ter javnega sektorja zahteva določeno stopnjo integritete in verodostojnosti tako politike kot institucij. V Sloveniji je resno umanjkanje tako enega kot drugega; konkretni primeri in številke so razvidne iz tega poročila. Dejstvo, da je vrsta izpostavljenih politikov danes v predkazenskih in kazenskih postopkih, povezanih z domnevno zlorabo njihove funkcije – vključno in najprej s predsednikom vlade, županom Ljubljane in predsednikom največje opozicijske stranke – predstavlja realno in resno težavo. Ker je bila večina tega dokumenta napisana v času pred sprejemom Zaključnega poročila o nadzoru premoženja predsednikov parlamentarnih strank, se tega ne bom niti dotaknil. Politični somiš-

ljeniki ter mnenjski voditelji enih in drugih lahko sicer pojasnjujejo in relativizirajo pravne nianse posameznih postopkov ter pravnih statusov osumljenih ali obtoženih; diskreditacija in poniževanje neodvisnih nadzornih organov in ljudi, ki jih predstavljajo, pa je postala stalnica. A dejstvo ostaja, da tako stanje škoduje verodostojnosti politike ter zaupanju v iskrenost deklaratornega zavzemanja za boljšo kvaliteto vladanja in omejevanja korupcije, obenem pa (neupravičeno) politizira ter obremenjuje delo nadzornih preiskovalnih in pravosodnih organov. Iz stanja, kakršno je predstavljeno v tem poročilu, je mogoče hitro priti do zaključka, da Slovenija nima resnične vizije in nadarjenosti za reševanje vprašanja korupcije na sistemski ravni, niti politične volje okrepiti transparentnost, odgovornost in integriteto na področjih, ki so imanentna problemu – upravljanje kapitalskih naložb države, financiranje političnih strank, učinkovitost javnega naročanja, poslovanja (para)države z zasebnim sektorjem, krepitev ključnih institucij nadzora.

Prelaganje odgovornosti za sedanje stanje zgolj na klasične organe odkrivanja, pregona in sojenja (pri čemer je dejstvo, da tudi ti, vključno s komisijo, ne delujejo optimalno) je iluzorno in zanika stroko ter dognanja, ki so se v zadnjih desetletjih v svetu razvila na temo protikorupcijske doktrine in jih zaobjema vrsta mednarodnih konvencij, vključno s Konvencijo Združenih narodov proti korupciji, dokumenti OECD in Sveta Evrope. Pomembno je omeniti, da je bilo leto 2011 na področju odnosa do problema korupcije v marsičem prelomno tudi za Evropsko unijo. Evropska komisija je lani prvič objavila oceno, da tovrstna korupcija Evropsko unijo stane najmanj 120 milijard evrov letno, priznala, da je zadnja velika finančna kriza deloma tudi posledica neobvladovanja korupcijskih tveganj, in postavila prve prioritete dela na tem področju. V sredini naslednjega leta naj bi Evropska komisija objavila prvo celovito poročilo o stanju korupcije v vsaki od držav članic posebej.

Delo vsake institucije determinira tudi okolje, v katerem ta deluje. Tako je tudi s komisijo. Vprašanje korupcije, pravne države in integritete je že nekaj časa pomembnejša tema medijskega, političnega ter javnega diskurza. Vprašanje sistemske korupcije se je izostrilo. V tem okolju deluje komisija, katere zakonske naloge so v omejevanju korupcije, nasprotja interesov in krepitvi integritete. Institucija, ki je obenem kadrovske, finančno in zakonsko izjemno omejena. Institucija, ki jo je bilo v letu 2011 treba notranje povsem (pre)urediti. Sicer bi se pod pritiskom zaostankov in novih zakonskih nalog na eni, ter pomanjkanjem notranje transparentnosti in pravil na drugi strani, sesula sama vase. Pričakovanja in odgovornost so (bila) velika. Ne enega ne drugega ni mogoče izpolniti, če na drugi strani ni sogovornikov ali če predpisi ostajajo mrtva črka na papirju. Komisija se pogosto srečuje s predstojniki in kolektivnimi organi vodenja in nadzora, ki ne opravijo svoje nadzorne naloge, ko so opozorjeni na nepravilnosti v njihovi instituciji. Na drugi strani je primer nadzora nad premoženjskim stanjem funkcionarjev in omejitve poslovanja. Oba instituta sta zakonsko prisotna že skoraj desetletje, nadzor nad njima pa je bil v praksi zaradi pomanjkanja informacijske podpore pomanjkljiv. Enako velja za nadzor nad družbami in bankami v večinski državni lasti, ki v preteklosti niso bile deležne pozornosti ali osredotočenega nadzora, tudi s strani komisije ne. Podobna nevarnost danes preži v regulaciji lobiranja, ki je bilo uzakonjeno pred dvema letoma, v praksi se težko izvaja, komisija pa nima resnih kapacitet za nadziranje

tega področja. Iz poročila je razvidno, da smo predvsem v letu 2011 veliko naporov vložili v reorganizacijo in optimizacijo svojega delovanja ter v prilagoditev izvajanja nalog novemu zakonu, ki je pomembno razširil obseg nalog in pristojnosti komisije. Informatizirali smo evidence, povečali stopnjo zaščite varovanih podatkov in zagotovili sledljivost dokumentov. Iz t. i. »štabnega vodenja« je komisija prešla v procesni način vodenja z več pooblastili in odgovornostmi posameznih javnih uslužbencev, ki so strokovnjaki za svoja področja. Velik poudarek je dan dejstvu, da je komisija kolegijski organ odločanja. Eden največjih izzivov ostaja velik pripad novih zadev, ki se je skozi leta kopičil in je konec leta 2010 dosegal že skoraj neobvladljive razsežnosti – približno 1400 nerešenih zadev. Čeprav se je pripad novih prijav nadaljeval, večje število zadev pa je bilo začetih tudi na lastno pobudo, nam je uspelo z izvedbo projekta odprave zaostankov leta 2011 prvič zaključiti več zadev kot smo jih prejeli. Bistvena sprememba v intenziteti dela je razvidna iz vseh pokazateljev v primerjavi s preteklim obdobjem – tako po številu rešenih zadev, po številu podanih ovadb za kazniva dejanja, uvedenih prekrškovnih postopkov in podanih pobud drugim nadzornim ter inšpekcijskim organom. V letu 2011 smo pričeli vzpostavljati tudi preventivno dejavnost. V to kategorijo spada začetek projekta Transparentnost, spletna aplikacija Supervisor, prek 100 izvedenih usposabljanj in izobraževanj za javni ter zasebni sektor, izvedeni posebni projekti za osnovne šole in izdaja več publikacij s področja dela komisije. V sorazmerno kratkem času smo veliko napora vložili tudi v načrte integritete, ki po mnenju komisije dolgoročno predstavljajo enega ključnih strateških orodij za identifikacijo ter odpravljanje korupcijskih tveganj v javnem sektorju. Omenjene spremembe – vključno z informatizacijo dela – smo zagotovili brez dodatnih sredstev v proračunu.

Komisija se trudi delati po najboljših močeh. Predmetna ocena stanja in poročilo za leto 2011 je tudi poročilo o narejenem v zadnjem obdobju – tako organizacijsko, institucionalno kot operativno. Je to dovolj? Ni. Del odgovornosti lahko prevzamemo sami – vsaka organizacija bi vedno lahko delala še bolje. Svoj del odgovornosti pa morajo prevzeti tudi tisti, ki nam odmerjajo proračunsko pogačo in postavljajo pravni ter institucionalni okvir; predvsem pa tisti (v mnogih primerih isti), na katere se nanašajo naše pobude, ugotovitve, ovadbe, prekrškovne odločbe, zahteve ... In spet pridemo do izjave, ki je klasika v protikorupcijskem diskurzu: gre za vprašanje politične volje, posredno pa vprašanje politične, pravne in medijske kulture ter vsaj elementarne objektivnosti. Ničesar od naštetega ni v izobilju. Pokazatelj tega je navsezadnje tudi dejstvo, da je bila komisija tako v letu 2011 kot pozneje predmet neprimernih izjav nosilcev javnih pooblastil izvršilne oblasti in poslancev ter površnega politikantstva in razdeljenosti Slovenije na »naše« in »vaše«, ki se občasno izraža tudi v delu medijskega prostora.

Še stavek o krizi. Če se v časih krize sprašujete, kaj ima protikorupcija opraviti z ekonomijo, lahko povem, da ima v celoti opraviti z ekonomijo. Uničuje zakonitosti trga, dostopnost trga in predvidljivost delovanja trga. Predvsem pa uničuje enakopravnost na trgu in zmanjšuje možnosti vzdržne gospodarske rasti. V takšno okolje si nihče, razen špekulantov, ne želi vlagati svojega denarja. Odločenost državne oblasti, da omeji korupcijo, je pokazatelj odločenosti oblasti za izhod iz krize. In za konec še beseda o – za državni organ – nekoliko nekonvencionalni grafični podobi pričujočega obdobjnega poročila. Komisija ni njen predsednik in/ali njegova namestnika, ki so vsak zase in vsi skupaj prav z zadnjem obdobju tarča intenzivnih političnih napadov in diskreditacij. Komisija smo

vsi zaposleni v tem organu. In kot javni uslužbenci nismo popolni in kot vsak kolektiv imamo svoje interne težave. Vendar kot predstojnik stojim za mnenjem, da gre v veliki večini za kolektiv izjemnih posameznikov, ki verjamejo v svoje delo, ki jih odlikuje osebna in profesionalna integriteta in ki iskreno prisegajo na moto, ki smo ga postavili za svoje delo: integriteta, odgovornost, vladavina prava. To so javni uslužbenci, ki kljub vsakodnevni preobremenjenosti stojijo za trdom, prikazanim v naslednjih poglavjih, ki se izraža v napredku na različnih področjih pristojnosti komisije. To poročilo je sicer poročilo in odgovornost mene kot predstojnika organa ter mojih kolegov namestnice in namestnika, a delo je večinoma njihovo.



Goran Klemenčič
PREDSEDNIK

KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

Na podlagi prvega odstavka 20. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-UPB2, Ur. l. RS, št. 69/2011) Komisija za preprečevanje korupcije podaja oceno stanja.

OCENA STANJA

LJUBLJANA 2013

Ocena stanja

Eden od pomembnih strateških ciljev komisije – tudi na podlagi dobrih praks iz tujine – je razvijati metodologijo, ki bo omogočila celovitejši in objektivnejši prikaz stanja v Republiki Sloveniji.

V uvodu moramo ponovno izpostaviti opozorila, ki jih je komisija zapisala že v prejšnjem letnem poročilu. Namreč, da je ocena stopnje korupcije v posamezni državi v veliki meri odraz delovanja ali nedelovanja institucij pravne države, integritete javnega sektorja, kakovosti vladanja (ang. good governance) in kakovosti ter konkurenčnosti poslovnega okolja. Opisano z drugimi besedami pomeni široko razvejan imunski sistem demokratične družbe – socialne in pravne države.

Obenem pa je izdelava uporabne tipografije korupcije in korupcijskih tveganj ključnega pomena. Brez ustreznih identifikacijskih pojmov in opredelitev korupcijskih tveganj in njihovih dejavnikov ni mogoče objektivno ugotoviti dejanskega stanja ter načrtovati temu ustrezne ukrepe (najprej diagnoza potem prognoza). Poleg tega pomanjkanje celovitih podatkov in poglobljene analize povzroča – kar se v slovenski realnosti tudi dogaja – da v javnem, medijskem in političnem okolju pri razpravah o korupciji prevladuje osredotočanje na posamezne afeze; posploševanje, obtoževanje in celo populizem, ki onemogočajo strokovno razpravo o dolgoročnih prioritetah, poglobljajo nezaupanje ljudi v institucije pravne države in demokracijo, spodbujajo apatijo zaposlenih v javnem sektorju, blokirajo gospodarski razvoj države, obenem pa z zamegljevanjem dejanskih problemov odvrta pozornost od najtežjih pojavnih oblik sistemske korupcije in relativizirajo krivdo njenih akterjev (v smislu »vsi so enaki«).

Zato je eden od pomembnih strateških ciljev komisije – tudi na podlagi dobrih praks iz tujine – razvijati metodologijo, ki bo omogočila celovitejši in objektivnejši prikaz stanja v Republiki Sloveniji. Zgolj opisana ocena ter analiza, ki z ustreznim pojmovnim in metodološkim aparatom omogoča natančnejše merjenje pojavnih oblik korupcije in njeno razločevanje od drugih odklonskih pojavov – ki sicer za integriteto javnega sektorja in učinkovitost pravne države predstavljajo določeno oviro, vendar jih zaradi tega še ni mogoče obravnavati kot korupcijo – lahko omogoči pripravo bolj realnih, konkretnih in ustreznih ukrepov za oceno in izboljšanje stanja ter objektivno obveščanje javnosti o stanju in obvladovanju korupcije v družbi.

Kot prvi korak je treba razumeti različne oblike korupcije in njeno pojavnost v državi, kar utemeljujemo v nadaljevanju letnega poročila. Korupcijo lahko na analitski ravni opredelimo kot delovanje, ki se udejanja na petih ravneh. Na najnižji ravni se srečujemo s cestno korupcijo, na nekoliko višji z upravno ter korupcijo belih ovratnikov, na še višji ravni s sistemsko korupcijo ter na najvišji s korupcijo ustroja. Komisija tukaj sledi lanskeletni opredelitvi tipov korupcije v svojem letnem poročilu, ki smo jo v letošnjem poročilu dopolnili in nadgradili:

1. CESTNA KORUPCIJA

V tem primeru imamo opraviti s klasičnimi kaznivimi dejanji dajanja in jemanja podkupnine v manjših zneskih, ki nastopajo v stiku med prebivalstvom in javnimi pooblaščenici, na primer prometnimi policisti ter občinskimi redarji. Tovrstna korupcija je v Sloveniji – sploh v primerjavi z drugimi tranzicijskimi državami – prisotna v sorazmerno majhni meri. Zaradi institucionalnih, kulturnih in zgodovinskih danosti so tveganja zanjo relativno majhna. Opozarjamo pa, da obstaja nevarnost povečanja tovrstne korupci-

je, in sicer zaradi vse bolj prevladujočega občutka ljudi o skorumpiranosti elit, nedelovanja sistema, slabih zgledov nosilcev javnih funkcij in navsezadnje (ter pomembno) tudi zmanjševanja socialne varnosti in plač nekaterih poklicev v javnem sektorju.

2. UPRAVNA KORUPCIJA

Gre za korupcijo, v kateri so udeleženi prebivalci ter nižji državni uradniki ali uradniki upravnih enot in pripadniki nadzornih organov na nižji ravni (na primer (gradbeni) inšpektorji, urbanisti na ravni občin). V tem primeru govorimo o klasični kriminaliteti podkupovanja pri pridobivanju določenih dovoljenj ali v različnih upravnih postopkih. Slednja v Sloveniji iz podobnih razlogov kot cestna korupcija še ni zelo razširjena; čeprav ni zanemarljiva, kar kažejo tako postopki pred komisijo, kot zaznave javnega mnenja pri vprašanjih, kolikokrat so bili prebivalci neposredno udeleženi pri korupciji. Sivo (neodkrito) polje – z vidika učinkovitosti kazenskega pregona – na tem področju je po oceni komisije še vedno zelo veliko. Daleč najbolj izpostavljena pa so področja, povezana z urejanjem okolja in prostora, vključno z inšpekcijskimi službami. Tveganja za njeno povečanje že v naslednjih letih so podobna kot pri cestni korupciji. Med upravno korupcijo je mogoče umestiti tudi nasprotje interesov v povezavi z zaposlovanjem in pridobivanjem poslov z državo oziroma lokalno skupnostjo. Pri tem ne gre za klasično podkupovanje, ampak – Sloveniji zelo lasten – klientelizem in nepotizem. Slednji dve obliki korupcije (ki pa pogosto v širšem okolju sploh ni prepoznana kot korupcija in v mnogih oblikah ni niti inkriminirana) predstavljata po mnenju komisije v Sloveniji resno težavo.

3. KORUPCIJA BELIH OVRATNIKOV

Na tej ravni se srečujemo s korupcijo visoko usposobljenih posameznikov, ki so nosilci specifičnih pooblastil in visoko usposobljeni profesionalci. Mednje sodijo višji uradniki na ravni ministrstev, državni sekretarji, direktorji direktorátov, ministri, poslanci, direktorji podjetij v javni, javno-zasebni ter zasebni lasti in poznavalci prava ter delovanja državnega aparata z višjo ali visoko izobrazbo. Tovrstna koruptivna ravnanja nimajo trajnega značaja oziroma niso nujno dejanja, ki bi jim lahko pripisali srednje- ali dolgoročno naravnost; lahko imajo značilnosti organiziranega kriminala oziroma se lahko »beli ovratniki« povezujejo s skupinami, za katere so značilne strategije in organiziranost, ki jih pripisujemo organiziranemu kriminalu višje, sistemske ravni. Tovrstna korupcija – ki je skozi posamezne primere v kazenskih postopkih v zadnjem obdobju pričela dobivati tudi konkretne obraze – je v Sloveniji bolj prisotna kot kaže kriminalitetna statistika, njeno gojišče pa je tesna povezava politike in interesnih skupin pri upravljanju kapitalskih naložb države, neenakega dostopa do finančnih virov bank v pretežni državni lasti, neurejenost financiranja političnih strank, široko polje nezakonitega lobiiranja, kartelni dogovori pri velikih javnih naročilih in podobno. Obseg tovrstne korupcije je v Sloveniji v veliki meri pogojen s problemom sistemske korupcije in korupcije ustroja ter manj s klasično povezavo z organiziranim kriminalom.

Omenjene tri pojave korupcije so v Sloveniji prisotne, vendar ne v bistveno večji meri od evropskega povprečja, vsekakor pa manj kot v mnogih drugih tranzicijskih državah. Uspešno jo je mogoče omejevati s sistematičnim in učinkovitim delovanjem preiskovalnih in pravosodnih organov, z ustreznimi notranjimi nadzornimi in preventivnimi mehanizmi ter ustreznim vodenjem javnega sektorja. Povedano drugače:

zoper cestno ter upravno korupcijo in korupcijo belih ovratnikov je kazensko-pravni odziv mogoč; v primeru slednje samo, če so organi odkrivanja in pregona ustrezno usposobljeni, opremljeni in neodvisni od dnevne politike. Po drugi strani pa do tega napredka ne more priti, če se država srečuje tudi s sistemsko oziroma korupcijo ustroja, ki je po mnenju komisije eden ključnih problemov Slovenije. Njeno omejevanje zahteva celovit in sistematičen odziv v vseh porah javnega in političnega življenja – v krepitvi institucij pravne države, politične in pravne kulture, integritete delovanja javnega sektorja in odgovornosti korporativnega upravljanja ter delovanja. Tega koraka Slovenija še ni naredila.

4. SISTEMSKA KORUPCIJA

Zanjo je značilen prodor korupcije in koruptivnih praks v politične elite, ki delujejo v simbiozi z gospodarskimi elitami ali ob njih, obenem pa vzpostavljajo pogoje, v katerih je vstop novih akterjev v politično in gospodarsko areno omejen ter nadziran. Vzpostavljen je sistem sorazmerno trajnih ekonomskih rent RSA (ang. rent seeking activities); predstavljajo del *modusa operandi* v kontekstu gospodarskega in političnega sistema. Ko opisujemo korupcijo te ravni, govorimo o pojavu »ujetja države« (ang. state capture), kamor prištevamo prilagojeno zakonodajo, ujetje javnih naročil, ujetje denarnega toka ter ključnih sektorjev gospodarstva. Na tej ravni se srečujemo z modelom organiziranega kriminala ali pa ima tovrstna koruptivna dejavnost značilnosti organiziranega kriminala. Gre za delovanje, ki je vzpostavljeno »od zgoraj navzdol«, v katerem postane delovanje upravnega ter političnega aparata načeloma odvisno od nosilcev politične oblasti, ki obvladujejo tudi ključne segmente gospodarskega sistema. Tovrstno delovanje je v svojih namenih in ciljih vsaj srednjeročno – oziroma ne predstavlja spontane dejavnosti, ki se udejanji ob pojavu ugodne priložnosti; priložnosti okoriščanja se na tej ravni obravnavajo kot relativno trajne.

5. KORUPCIJA USTROJA

V tem primeru se srečujemo z delovanjem, v katerem predstavlja država aparat, ki spodbuja in ohranja ekonomske rente. Celoten ustroj družbe, politične arene ter gospodarske sfere je deformiran do te meje, da nadzor družbenih elit ni več mogoč. Proces demokratičnega odločanja je na tej ravni močno deformiran, isto velja za tržne odnose, o avtonomiji medijev ne moremo govoriti. Tovrstna oblika korupcije je dolgoročna, omejiti jo je mogoče zgolj s pretvorbo ključnih značilnosti sistema, z vpeljavo novih političnih ter gospodarskih akterjev in razbitjem vzpostavljenega modela vratarstva (ang. gatekeeping). Ponovno – gre za delovanje, ki je vzpostavljeno od zgoraj navzdol in zahteva lojalnost vseh sodelujočih akterjev, ali pa vsaj pristajanje oziroma strinjanje akterjev, ki nimajo neposrednega dostopa do virov moči in privilegijev.

Za vse navedene oblike korupcije velja, da se pogosto prelivajo, da torej meje med njimi ni lahko določiti in da nižje oblike oziroma tiste oblike korupcije, ki nastopajo na nižjih ravneh, ne predstavljajo predpogoja pojava korupcije na višjih ravneh. Tako velja, da cestna korupcija ne predstavlja predpogoja sistemske ali korupcije ustroja; v osnovi pa velja, da se oblike korupcije medsebojno pogojujejo. Tako je cestna korupcija pogosto povezana z upravno, sistemska s korupcijo belih ovratnikov, korupcija ustroja pa s korupcijo belih ovratnikov ter s sistemsko korupcijo. Kar zadeva družbeno moč, oblike korupcije prehajajo od tistih, ki so najbližje posameznikom z najnižjih rav-

ni družbene hierarhije – ki posedujejo tudi najmanj upravne, poklicne (tj. moči, ki se nanaša na znanje, ki ga poseduje posamezna poklicna skupina, na primer učitelji, pravniki ali zdravniki), gospodarske ali politične moči – k posameznikom, ki imajo te moči veliko ali izjemno veliko in v svoj prid izkoriščajo dostop do mehanizmov odločanja ter prerazdeljevanja ekonomskih virov, sicer namenjenih skupnosti ali pa v njeni lasti. Slednji, na primer, imajo moč, da v svojo korist preoblikujejo zakone, vplivajo na njihovo interpretacijo, ali pa imajo tolikšno moč, da v svojo korist izoblikujejo celoten državni aparat ter sfero gospodarstva. To vključuje tudi izoblikovanje pogojev, na podlagi katerih dostopajo do dejavnosti. Trajnost ter trdoživost pojavov korupcije se zvišuje od cestne pa do korupcije ustroja. Medtem ko je za cestno ter upravno, deloma pa tudi za korupcijo belih ovratnikov, značilno uveljavljanje od spodaj navzgor, se sistem-ska ter korupcija ustroja vzpostavljata od zgoraj navzdol.

Posamezni dejavniki in področja, ki predstavljajo podstat sistemski in upravni korupciji v Sloveniji

Vsesplošno upadanje zaupanja v institucije pravne države in nosilce javnih funkcij ter njihovo verodostojnost je – kljub podobnemu trendu v mnogih drugih državah – v okviru EU v Sloveniji med najbolj izrazitimi. Omenjeno ni zgolj posledica objektivnih dejavnikov izven vpliva politike in nosilcev javne oblasti (kot so gospodarska, ekonomska in socialna kriza), ampak v marsičem izhaja iz dejstev, povezanih prav z nosilci politične, javne in ekonomske oblasti, njihovega ravnanja, politične in pravne kulture oziroma umanjkanja le-te. Mednje spada kriza vodenja na različnih nivojih; zavračanje politične, moralne in etične odgovornosti in vztrajanje na funkcijah oziroma v javnem življenju dokler – in glede nekaterih županov še dlje – nekomu za morebitno kaznivo dejanje ni dokazana krivda s pravnomočno obsodbo; dejstvo, da se mnogo nosilcev javnih funkcij, vključno s predsednikom vlade ter voditeljem največje opozicijske stranke ter večjim številom županov, nahaja v kazenskih ali predkazenskih postopkih v povezavi z domnevno zlorabo svoje funkcije; dejstvo, da je vse več odkritih neetičnosti (npr. plagiatorstvo), ki ne dobijo epiloga; vse pogostejše odtekanje informacij in podatkov o postopkih različnih organov nadzora, odkrivanja, pregona ipd. medijem ter posameznim interesnim skupinam.

Področje javnega naročanja je na normativni ravni izjemno prenормirano in zapleteno. Ena njegovih pomembnih pomanjkljivosti je izrazit poudarek na proceduri in formi na račun vsebinskega poudarka na smotnosti, ekonomičnosti in gospodarnosti določene odločitve. Dodatno je obremenjen s korupcijskimi tveganji, ki so posledica poudarka na formalnem nadzoru, namesto na že omenjeni smotnosti in gospodarnosti odločitve; zapletena procedura, ki po eni strani razprši odgovornost med več subjektov odločanja, po drugi omogoča več možnih točk nedovoljenega vplivanja, spet po tretji strani pa ob morebitnem neuspešnem postopku otežuje ugotavljanje, ali je do napake prišlo zaradi neznanja, malomarnosti ali dejanske korupcije; majhnost prostora, v katerem se srečujejo naročniki in ponudniki, in s tem

povezana realna tveganja za nasprotje interesov in nedovoljeno lobiranje; kartelni dogovori, predvsem v preteklosti; izrazito pomanjkanje tehničnih standardov na nekaterih področjih in s tem možnost prilagajanja tehničnih specifikacij razpisov vnaprej znanemu ponudniku; nadzorni in postopkovni fokus je na samem postopku izbire, čeprav je veliko ali večina korupcijskih tveganj povezanih z dvojim: prvič, politično-vodstveno odločitvijo, da bo do neke investicije sploh prišlo; drugič, pripravo tehničnih specifikacij in zahtev razpisne dokumentacije, v tej povezavi pa nede-lujoča (prazna) »črna lista« ponudnikov, ki so v preteklosti kršili zakon in zato ne bi smeli ponovno kandidirati.

Upravljanje s kapitalskimi naložbami države in lokalnih skupnosti, ki v Republiki Sloveniji predstavlja nesorazmerno velik del podjetniškega kapitala in je izrazito obremenjeno s političnimi vplivi, sorazmerno nizko stopnjo kulture in znanja korporativnega upravljanja, netransparentnostjo. Poleg tega za to področje še vedno velja temeljna ugotovitev, da je uveljavljanje osebne, moralne, politične, odškodninske ali kazenske odgovornosti za ravnanja in opustitve, povezane z upravljanjem omenjenih družb, skoraj ničelno.

Delovanje bančnega sistema je pod prevladujočim vplivom države. Pri tem nekatera ravnanja posameznikov in skupin v bančnem sistemu v povezavi s politiko in z interesnimi lobiji skozi desetletja predstavljajo enega od pomembnih razlogov, ki prispevajo k obstoju naslednjih korupcijskih tveganj: (i) neustrezno upravljanje s tveganji, (ii) odločanje vodstvenih in vodilnih oseb o naložbah bank na podlagi političnih, poslovnih in osebnih povezav, (iii) pomanjkljiv in nezadosten notranji in zunanji nadzor nad bančnim poslovanjem, (iv) odsotnost doslednega ugotavljanja odgovornosti članov organov upravljanja in nadzora za ekonomsko neupravičene in druge slabe naložbe.

Področje financiranja političnih strank in volilnih kampanj, ki kljub večkratnim pozivom komisije in izrecnim priporočilom nekaterih mednarodnih

institucij (GRECO) vztraja na zakonodajnem in institucionalnem okviru, ki ni transparenten, ne zagotavlja učinkovitega nadzora in omogoča izogibanje tudi tistim pravnim pravilom, ki že obstajajo. Tako stanje dopušča razvoj praks, ki so po zaznavah komisije pomembno gojišče klientelizma in nezakonitega lobiranja na področju zaposlovanja in razpolaganja z javnimi sredstvi – tako na področju financiranja projektov kot na področju različnih svetovalnih in komunikacijskih storitev.

Razširjenost nasprotja interesov, klientelizma in nepotizma. Komisija pri svojem delu dnevno ugotavlja, da je razumevanje pojma nasprotja interesov kot tudi odnos funkcionarjev in uslužbencev v javnem sektorju do tega vprašanja v Sloveniji izrazito nezadovoljiv. Relativna majhnost države, predvsem pa nekatere družbene in kulturne specifičnosti, predstavljajo okolje, v katerem je nasprotje interesov ali vsaj videz nasprotja interesov, vključno z nepotizmom in klientelizmom, del vsakdana. Posledica tega je razmeroma visoka toleranca do te problematike, predvsem pa razširjeno prepričanje, da se tega problema zaradi objektivnih danosti ne da učinkovito omejiti. To se navsezadnje izraža tudi v tem, da se pred dvema letoma sprejeti ZIntPK, ki je prvič na zakonski ravni (deloma) uredil institut nasprotja interesov, le s težavo uveljavlja v praksi in je (pre)pogosto sprejet kot ovira »učinkovitemu« odločanju »po svoji vesti«. Temu se pridružuje pomanjkljivo zavedanje in razumevanje dolžnosti, da mora nosilec javne funkcije ali službe delovati ne samo zakonito in v javnem interesu (storiti vse, da se izogne dejanskemu nasprotju interesov), ampak tudi na način, da s svojim delovanjem (npr. z videzom nasprotja interesov) ne pogloblja javnega nezaupanja v institucije in ogroža njihove integritete.

Netransparentnost vpliva posamičnih interesov na sprejemanje zakonodaje in drugih predpisov. Pomemben del krepitve transparentnosti in omejevanja sistemskih korupcijskih tveganj je urejenost sledljivosti priprave predpisov in sodelujočih pri njihovi pripravi (t. i. zakonodajna sled). Kljub nekaterim pozitivnim premikom v zadnjem letih se stanje na tem področju ne izboljšuje. Poskus regulacije lobiranja je zaživel zgolj deloma, tveganja na področju zagotavljanja zakonodajne sledi pri najemanju zunanjih piscev in svetovalcev pri pripravi predpisov pa niso bila odpravljena ne na vladni, ne na zakonodajni ravni. V zadnjem obdobju je zaskrbljujoč obseg sprejemanja zakonskih rešitev ter uporabe nujnih in skrajšanih zakonodajnih postopkov, ki ožijo oziroma povsem izničujejo prostor javne ter strokovne razprave o zakonih in drugih predpisih. Na tem področju različni nosilci izvršilne in zakonodajne oblasti že v preteklosti niso vedno izkazali talenta za iskanje domišljenih rešitev in vključevanje civilne družbe ter strokovne javnosti. Po drugi strani pa se je vzpostavil sistem nesorazmernega vpliva parcialnih in netransparentnih interesov na oblikovanje zakonodaje. Tudi zato danes živimo v državi, ki je na posameznih področjih že nekaj let po eni strani pravno izrazito pre-

normirana, zapletena in zbirokratizirana, po drugi pa prepletena s posameznimi pravnimi nejasnostmi in vrzelmi, ki predstavljajo očitna korupcijska tveganja in tveganja za obid ter zlorabo predpisov.

Neučinkovito delovanje nekaterih inšpekcijskih služb, s poudarkom na področju urejanja okolja in prostora. Na tem področju obstajajo visoka korupcijska tveganja, in sicer zaradi odsotnosti preglednega, vnaprej določenega in transparentnega sistema identifikacije priorit, pomanjkljivega nadzora in pomanjkljivih predpisov ter organizacije dela, ki omogoča arbitrarnost pri vodenju postopkov in odločanju.

Delovanje tožilstva in sodstva. Učinkovitost delovanja pravosodnih organov je izjemnega, lahko rečemo, da odločilnega pomena za protikorupcijska prizadevanja in krepitev delovanja pravne države. Še posebej to velja za sodišča in državno tožilstvo. Pomembno merilo in pokazatelj njihove učinkovitosti je trajno prizadevanje, da svoje delo in naloge opravljajo tako, da so pravice in sodno varstvo vsakomur zagotovljene v čim krajšem času, pošteno in v največji možni meri. Skrb in prizadevanje za njihovo učinkovito delovanje je po mnenju komisije nujna ter pomembna in se mora odražati v:

- permanentnem zagotavljanju, izboljševanju in uveljavljanju mehanizmov notranje in zunanje transparentnosti delovanja,
- krepitvi medsebojnega sodelovanja s pristojnimi institucijami,
- takojšnjem in doslednem obravnavanju in sankcioniranju ugotovljenih primerov notranjega koruptivnega ravnanja in
- sprotnih organizacijskih in upravljavskih odzivih na ugotovljene dejavnike korupcijskih tveganj.

Po oceni komisije, ki temelji na obravnavanih primerih, kljub razmeroma dobremu zakonodajnemu okviru in predpisanih ukrepih ter postopkih, s katerimi se korupcijska tveganja in ugotovljena koruptivna ravnanja lahko obvladujejo, obravnavajo in sankcionirajo, v praksi ni tako ali pa se kaže v občutno nezadostni meri. Bodisi zaradi lažne stanovske solidarnosti, nezmožnosti, neusposobljenosti ali nepripravljenosti odgovornih oziroma vodij za sicer dolžno uvedbo in izvedbo ustreznih ukrepov kot tudi postopkov ugotavljanja odgovornosti. Postopki največkrat sploh niso sproženi, če se uvedejo in začnejo, pa trajajo nerazumno in neupravičeno dolgo ali pa so ukrepi oziroma sankcije z ozirom na škodljivost ravnanj oziroma kršitev tako nesorazmerni, da namesto preventivnega učinka tako v strokovni kot splošni javnosti vzbudijo dvome v korektnost, poštenost in sploh smiselnost izvedenih postopkov. Zaradi tega se po mnenju komisije nezaupanje v nepristranskost, objektivnost in sploh učinkovitost delovanja tožilstva in sodstva še poglobljala.

Podhranjenost oziroma neoptimalna organizacija in avtonomija ključnih nadzornih ter preiskovalnih organov. Krepitev delovanja ključnih

nadzornih in preiskovalnih organov je ena od deklariranih prioritet skoraj vsake vlade v zadnjih desetih letih, ki pa se redko izrazi v konkretnih dejanjih na zakonodajnem in finančno-kadrovskem področju. Čeprav ne gre zanikati določenega napredka v zadnjih letih, je slovenski sistem nadzornih organov in organov omejevanja, odkrivanja in pregona najhujših oblik gospodarske in finančne kriminalitete ter korupcije še vedno institucionalno, kadrovsko in finančno šibek ter nezadosten glede na globino in širino problema, predvsem pa pogosto na udaru politike.

Način sprejemanja proračunov. Tako po oceni komisije kot po razširjenem prepričanju mnogih proračunskih uporabnikov je bil v zadnjem desetletju pri izdelavi proračunov vzpostavljen sistem »uravnilovk«, pomanjkanja prioritet in strateških ciljev, ki rezultira v okolju, v katerem vsakokratna vlada in parlament nista zmožna uveljaviti sistema sprejemanja proračuna ter njegovih rebalansov, v katerem je na eni strani spodbujena in nagrajena pravilna, namenska in gospodarna ter na drugi strani onemogočena oziroma omejena nepravilna, negospodarna in nenamenska poraba javnih sredstev. Odločilno vlogo pri tem ima tudi nezmožnost odločevalcev

in odgovornih oseb v posameznih subjektih javnega sektorja, da uveljavljajo ničelno toleranco do nezakonite, negospodarne in nenamenske porabe ter odgovornost funkcionarjev in javnih uslužbencev, ki nezakonito, negospodarno, nenamensko ali v okoliščinah nasprotja interesov uporabljajo in trošijo javna sredstva. Še posebej zaskrbljujoče je dejstvo, da se zaradi odsotnosti objave prioritet in uveljavljanja vrednot vladavine prava ter nezmožnosti učinkovitega načrtovanja in obvladovanja porabe proračunskih sredstev stihijsko dopušča uničujoče ali zelo škodljive učinke ekonomsko-finančne in proračunske krize na neodvisno delovanje sodne veje oblasti ter drugih neodvisnih državnih organov. Komisija zato kot eno ključnih prioritet – še toliko bolj v času krize – predlaga, da vlada in parlament s spremembo predpisov za sprejemanje in izvrševanje proračuna vzpostavi sistem načrtovanja in porabe proračunskih sredstev, ki bo zagotavljal, spodbujal in nagrajeval pravilno, namensko ter gospodarno trošenje javnega denarja in grajal odgovorne osebe proračunskih uporabnikov, ki načrtujejo in trošijo proračunska sredstva nezakonito, nenamensko in negospodarno.

Kazalci stanja korupcije v RS

V nadaljevanju bomo navedli nekaj rezultatov glede korupcije v Republiki Sloveniji, še pred tem pa nekaj dejstev, ki se nanašajo na presojo verodostojnosti ocen prisotnosti korupcije v določeni družbi.

DEJSTVA O ZANESLJIVOSTI SUBJEKTIVNIH IN OBJEKTIVNIH VIROV, KI SE NANAŠAJO NA OCENE O PRISOTNOSTI TER OBSEGU KORUPCIJE V DOLOČENI DRUŽBI

Na splošno je mogoče reči, da nam docela zanesljivih ocen ravni koruptivnosti v določeni družbi ne ponujajo niti objektivni niti subjektivni viri. Kar zadeva objektivne vire, je vsaka ocena ali meddržavna primerjava koruptivnosti na podlagi števila pravnomočnih sodb ali ovadb podvržena številnim dejavnikom, ki zmanjšujejo verodostojnost tovrstnega ocenjevanja razmer. Na splošno lahko rečemo, da je tudi tisto, kar je objektivno, podvrženo subjektivnim vplivom. V družbi se oboje prepleta, zato enega in drugega ne moremo zlahka razločiti. Naštejemo lahko vsaj tri razloge, ki nam otežujejo razločevanje med »subjektivnim« in »objektivnim«.

Prvič, prijave sumov koruptivnih ravnanj so podvržene zmožnosti ljudi, da presojajo določena ravnanja kot vprašljiva. Šele osebna presoja nekega ravnanja kot spornega lahko privede do njegove obravnave v sklopu nadzornega aparata države. To pomeni, da moramo tudi v primeru objektivnih dejavnikov upoštevati subjektivno presojo posameznikov in njihovo moralno ter etično držo. Ta pa je pogojena z razmerami v družbi. Tisto koruptivno ravnanje, ki ni sporno na primer v Sloveniji, je lahko sporno in docela nesprejemljivo v državi, kot je na primer Danska, ki glede pojava korupcije spada med »najčistejše« države na svetu. Zanj je značilna specifična etika, ki je v svojem jedru religiozna (govorimo o t. i. protestantski etiki) in se je sčasoma prelila v moralno tkivo družbe ter etično zavezo posameznikov oziroma pripadnikov danske družbe.

Prav vse raziskave – domače, evropske in primerjalne – kažejo negativne trende v Republiki Sloveniji glede kakovosti vladanja in prisotnosti korupcije ter njenega negativnega vpliva na poslovno in življenjsko okolje.

Tisto koruptivno ravnanje, ki ni sporno na primer v Sloveniji, je lahko sporno in docela nesprejemljivo v državi, kot je na primer Danska, ki glede pojavov korupcije spada med »najčistejše« države na svetu.

Drugič, tudi stopnja razkrivanja koruptivnih ravnanj je podvržena številnim vplivom. Tukaj sta pomembna posredujoča dejavnika: zavest družbenih elit, ki vplivajo na oblikovanje politike preganjanja določenih kaznivih dejanj, in sama usposobljenost organov pregona. V kolikor družbene elite menijo, da korupcija ne predstavlja grožnje, ki bi se ji morala policija in tožilstvo posvetiti intenzivneje kot drugim oblikam kriminala, bo tovrstna odločitev vplivala na prioritete cilje organov pregona. To velja tudi v primerih, ko vladajoče elite tega niti ne želijo ali pa aktivno vplivajo na to, da zavirajo ali preprečujejo preiskovanje kaznivih dejanj s področja korupcije. Organa pregona, tako policija kot tožilstvo, morata biti visoko usposobljena oziroma morajo biti visoko usposobljeni zaposleni v obeh organizacijah, da bi lahko učinkovito preiskovali in smiselno obtožili storilce kaznivih dejanj. V povezavi s korupcijo se pogosto soočamo z izjemno zapletenimi dejanji, tj. s »kriminalom belih ovratnikov«, ki ga je zelo težko razkrivati; najprej zaradi tega, ker je v interesu tako ponudnika kot prejemnika, da se njuno dejanje ne razkrije, nato zaradi tega, ker pripadniki družbenih elit pri izvedbi koruptivnih dejanj plačajo in uporabljajo znanje visoko usposobljenih profesionalcev, na primer odvetnikov, ekonomistov, računovodij in svetovalcev s področja davčne regulative, ki svoje znanje uporabljajo za prikrivanje koruptivnih kaznivih dejanj, končno pa zaradi tega, ker policija in tožilstvo le poredko premoreta znanja, s katerimi razpolagajo visoko usposobljeni in specializirani profesionalci, ki jih lahko brez večjih težav najamejo pripadniki gospodarskih ter političnih elit.

Tretjič, problematična je lahko tudi metodologija, ki je bila uporabljena pri zbiranju podatkov o pojavnosti korupcije, poleg tega pa mnogih področij človekovega delovanja preprosto ne moremo zajeti oziroma oceniti s pomočjo objektivnih – t. i. trdih podatkov. To velja tudi za korupcijo.

Daniel Kaufmann, avtor raziskave Worldwide Governance Indicators (WGI), ki jo je Svetovna banka začela izvajati leta 1996 in vključuje vrsto kazalcev kakovosti vladanja, vključno z ocenami korupcije, celo sklepa, da so subjektivne ocene razširjenosti koruptivnih ravnanj zanesljivejše od objektivnih ocen oziroma podatkov. Natančneje, Kaufmann s sodelavci ugotavlja, da so subjektivni – t. i. mehki podatki – celo bolj zanesljivi od objektivnih.

Sklepamo torej, da so sorazmerno nezanesljivi tako subjektivni kot objektivni podatki o stopnji korupcije, ki je značilna za določeno družbo oziroma državo, da pa so zanesljivejši – oziroma podajajo boljšo sliko – podatki subjektivne narave. Vendar moramo pri ocenjevanju stopnje korupcije, s katero se soočamo oziroma soočajo v določeni družbi, zmeraj ostati previdni in pri oceni stanja uporabljati čim več čim bolj zanesljivih virov.

Posebno vprašanje je, ali na ocene razširjenosti koruptivnih ravnanj vplivajo enkratni dogodki. Prestavljajmo si, da anketarji izprašujejo ljudi o njihovem mnenju o razširjenosti korupcije v neki družbi. Tovrstna mnenja oziroma subjektivne ocene so res lahko pogojene z neposrednim izkustvom posameznikov. Vendar so ocene o razširjenosti korupcije skorajda vedno ocene skupin profesionalcev ali ekspertov, ki so veliko manj podvrženi vplivom enkratnih dogodkov in trenutnih razmer v določeni družbi. Tukaj lahko na kratko orišemo vire, na podlagi katerih so razvrščene države v raziskavi WGI Svetovne banke. Ta raziskava upošteva 31 različnih virov, vsak od njih pa vključuje

številna vprašanja s posameznih področij kakovosti vladanja, vključno s korupcijo. Vsi viri so subjektivni oziroma mehki. Kar zadeva na primer korupcijo, so v oceno koruptivnosti določene družbe vključena vsa pripadajoča vprašanja iz virov, ki se nanašajo na določeno državo. Med 31 viri so raziskave kot na primer Globalno poročilo o konkurenčnosti (Global Competitiveness Report) Svetovnega ekonomskega foruma (WEF) in Letopis svetovne konkurenčnosti (World Competitiveness Yearbook) Inštituta za razvoj managementa (IMD), ki ju v RS izvaja Inštitut za ekonomske raziskave pri Ekonomski fakulteti v Ljubljani. V vzorec obeh raziskav so vključeni oziroma nanju odgovarjajo managerji slovenskih majhnih, srednjih in velikih podjetij. Naslednjo skupino virov predstavljajo analitiki razvojnih agencij, na primer Evropska banka za obnovo in razvoj, potem so vključene ocene nevladnih organizacij, na primer Novinarji brez meja, končno pa pri ocenah razširjenosti korupcije izhajamo tudi iz virov organizacij, ki so specializirane za zbiranje ocen o kakovosti poslovnega okolja, ki jih posredujejo zainteresiranim korporacijam. Sem spada na primer Economist Intelligence Unit.

V zvezi s podatki raziskave o kakovosti vladanja, ki jo izvaja Svetovna banka, ter v povezavi z vprašanjem o subjektivnosti podatkov je treba omeniti tudi, da so podatki za posamezne države stabilni. To pomeni, da ni opaziti sunkovitih sprememb. Torej enkratni dogodki, na primer razkritje koruptivne afere in njen pojav v medijih, ne vplivajo na ocene managerjev, ekspertov in nevladnih organizacij. Tudi na podlagi tega dejstva lahko sklepamo, da so subjektivni oziroma mehki podatki zanesljivi. Torej lahko sklepamo tudi, da so trendi v času – bodisi navzgor bodisi navzdol – realni oziroma da odražajo stanje korupcije v določeni družbi. Kar zadeva RS, so ti trendi obrnjeni navzdol – torej se stanje na področju kakovosti vladanja in prisotnosti korupcije v poslovnem okolju RS v zadnjih nekaj letih postopoma poslabšuje.

Indeks percepcije korupcije in korupcija v RS – stanje in trendi

Ko razpravljamo o razširjenosti korupcije v določeni družbi, običajno izhajamo iz rezultatov raziskave Indeks percepcije korupcije (Corruption Perception Index, CPI), ki jo izvaja nevladna organizacija Transparency International (TI). Gre za najbolj razpoznavno in verodostojno analizo, ki nam omogoča tako oceno prisotnosti kot primerjavo razširjenosti korupcije med vsemi v raziskavo vključenimi državami.

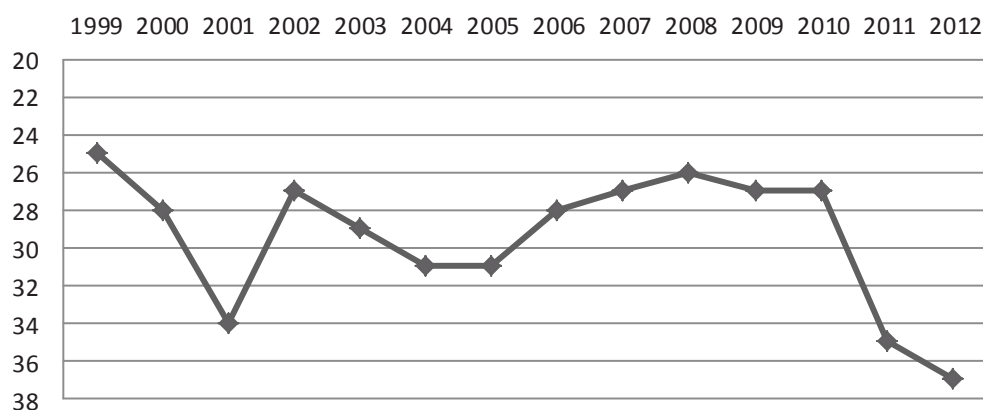
Tudi pri Indeksu percepcije korupcije gre za kompozitni indeks. Pri njegovem izračunu je upoštevanih več virov. V skorajda vseh primerih gre za iste vire kot v raziskavi WGI, vključno s sorodno metodologijo izračuna prisotnosti korupcije. Zato veljajo pri presoji njegove verodostojnosti isti zadržki, kot smo jih navedli zgoraj, ko smo obravnavali pomanjkljivosti subjektivnih in objektivnih presoj ter kriterijev in njihov vpliv na merjenje korupcije.

Na žalost Indeks percepcije korupcije ni prilagojen zaznavi sistemskih koruptivnih tveganj in ima nekaj metodoloških pomanjkljivosti, čeprav nedvomno še vedno velja za verodostojno mednarodno primerjalno lestvico. Indeks percepcije korupcije namreč ne loči med cestno in sistemsko korupcijo. Ko poskušamo opredeliti specifične korupcije v določeni družbi, je zato sorazmerno nezanesljiv, čeprav ga lahko uporabimo za

izhodiščno oceno razširjenosti korupcije. Drug mednarodno primerjalni instrument – Globalni indeks integritete (Global Integrity Index) – je metodološko bolj izpopolnjen in bi lahko ponudil realnejšo in celovitejšo sliko stanja v Sloveniji; žal pa je naša država ena redkih, ki je ta indeks ne zajema oziroma ne vključuje v svoje študije. Komisija se bo v prihodnosti trudila, da bi Slovenijo uvrstili med ocenjevane države tudi pri tej organizaciji.

Spodaj podajamo ocene RS, ki jih je ta dosegla v vseh do sedaj izvedenih merjenjih TI.

UVRSTITEV SLOVENIJE NA LESTVICI CPI V OBDOBJU 1999–2012



V primerjavi z letom 2010 je Republika Slovenija na indeksu priznane mednarodne organizacije TI v mednarodnem merilu padla za 8 mest, kar je največji padec v zadnjih desetih letih.

Iz grafa je razvidno, da se je RS v raziskavi Indeks percepcije korupcije uvrščala sorazmerno dobro ali celo zelo dobro. V letu 1999, ko je bila v raziskavo vključena prvič, je na lestvici od 0 do 10 (ocena deset pomeni, da korupcije v določeni državi praktično ni zaslediti) dosegla rezultat 6,0 in se uvrstila na 25. mesto. V letu 2001 je dosegla doslej najnižji rezultat, 5,2, s katerim se je uvrstila na 34. mesto. Podatki raziskave CPI kažejo, da se je raven korupcije v RS od leta 2003 do leta 2008 vztrajno zmanjševala – leta 2003 je RS dosegla rezultat 5,9 (zasedla je 29. mesto) in leta 2008 6,7 (zasedla je 26. mesto) – doslej najboljši, lahko rečemo, da celo izjemno dober rezultat. V letu 2009 je dosegla rezultat 6,6, v letu 2010 6,4, pri zadnjem merjenju v letu 2011 pa 5,9. Sicer še zmeraj velja, da je takšen rezultat zadovoljiv – predvsem v mednarodno primerjalnem merilu, medtem ko se med državami EU27 nahajamo nekoliko pod povprečjem – a jasnega trenda padanja vsekakor ne smemo spregledati.

Poudariti velja, da se je leta 2011 Slovenija med 182 državami uvrstila na 35. mesto (dosegla je indeks 5,9), medtem ko je v letu 2010 z indeksom 6,4 zasedla 27. mesto. To pomeni, da je v primerjavi z letom 2010 na lestvici padla za osem mest. Ob tem opozarjamo, da rezultat ni presenečenje. Potrjuje večkratna opozorila komisije, da sta v Sloveniji problem in globina korupcije večja, kot smo si pripravljene priznati. V lanskem letnem poročilu smo poudarili, da je bila Slovenija v preteklosti na mednarodnih lestvicah zaradi določenih metodoloških omejitev – predvsem na področjih merjenja sistemske korupcije – uvrščena mogoče celo previsoko. Komisija poudarja, da padca za skoraj 10 mest v enem letu zato ni mogoče razumeti kot pokazatelj, da se je zgolj v enem letu stanje na tem področju tako poslabšalo, ampak da ta ocena šele zdaj bolj realno prikazuje stanje, ki je v Sloveniji prisotno že desetletje in več.

Poudarjamo, da gre pri obravnavanem indeksu, kot je razvidno že iz njegovega imena, za percepcijsko študijo. Vendar je ocena prisotnosti koruptivnih praks pridobljena na osnovi izkušenj in ocen managerjev ter ekspertov, zato je ta meritev zanesljivejša od ocen splošne javnosti.

Negativni vpliv upada zaupanja v demokratične institucije

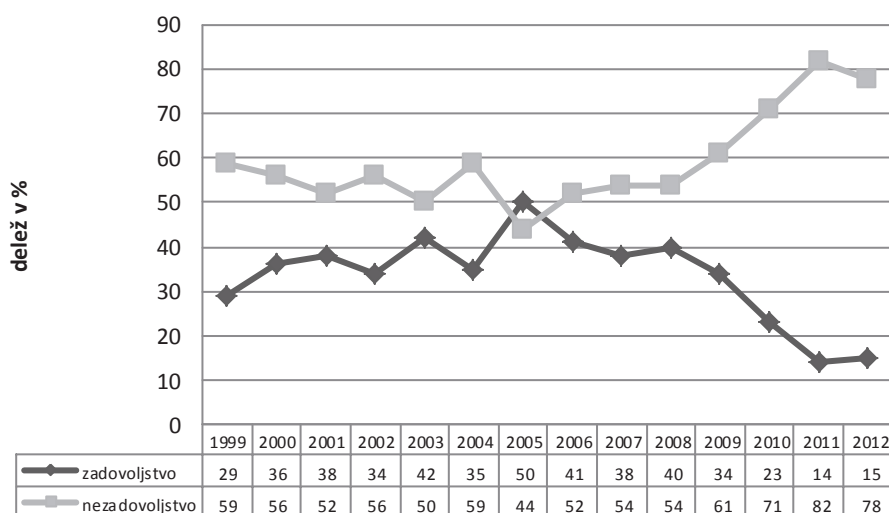
V 1. členu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) je navedeno, da je bil zakon sprejet z namenom krepitve pravne države. Obravnava pravne države sicer že sama po sebi vključuje obravnavo demokratične politične ureditve, saj sta obe neločljivo povezani. Vendar lahko naredimo še dodaten korak, s katerim še natančneje utemeljimo širše učinke krepitve integritete, transparentnosti in preprečevanja korupcije. Ti učinki zadevajo tako upravičenost demokracije kot vzdržno delovanje gospodarskega sistema.

Uspešno delovanje mehanizmov, ki vzpostavljajo možnost nadzora funkcionarjev in javnih uslužbencev, je tisti dejavnik, ki lahko pomembno prispeva k upravičenju politične ter gospodarske ureditve, obenem pa vzpostavi pogoje za vzdržen in dolgoročen razvoj družbe ter gospodarstva.

Demokracijo lahko obravnavamo tudi v sklopu politične kulture, tj. demokratične politične kulture. Za slednjo so značilni: prvič – načelno spoštovanje demokracije kot politične ureditve, vključno s spoštovanjem poklica politika, drugič – konsenz, ki zadeva podporo vladi in volilnemu sistemu, in tretjič – občutek enotnosti oziroma homogenosti celotnega nacionalnega ozemlja, vključno z občutkom pripadnosti nacionalni skupnosti. Dejstvo je, da je stopnja demokratične politične kulture v državi nizka. Na podlagi rezultatov raziskave Politbarometer je mogoče razbrati, da je raven zadovoljstva z demokracijo v RS izjemno nizka (zadnje dostopne ocene o zadovoljstvu z demokracijo ter zaupanju v njene ustanove so iz januarja 2012 in jih podajamo v nadaljevanju).

Vladavina prava je življenjsko odvisna od percepcije legitimnosti njenih ključnih nosilcev – parlamenta, vlade in sodstva. Po vseh raziskavah pa zaupanje v vse tri veje oblasti strmo upada.

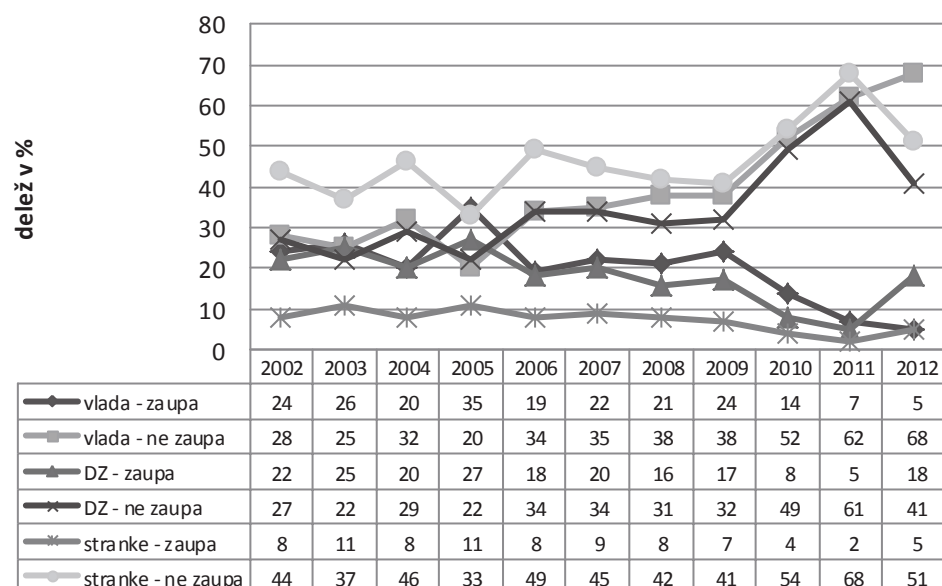
ZADOVOLJSTVO Z DEMOKRACIJO V OBDOBJU 1999–2012



Podatki kažejo, da je od marca 2011 do januarja 2012 zadovoljstvo z demokracijo rahlo naraslo (za 1 odstotek), nezadovoljstvo pa rahlo upadlo (za 4 odstotke). Delež anketirancev, ki so v obeh raziskavah odgovorili z »ne vem«, se je v januarju 2012 povečal za 3 odstotke.

Izjemno nizka je tudi stopnja zaupanja v politične stranke, državni zbor in vlado.

ZAUPANJE V KONTESTATIVNE USTANOVE DEMOKRACIJE V OBDOBJU 2002–2012



Kar zadeva zaupanje v kontestativne (»politične«) ustanove demokracije, velja opozoriti, da je zaupanje v vlado ponovno padlo (s 7 odstotkov na 5), obenem pa je narasel tudi delež tistih, ki ji ne zaupajo (z 62 na 68 odstotkov). To je absolutni zgodovinski minimum oziroma maksimum. Kar zadeva zaupanje v državni zbor, so trendi precej drugačni. Delež anketirancev, ki zaupa v državni zbor, je narasel (s 15 na 18 odstotkov), upadel pa delež anketirancev, ki v državni zbor ne zaupa, in sicer za celih 20 odstotkov (s 61 na 41 odstotkov). Je pa za 6 odstotkov narasel delež tistih anketirancev, ki so na vprašanje odgovorili z »ne vem« oziroma nanj niso odgovorili. Kar zadeva zaupanje v politične stranke, je trend podoben, še zdaleč pa ne tako izrazit. Delež anketirancev, ki v stranke zaupa, je narasel (z 2 na 5 odstotkov), medtem ko je delež anketirancev, ki strankam ne zaupa, upadel (s 68 na 51 odstotkov). Tudi tukaj je delež neopredeljenih narasel, in sicer za 14 odstotkov. Kar zadeva rastoči delež neopredeljenih, ga lahko pripišemo negotovosti in čakanju na razplet nadaljnjih dogodkov.

Proces, ki spodbuja nezaupanje v demokratično ureditev in njene predstavnike ter institucije, je rezultat geneze demokratične ureditve v RS v zadnjih dvajsetih letih, obenem pa ga pospešujejo učinki globalne gospodarske recesije in težave slovenskega gospodarstva, ki so domačega izvora.

Naslednji pomemben učinek vzpostavljanja okolja, za katerega so značilne integriteta, transparentnost in odsotnost korupcije, so nizki transakcijski stroški, ki spodbujajo gospodarske izmenjave. Tudi na tem področju se razmere v RS poslabšujejo. Ustanavlja se namreč sorazmerno malo majhnih in srednje velikih podjetij, ki predstavljajo

»naraven« temelj gospodarske rasti in zaposlovanja majhnih družb. Rast majhnih in srednjih podjetij (t. i. SME) med drugim duši plačilna nedisciplina, ki je bila vzpostavljena v zadnjih dveh desetletjih. Plačilna nedisciplina je rezultat moči posameznih večjih gospodarskih akterjev z močnim političnim zaledjem. Na drugi strani pa je rast SME-jev omejena s finančnimi težavami, saj imajo v primerjavi z velikimi podjetji veliko večje težave s financiranjem svojih dejavnosti in nelikvidnostjo.

Zadnji pomemben dejavnik in učinek vzpostavljanja pravne države predstavlja visoka raven kakovosti vladanja, tj. vzpostavljanje okolja, za katerega je značilna učinkovitost državnih institucij. Ta na eni strani vzpodbuja demokratično participacijo in zaupanje v državni okvir ter institucije, na drugi strani pa ustvarja pogoje za vzdržno srednje- in dolgoročno gospodarsko rast. Civilnega socialnega kapitala, ki je jasen kazalec ravni medosebnega zaupanja v dani družbi, obenem pa njegova visoka raven spodbuja gospodarske interakcije, ko nakazuje nizko raven transakcijskih stroškov, ni brez vladnega socialnega kapitala, tj. ni ga brez kakovosti delovanja državnega aparata. Vemo pa, da gospodarska rast ne spodbuja rasti kakovosti vladanja, temveč velja obratno: le v okolju, kjer vladne institucije varujejo vse posameznike, ki sodelujejo v takšnih ali drugačnih transakcijah, se srečujemo s srednje- in dolgoročno vzdržno gospodarsko rastjo ter rastjo blaginje vsega prebivalstva.

Vrsta podatkov domačih in tujih študij utemeljuje zaključek, da sistemska korupcija, nizka kvaliteta vladanja in šibka pravna država predstavljajo eno pglavitnih ovir za večjo konkurenčnost slovenskega gospodarstva.

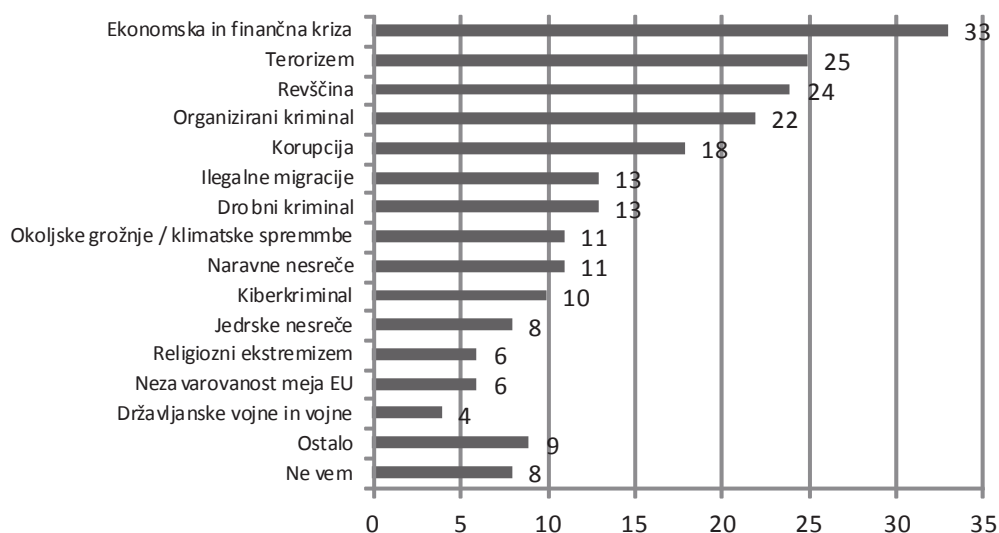
Javno mnenje o korupciji v slovenski in evropski perspektivi

V juniju 2011 je bila v Evropski uniji opravljena raziskava Eurobarometer na temo notranje varnosti. Rezultati kažejo, da evropska javnost problem korupcije uvršča na peto mesto, saj jo je kot največjo grožnjo njihovi nacionalni varnosti izbralo 18 odstotkov vprašanih Evropejcev. Pomenljivo pa je dejstvo, da je bil problem korupcije v Romuniji, Sloveniji in Litvi uvrščen na prvo mesto; v Sloveniji je problem korupcije na prvo mesto postavilo kar 47 odstotkov vprašanih.

V evropski raziskavi javnega mnenja je problem korupcije na prvo mesto uvrščen samo v Romuniji, Litvi in Sloveniji; v Sloveniji je problem korupcije na prvo mesto postavilo kar 47 odstotkov vprašanih.

KAJ SO PO VAŠEM MNENJU TRENUTNO NAJVEČJE GROŽNJE VARNOSTI

DRŽAVLJANOV VAŠE DRŽAVE?

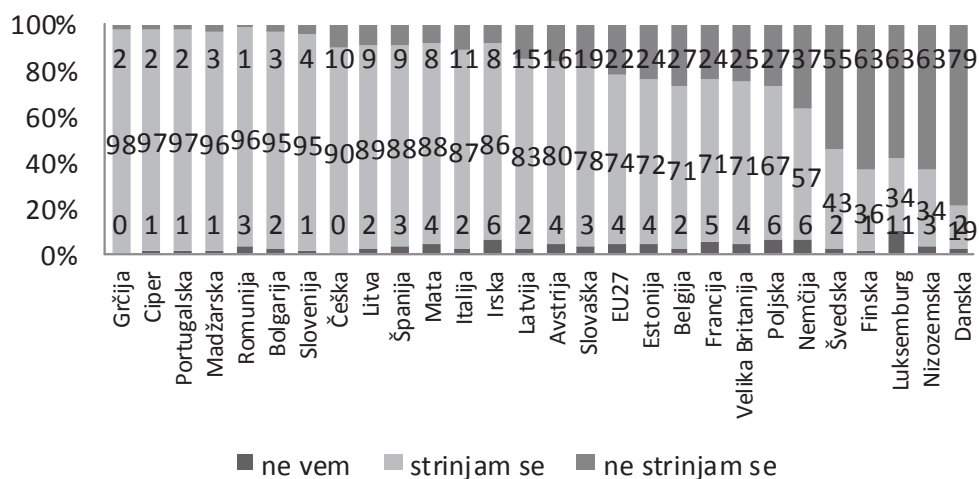


Po rezultatih vseevropske raziskave na temo dejavnosti, ki ogrožajo notranjo varnost države, prebivalci Slovenije v sam vrh uvrščajo korupcijo. V teh ocenah presegajo Slovenijo le države, ki so se znašle v izjemno velikih težavah, kot na primer Grčija.

Podobno sliko kažejo tudi rezultati raziskave Eurobarometer na temo korupcije iz septembra 2011.

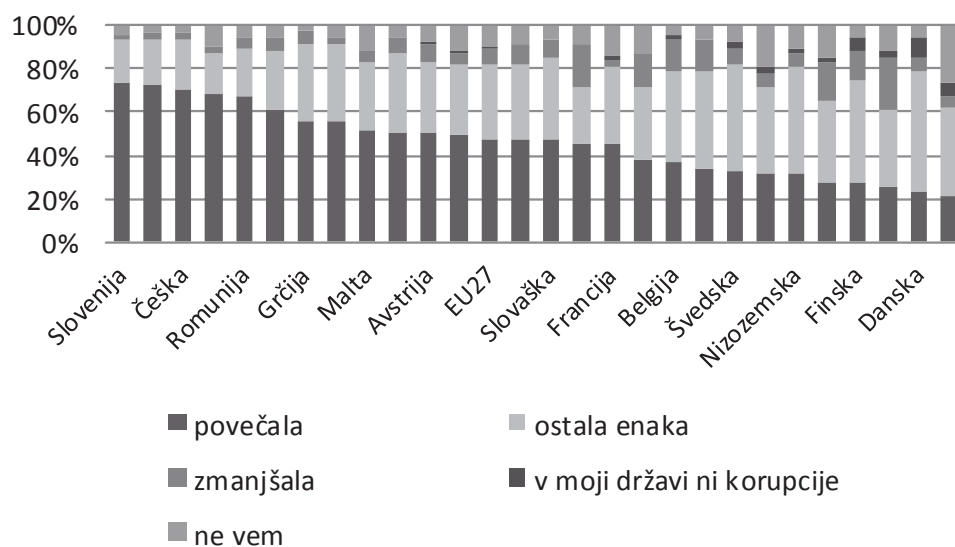
Raziskava je pokazala, da je 74 odstotkov Evropejcev prepričanih, da je korupcija v njihovi državi velik problem. To oceno je podalo tudi 95 odstotkov Slovencev – v ocenah korupcije Slovenijo presegajo le še države, ki so se znašle v izjemno velikih težavah, kot na primer Grčija, kjer je 98 odstotkov anketiranih Grkov ocenilo, da je korupcija v državi velik problem.

KORUPCIJA JE VELIK PROBLEM V (DRŽAVA)



Eurobarometrova raziskava je tudi pokazala, da je 47 odstotkov Evropejcev prepričanih, da se je stopnja korupcije v njihovih državah v zadnjih treh letih povečala. Opozarjamo, da pri slednjem najbolj izstopa Slovenija, kjer kar 74 odstotkov vprašanih meni, da se je stopnja korupcije v državi v zadnjih treh letih povečala.

ALI BI REKLI, DA SE JE V ZADNJIH TREH LETIH STOPNJA KORUPCIJE V (DRŽAVA) ...?



Po vseevropski raziskavi na temo korupcije je le 7 odstotkov vprašanih iz Slovenije ocenilo, da so prizadevanja vlade za zmanjševanje korupcije učinkovita, kar nas uvršča na sam evropski rep.

Zanimivo je tudi dejstvo, da je v raziskavi Eurobarometra le 7 odstotkov vprašanih iz Slovenije ocenilo oziroma navedlo mnenje, da so prizadevanja vlade za zmanjševanje korupcije učinkovita.

Rezultati Eurobarometrove raziskave kažejo, da so anketiranci v Sloveniji mnenja, da je korupcija zelo razširjena pri izdaji gradbenih dovoljenj (74 odstotkov vprašanih iz Slovenije), pri inšpektorjih (66 odstotkov vprašanih iz Slovenije) in izdaji dovoljenj za poslovanje (57 odstotkov vprašanih iz Slovenije).

Prav tako so anketiranci iz Slovenije v zelo visokem deležu navajali, da so sodne kazni za primere korupcije prenizke. To je mnenje 86 odstotkov anketirancev iz Slovenije, kar našo državo uvršča na drugo mesto. Te podatke potrjuje tudi slovenska raziskava Politbarometer iz oktobra 2011, kjer so raziskovalci spraševali o podpori ali nasprotovanju vladnim reformam. Rezultati kažejo, da anketiranci, kar 90 odstotkov med njimi, najbolj podpirajo zaostritev boja proti kriminalu in korupciji.

Raziskava Eurobarometer je tudi pokazala, da so anketiranci iz Slovenije v zelo visokem deležu navajali, da korupcija obstaja predvsem zaradi preveč tesnih vezi med gospodarstvom in politiko, tako meni 50 odstotkov anketirancev iz Slovenije.

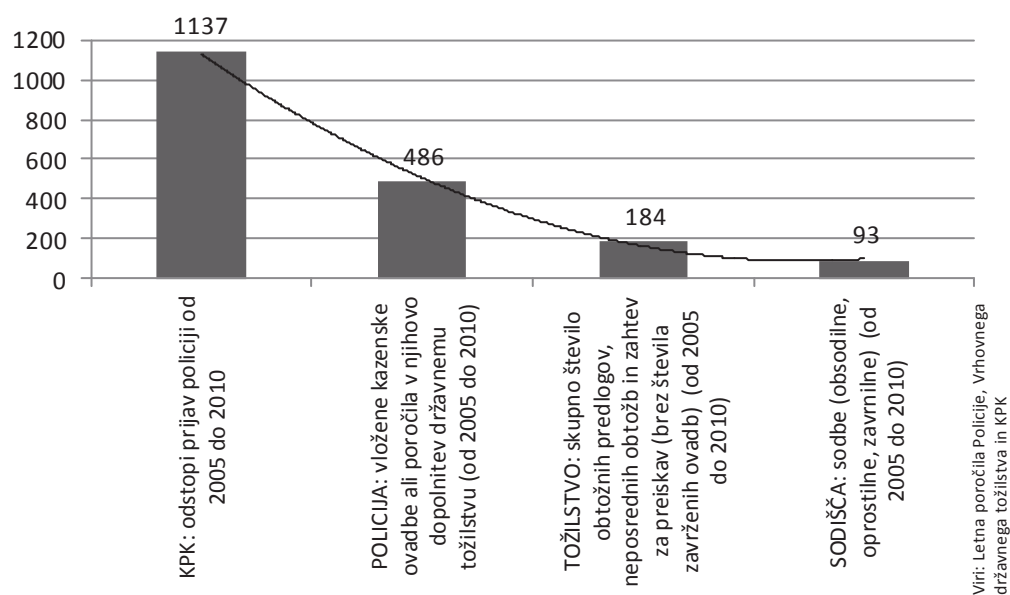
Kljub temu, da gre za mnenje splošne javnosti, pa velja opozoriti na raziskavo treh raziskovalcev iz Ekonomske fakultete v Ljubljani, dr. Polone Domadenik, dr. Janeza Prašnikarja in Luke Patakya o vplivu političnih povezav na produktivnost slovenskih podjetij. V raziskavi so analizirali vprašanje političnih vplivov na učinkovito upravljanje 384 velikih in srednje velikih podjetij v Sloveniji v obdobju od leta 2000 do 2010. Pri tem so politični vpliv merili z deležem politično imenovanih ali politično povezanih članov nadzornih svetov, te podatke pa primerjali z bilancami podjetij. Raziskava je empirično potrdila negativen vpliv škodljive prakse političnega imenovanja članov nadzornih svetov na produktivnost in tudi uspešnost poslovanja slovenskih podjetij.

Raziskava Ekonomske fakultete je empirično potrdila negativno korelacijo med političnim vplivom na gospodarstvo in produktivnostjo slovenskih podjetij.

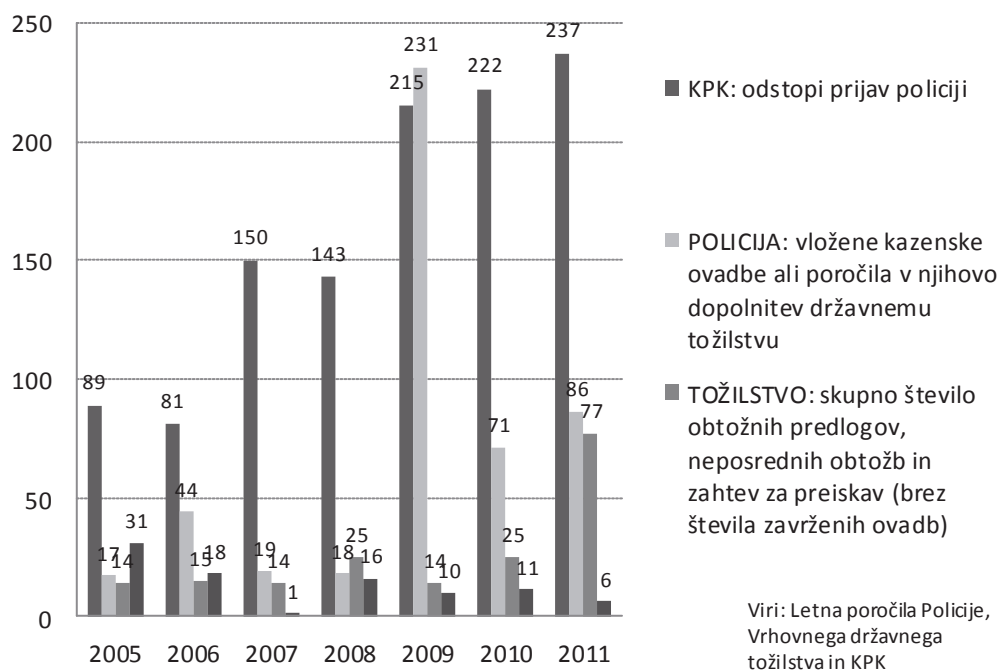
Kriminalitetna statistika

V izrazitem nasprotju z mnenjem prebivalstva o razširjenosti oziroma problemu korupcije v Republiki Sloveniji in pokazatelji različnih raziskav so uradni podatki o obravnavi kaznivih dejanj s področja korupcije in s korupcijo povezanimi kaznivimi dejanji. Slednja so še vedno zanemarljiva, čeprav se stanje v zadnjih letih izboljšuje. Če bi se osredotočili zgolj na te podatke, je korupcija v kazensko-pravnem smislu izrazito majhen problem, sploh v primerjavi z drugimi kaznivimi dejanji, v primerjavi z drugimi državami EU in še posebej, če pogledamo izrazito drugačno sliko ostalih kazalcev korupcije. Določen (pogosto celo velik) razkorak obstaja tudi v drugih evropskih državah – namreč prepričanje javnosti o večji razširjenosti korupcije od uradnih statistik. Vendar pa je treba poudariti, da je ta razkorak v večini evropskih držav manjši in da je obsodba za korupcijska dejanja v državah, ki se na lestvici TI uvrščajo višje in veljajo za države z malo korupcije, več kot v Sloveniji.

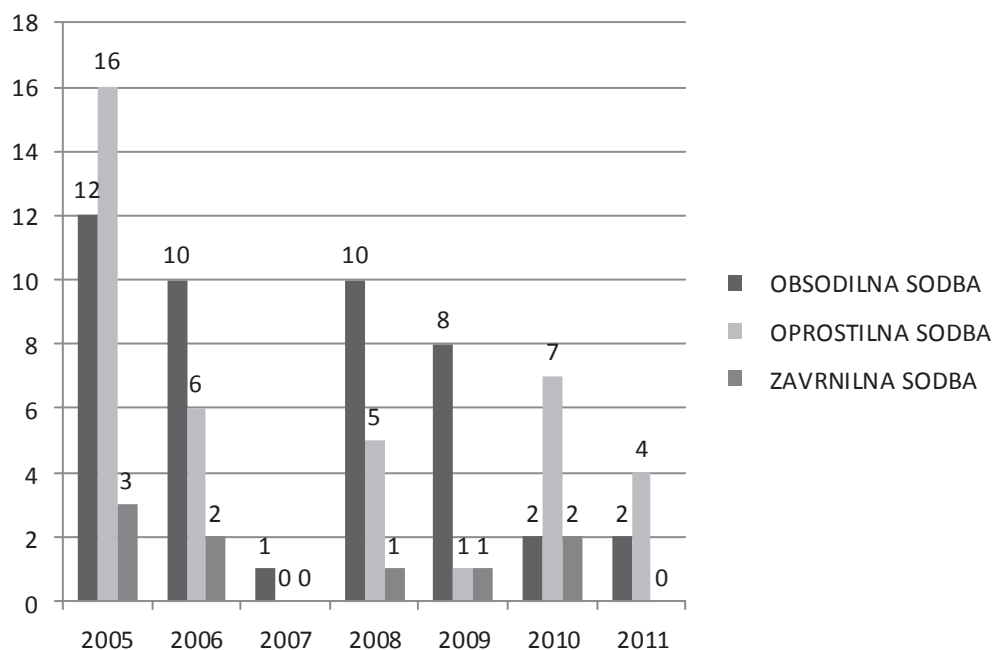
PRIMERJAVA SKUPNEGA ŠTEVILA OBRAVNAVANIH ZADEV PRISTOJNIH ORGANOV
(2005–2011)



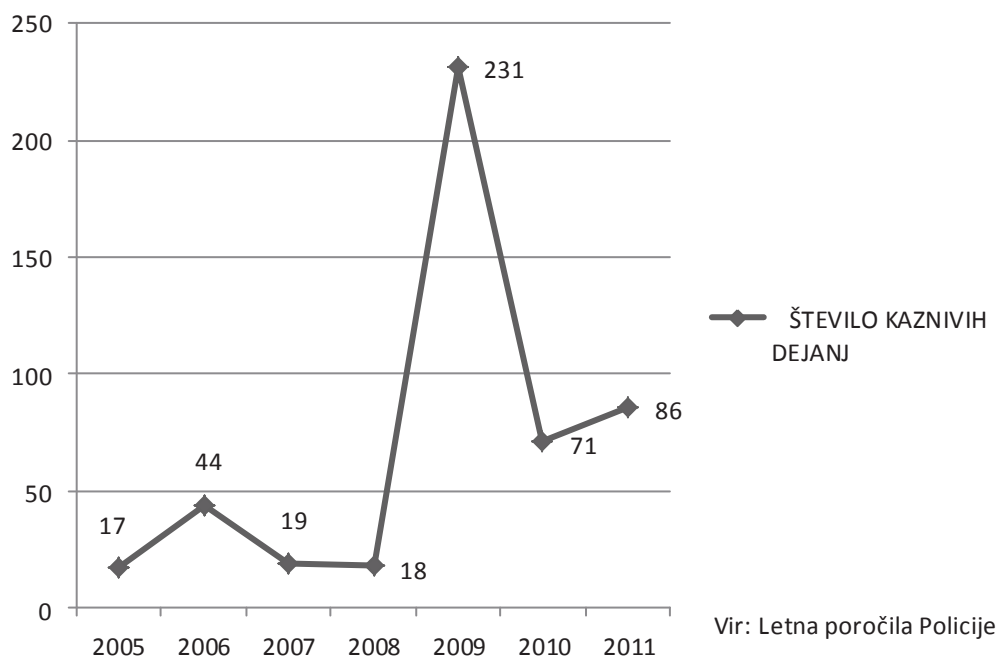
LETNO ŠTEVILO ODSTOPOV, OVADB, OBTOŽNIH AKTOV IN SODB



PREGLED SODB V PRIMERIH KORUPCIJSKIH KAZNIVIH DEJANJ



PREGLED KAZENSKIH OVADB POLICJE V PRIMERIH KORUPCIJSKIH KAZNIVIH DEJANJ



Veliko število kaznivih dejanj v letu 2009 (231) gre pripisati enemu primeru administrativne korupcije, ki pa je imel za posledico več ovadb za istovrstna kazniva dejanja zoper isto osebo oziroma isto skupino oseb.

Kot zapisano, prikazani podatki kažejo na izjemen razkorak med percepcijo razširjenosti korupcije s strani prebivalstva in zelo visokim pripadom prijav na komisijo (celoviti podatki s tega področja so prikazani v poglavju o delu Službe za nadzor in preiskave v nadaljevanju poročila) na eni strani ter majhnim številom pravnomočno zaključenih primerov pred pravosodnimi organi na drugi strani. Razlogi so različni in razprava o njih presega namen tega poročila, vsekakor pa je na mestu vprašanje o učinkovitosti oziroma neučinkovitosti organov odkrivanja, pregona in sojenja na področju korupcijskih kaznivih dejanj. Vendar je treba biti tudi pri tej oceni zadržan. Zgolj del prijav, prejetih in obdelanih na komisiji, dejansko vsebuje razloge za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje – kot je razvidno iz podatkov v poglavju o delu Službe za nadzor in preiskave v nadaljevanju poročila. Po drugi strani pa se kar nekaj prijav razvije v druga kazniva dejanja, ne samo tipična dejanja jemanja in dajanja podkupnine. Ne glede na to je mogoče zaključiti, da korupcijska kazniva dejanja v celotni kriminalitetni statistiki predstavljajo zanemarljiv delež. Toliko bolj, ker se – še tistih nekaj – praviloma (in z redkimi izjemami) ne nanaša na področje visoke korupcije ali velikih javnih naročil.

Ne glede na povedano je mogoče zaključiti, da je trend v kriminalitetni statistiki z vidika učinkovitosti odkrivanja in pregona vendarle pozitiven. Število ovadb in obtožnic se povečuje, predvsem pa je pomembno, da se povečuje število kompleksnih kazenskih postopkov, v katerih so med osumljenci in obtoženci tudi različni nosilci visokih javnih funkcij in osebe iz gospodarsko-finančne elite. V obdobju poročanja so bili tako zaradi korupcije ali s korupcijo povezanih dejanj obsojeni en državni tožilec in trije župani; v kazenskih ali predkazenskih postopkih so en sodnik, predsednik vlade, več bivših in sedanjih ministrov ter več županov. To je samo po sebi seveda vse prej kot razlog za zadovoljstvo, po drugi strani pa je razlog za zadovoljstvo to, da tudi kazensko-pravni sistem – čeprav z velikimi težavami – lahko identificira in procesira tovrstne primere.

Posebej velja izpostaviti delo Nacionalnega preiskovalnega urada (NPU), ki je v letu 2011 podal predloge začasno zavarovanje protipravno pridobljene premoženjske koristi v višini več milijonov evrov in pod usmerjanjem državnega tožilstva podal večje število ovadb v zahtevnih primerih gospodarskega in finančnega kriminala ter korupcije zoper osumljence, ki so bodisi (bili) nosilci javnih funkcij na državnem in lokalnem nivoju ali pomembnih položajev v gospodarstvu. Koraki naprej so torej narejeni in napredek je

viden – tako v institucionalnem (ustanovitev in delovanje NPU in Specializiranega državnega tožilstva (SDT); njihovo tesnejše sodelovanje z drugimi pristojnimi organi, vključno z Davčno upravo RS (DURS), Uradom RS za preprečevanje pranja denarja (UPPD), Komisijo za preprečevanje korupcije (KPK) ipd.) kot pravnem (sprejem Zakona o odvzemu protipravne premoženjske koristi, spremembe Zakona o kazenskem postopku z uveljavitvijo instituta priznanja krivde) smislu. To pa ne pomeni, da je napredek tudi optimalen. Prihaja z večletno zamudo, predvsem pa ni zadovoljiv v luči obsega in globine problema, ki ga v Sloveniji predstavljata gospodarski kriminal in (sistemska) korupcija. Ob tem smo zaradi širših družbenih in gospodarskih okoliščin soočeni še s tem, da po eni strani učinkovitost organov nadzora in pregona napreduje, četudi počasi, po drugi strani pa se opazno zmanjšuje nivo politične in pravne kulture ter zaupanje ljudi v institucije pravne države in integriteto nosilcev javnih funkcij. Dokler ne bosta oba trenda pozitivna, o resnem izboljšanju klime ne moremo govoriti. Poleg tega so institucije, ki v zadnjem času nosijo ključno breme preiskovanja in pregona tovrstnega kriminala (NPU, SDT) relativno nove in še ne v celoti konsolidirane. Potrebna je njihova dodatna krepitev, strokovna in operativna avtonomija in nevmešavanje politike.

Državni in občinski funkcionarji vključno z vodji političnih oziroma parlamentarnih strank, ki ne spoštujejo ali celo zavračajo in ne upoštevajo zakonitih odločitev sodišč in neodvisnih državnih nadzornih organov, občutno zmanjšujejo zaupanje v delovanje pravne države, s tem pa upočasnjujejo ali onemogočajo hitrejši in potreben kvalitativen preboj za napredek in nadaljnji razvoj, ki bo zagotavljal neodvisno, pošteno, nepristransko in učinkovito delovanje institucij pravne države, trajnostni razvoj demokracije in blaginje prebivalstva.

Funkcionarji, vodje političnih in parlamentarnih strank, morajo dosledno upoštevati in spoštovati postopkovne zahteve ter odločitve sodišč. Vsako ravnanje svojih kolegov, ki vzbuja vtis ali videz, da ni tako, morajo takoj in vsakokrat posebej javno grajati, se od takšnega, oblastnim funkcijam neprimerne, ravnanja ograditi ter javno izraziti pričakovanje, da se mora zakonite postopkovne in vsebinske odločitve sodišč in neodvisnih državnih nadzorstvenih organov spoštovati. V nasprotnem primeru morajo za ohranitev zaupanja v funkcijo in institucijo, v kateri takšen

funkcionar opravlja svoje delo, ter zaradi učinkovitega delovanja institucij pravne države tistega, ki te odgovornosti ni zmožen dojeti in sprejeti sam, javno pozvati/pozivati k odstopu ali začasnemu prenehanju opravljanja funkcije.

Nobena posamezna naloga ali posamični dnevni opravek pri izvajanju izvršilne ali druge funkcije

oblasti v demokratični družbi načeloma ni tako pomemben kot spoštovanje odločitev neodvisnih sodišč ter skrb, prizadevanje za uresničevanje sodnih odločitev in ravnanja, ki zagotavljajo in krepijo zaupanje v delovanje ter krepitev pravne države.

Poudarki posameznih področij z ugotovljenimi izpostavljenimi korupcijskimi tveganji

PODROČJE JAVNEGA NAROČANJA

Področje javnega naročanja v Republiki Sloveniji še vedno predstavlja eno ključnih tveganj za korupcijo in nasprotje interesov. Komisija je v preteklem obdobju prejela veliko število prijav s tega področja. V večjem številu primerov so bili prijavitelji neizbrani ponudniki oziroma odvetniki po njihovem pooblastilu, anonimni prijavitelji ali pa so komisiji prijave v reševanje odstopili drugi organi. Kljub temu, da so bili očitki različni, pa je največ prijav vsebovalo sum kršitve načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki in enakopravne obravnave ponudnikov.

Bolj kot samo dejstvo, da naj bi bila kršena omenjena načela Zakona o javnem naročanju, je zaskrbljujoče to, da so predvsem znani prijavitelji izgubili (ne)upravičeno zaupanje v tiste institucije, ki po svoji funkciji nadzirajo porabo javnih sredstev. V svojih prijavah so prijavitelji oziroma ponudniki ob naročniku kritizirali predvsem njihove neposredno odgovorne, še bolj pa so bili prepričani, da ni več smiselno vlagati zahtevkov za revizije na Državno revizijsko komisijo, še zlasti zaradi visokih taks, ki bi jih morali plačati. Po drugi strani pa je komisija opazila tudi, da naročniki v primeru uspešnih pritožb ponudnikov na Državno revizijsko komisijo postopek javnega naročanja ustavijo z »izgovorom«, da zaradi spremenjenih okoliščin določeno javno naročilo ni več potrebno.

Kot zelo resen problem se je izkazalo tudi neplačevanje podizvajalcev s strani izbranih ponudnikov za izvedbo javnega naročila. Komisija je skozi prijave ugotovila, da so neizbrani ponudniki oziroma kandidati v samem postopku javnega naročanja opozorili naročnike, da določen kandidat še ni poravnal vseh obveznosti do svojih podizvajalcev pri izvedbi prejšnjih javnih naročanj. Zakon o javnem naročanju sicer naročniku izrecno ne nalaga dolžnosti, da take navedbe preveri, kljub temu pa to možnost ima. Vendar takega ravnanja, ki bi krepilo zaupanje v transparentno vodenje postopka, pri naročnikih žal ni bilo.

Enako resen očitek je tudi prepričanje prijaviteljev, da so razpisni pogoji pripravljeni tako, da se omeji konkurenco oziroma je na ta način že vnaprej znano, kateri kandidat za oddajo javnega naročila bo izbran. Takšna koruptivna ravnanja posledično mečejo slabo luč na vsa druga javna naročanja, saj se tako med ponudniki kot širšo javnostjo ustvari občutek, da pri vsakem naročniku obstajajo t. i. »hišni izvajalci«.

Komisija že v poročilu za leto 2010 ugotavlja, da težavo predstavlja tudi izbor neustrez-

nih postopkov po Zakonu o javnem naročanju. Takšno ravnanje sicer ne vzbudi nujno suma korupcije, kljub temu pa vsaj vzbuja sum kršitve načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Pri tem želi komisija opozoriti na po njenem mnenju nekoliko pretirano uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave. Zakon o javnem naročanju predvideva sedem postopkov javnega naročanja, in sicer:

1. odprti postopek,
2. postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
3. konkurenčni dialog,
4. postopek s pogajanjem brez predhodne objave,
5. postopek s pogajanjem po predhodni objavi,
6. postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in
7. postopek oddaje naročila male vrednosti.

Zakon o javnem naročanju tudi jasno določa, v katerih primerih se lahko uporabi postopek s pogajanjem brez predhodne objave. V grobem to pomeni:

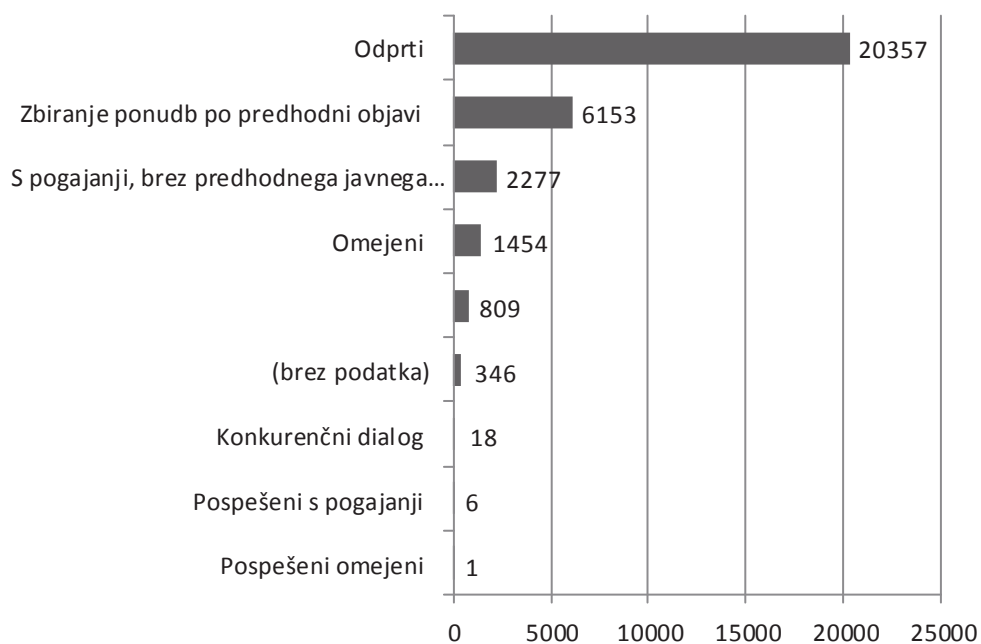
1. če se v postopku oddaje javnega naročila, v postopku oddaje naročila male vrednosti ali postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, odprtem postopku ali postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ne pridobi nobene ponudbe ali nobene primerne ponudbe oziroma nobene prijave;
2. če lahko zaradi tehničnih oziroma umetniških zahtev predmeta javnega naročila ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen ponudnik;
3. samo če je to nujno, kadar je iz razlogov, ki jih ni bilo mogoče predvideti in jih v nobenem primeru ni mogoče pripisati naročnikovemu ravnanju;
4. če vrednost javnega naročila ne presega vrednosti, od katere dalje je treba objaviti javni razpis v Uradnem listu Evropske unije;
5. če naročnik v že začetem postopku javnega naročanja zaradi vloženega zahtevka za revizijo ne more pravočasno oddati javnega naročila, izvedba naročila pa je nujna tudi v tem obdobju.

Kljub temu po mnenju komisije podatki o oddanih javnih naročilih kažejo na obstoj resnih korupcijskih tveganj na tem področju pri posameznih državnih organih in poslovnih subjektih v lasti države ter na potrebo po temeljiti spremembi zakonodaje, ki opredeljuje postopke javnega naročanja.

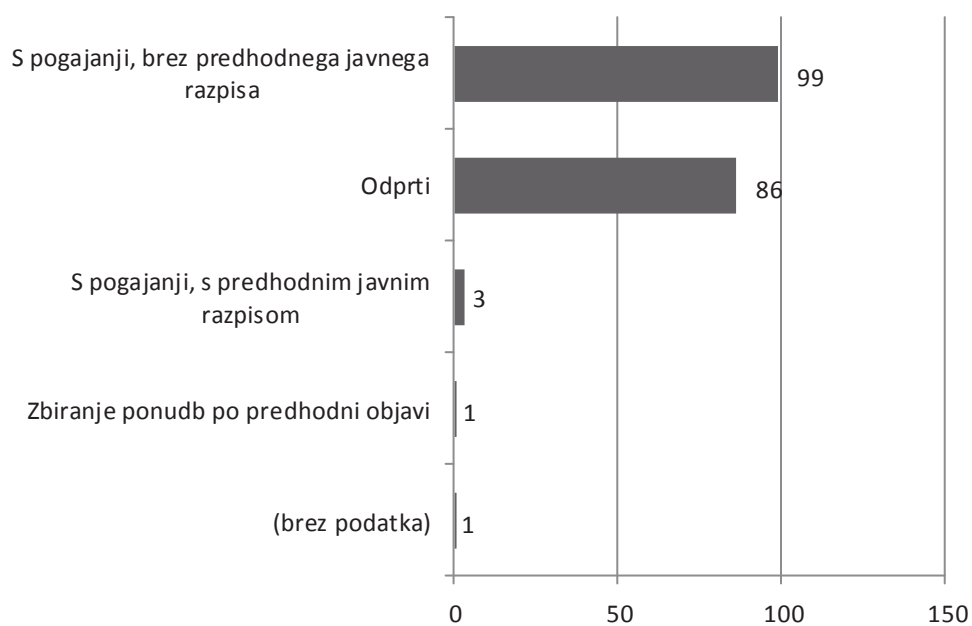
Vrsta postopka	Vrednost	Leto	Število naročil
Odprti	125.269	2007	32
Zbiranje ponudb po predhodni objavi	325.765	2007	28
Konkurenčni dialog	4.988.646	2008	2
Odprti	165.578.579	2008	2504
Omejeni	6.347.592	2008	277
S pogajanjem, brez predhodnega javnega razpisa	72.113.001	2008	243
S pogajanjem, s predhodnim javnim razpisom	46.869.660	2008	57
Zbiranje ponudb po predhodni objavi	62.188.110	2008	627
	5.000	2008	1

Vrsta postopka	Vrednost	Leto	Število naročil
Konkurencni dialog	9.657.296	2009	7
Odperti	1.562.290.977	2009	7811
Omejeni	131.584.092	2009	462
S pogajanji, brez predhodnega javnega razpisa	862.618.771	2009	896
S pogajanji, s predhodnim javnim razpisom	186.855.307	2009	274
Zbiranje ponudb po predhodni objavi	15.509.0231	2009	2059
	350.150	2009	12
Konkurencni dialog	30.236.083	2010	7
Odperti	1.122.183.092	2010	7178
Omejeni	20.726.433	2010	529
Pospešeni s pogajanji	2.014.020	2010	5
S pogajanji, brez predhodnega javnega razpisa	26.0728.205	2010	820
S pogajanji, s predhodnim javnim razpisom	310.210.177	2010	391
Zbiranje ponudb po predhodni objavi	204.540.340	2010	2484
	19.199.429	2010	162
Konkurencni dialog	22.204.724	2011	2
Odperti	440.732.763	2011	2832
Omejeni	3.227.298	2011	186
Pospešeni omejeni	47.032	2011	1
Pospešeni s pogajanji	478.732	2011	1
S pogajanji, brez predhodnega javnega razpisa	89.394.762	2011	318
S pogajanji, s predhodnim javnim razpisom	38.754.663	2011	87
Zbiranje ponudb po predhodni objavi	45.745.434	2011	955
	8.316.597	2011	171

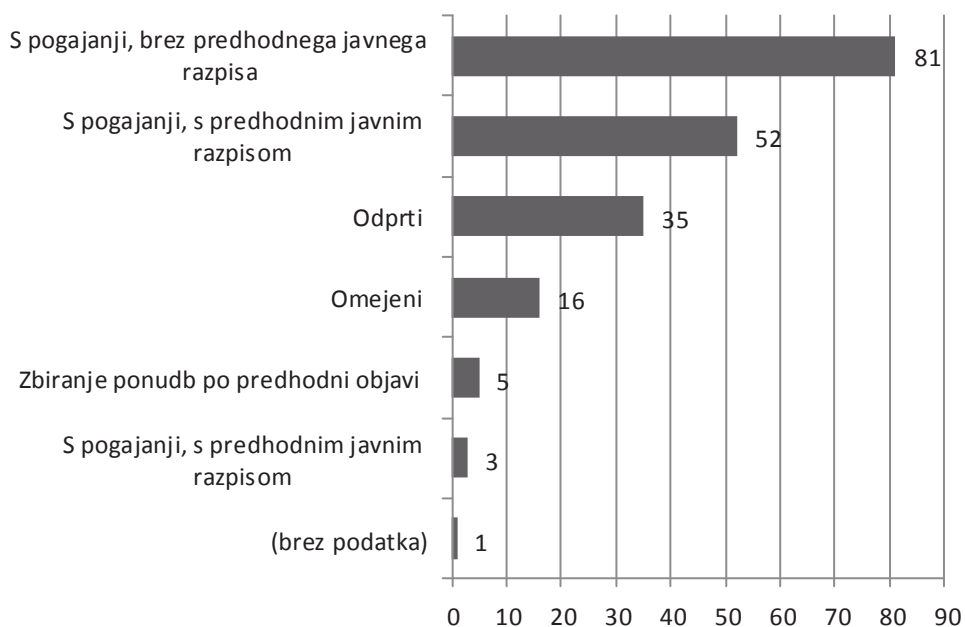
STRUKTURA JAVNIH NAROČIL – SKUPAJ



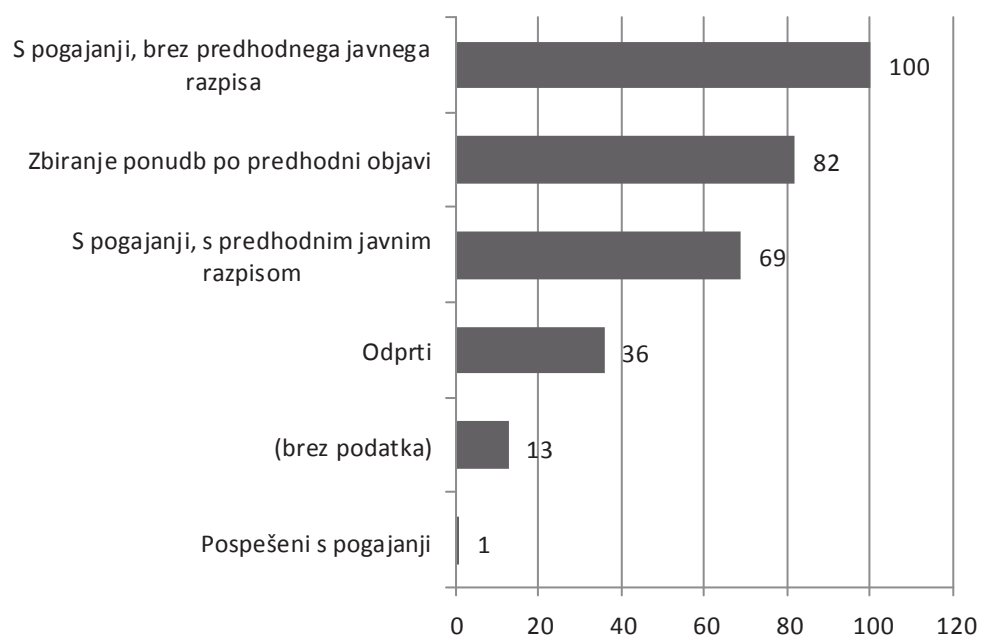
STRUKTURA JAVNIH NAROČIL SŽ D.O.O.



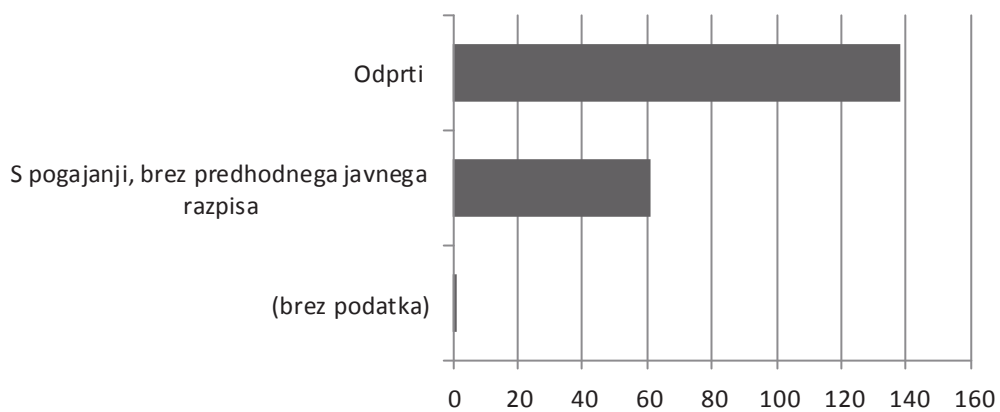
STRUKTURA JAVNIH NAROČIL ENERGETIKA LJUBLJANA D.O.O.



STRUKTURA JAVNIH NAROČIL MESTNE OBČINE LJUBLJANA



STRUKTURA JAVNIH NAROČIL MESTNE OBČINE MARIBOR



STRUKTURNI PROBLEMI PRI SPREJEMANJU IN SPREMINJANJU ZAKONOV, DRUGIH PREDPISOV IN SPLOŠNIH AKTOV

Komisija je preprečevanju korupcije in obvladovanju korupcijskih tveganj pri sprejemanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov tudi v letu 2012 namenjala posebno pozornost. Poleg sprotnega nadzora nad lobiranjem in drugimi nejavnimi vplivi ter osveščanja in usposabljanja na tem področju (več o tem v razdelku lobiranje in v nadaljevanju prikazanih aktivnostih o izobraževanju ter usposabljanju) je v skladu s pristojnostmi po ZIntPK sama ali v sodelovanju s strokovno javnostjo in predstavniki civilne družbe spremljala zakonodajni postopek ter druge oblike sprejemanja predpisov in splošnih aktov.

Korupcija in korupcijska tveganja pri sprejemanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov (v nadaljevanju: normativno področje) v primerjavi s posamičnimi primeri objektivno predstavljajo hujšo nevarnost, ker so posledice večinoma sistemske narave. Ker na splošen in abstrakten način urejajo pravice, dolžnosti ter zakonite interese nedoločenega števila fizičnih in pravnih oseb, je zakon, drug predpis ali splošni akt z vgrajenimi (inherentnimi) tveganji korupcije široko odprt za kršitve in zlorabe s prav tako nepredvidljivimi posledicami in možnostmi za omogočanje ter pridobivanje neupravičene koristi, na drugi strani pa škoduje pravicam in interesom zakonitih upravičencev ali javnemu interesu. Oboje slabo vpliva na učinkovitost pravne države in pravno varnost, kot tudi na zaupanje ljudi v demokracijo, nosilce politične oblasti in javne institucije na državni ter lokalni ravni.

Posebno pozornost pri preprečevanju korupcije in obvladovanju korupcijskih tveganj na normativnem področju je komisija v letu 2012 namenila urejanju okolja in prostora ter razpolaganju z javnim premoženjem. Gre za področje, kjer je tako na državni kot na lokalni ravni tveganje za korupcijo izrazito veliko, ker je po izkušnjah s konkretnimi primeri to področje izpostavljeno velikemu številu zasebnih interesov in lobijev. Na drugi strani gre za strateška vprašanja, s katerimi je povezano kakovostno upravljanje z naravnim okoljem in življenjskim prostorom, z vodnimi viri in preskrbo s pitno vodo, z obdelovalno zemljo in domačo preskrbo s hrano. Glede tega se komisija dodatno sklicuje na obdobjo analizo prometa oziroma odtujevanja nepremičnin v javni lasti po letu 2007 (prikazano v preglednici v nadaljevanju), ko je bil sprejet Zakon o prostorskem načrtovanju ZPNačrt (Ur. l. RS, št. 33/2007 z dne 13. 4. 2007), kot tudi na ugotovitve Računskega sodišča RS v Prečni reviziji ravnanja mestnih občin Murska Sobota, Ljubljana in Nova Gorica v letih 2007–2010, kjer med drugim ugotavlja, da so občine v analiziranih letih odtujile za 96.908.508 evrov več nepremičnega premoženja, kot so ga pridobile (kar znaša na primer 4,4 odstotke vseh prihodkov občin v letu 2010). Pri tem je Računsko sodišče RS Mestni občini Nova Gorica izreklo mnenje s pridržkom, občinam Ljubljana in Murska Sobota pa negativno mnenje.¹

Čeprav so podatki v preglednici rezultat orientacijske (eksemplifikativne) analize, prikaz odtujenih površin in pretoka denarja iz tega naslova skupaj z dejstvom, da je bil promet z nepremičninami v javni lasti v navedenem obdobju deležen različnih protipravnih ravnanj, kaznivih dejanj in korupcije, katerih storilci so tudi posamezniki iz vrst javnih oziroma političnih funkcionarjev, je utemeljena ocena, da je na tem področju

¹ <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/223AA1A8F029C392C12579B8004D9E65>.

visoka stopnja tveganja nezakonitega lobiranja in nejavnih vplivov, na drugi strani pa politične- in drugih oblik sistemske korupcije pri zakonodajnih posegih v okolje in prostor. Nenazadnje – težo in posledice prepletanja javnih oziroma političnih funkcij s korupcijsko in kriminalitetno problematiko na tem področju je zaznal sam Državni zbor RS, tako z uvedbo parlamentarnih preiskav kot z drugimi instituti političnega nadzora. Glede na podatke v spodnji preglednici je z vsem tem utemeljena potreba tudi po reviziji posameznih primerov, kjer so podani razlogi za sum, da so bile nepremičnine v javni lasti kmalu po odtujitvi predmet nadaljnje preprodaje (t. i. kolobarjenja). Zato bo komisija v letu 2013 obvladovanju tveganj politične korupcije ter drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj na tem področju namenila dodatno pozornost.

Leto	Število prodaj zemljišč	Površina v m ²	Skupna vrednost v EUR
2007	1591	3.167.898	171.605.954,87
2008	1631	4.713.127	107.259.545,38
2009	1623	2.966.036	43.190.261,28
2010	2151	24 741.247	419.194.067,87
2011	1177	2 925 373	17.415.502,57
Skupaj	8173	38 513 681	758.665.331,97

Prikaz prometa nepremičnin v javni lasti, obdobje 2007–2011²

Komisija ocenjuje, da so bili zakonodajni posegi na področju urejanja okolja in prostora leta 2012 problematični tudi zaradi onemogočanja demokratične participacije v zakonodajnem postopku s poskusi izključevanja stroke, civilne družbe in zainteresirane javnosti ter z nekritičnim zavračanjem strokovnih mnenj pri sprejemanju t. i. nujnih zakonodajnih sprememb. Pri tem so se bodisi predlagatelji ali sam zakonodajalec pod pretvezo interesov varnosti ali obrambe države, odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države prek še sprejemljivih meja politične diskrecije, posluževali izjem nujnega zakonodajnega postopka, ne da bi bilo to v zakonodajnem gradivu ali zakonodajnem postopku prepričljivo utemeljeno.

Z mnenjem št. 0071-18/2012 z dne 26. 6. 2012 glede zakonodajnih sprememb okoljske in prostorske ureditve je komisija obvestila Državni zbor RS, Vlado RS in zainteresirano javnost o razlogih, zaradi katerih je že takrat ocenila, da je paketno spreminjanje zakonodaje po nujnem zakonodajnem postopku neustrezno, med drugim zaradi kršitev obveznosti države, da v zakonodajnem postopku spoštuje mednarodne in domače standarde demokratične participacije in transparentnosti. V obrazložitvah je komisija opisala in utemeljila, zakaj je v smislu preprečevanja korupcije in obvladovanja korupcijskih tveganj potrebno, da zakonodajalec sporne predloge zakonov zadrži in omogoči javno razpravo, jasne roke in vsebinsko utemeljene obrazložitve zakonskih rešitev.³

Komisija je sicer bila povabljen k sodelovanju na seji enega od delovnih teles Državnega zbora RS, na kateri je potekala obravnava predmetnega zakonodajnega gradiva, vendar predlogi in opozorila na korupcijska tveganja niso bili deležni odziva – ne predlagateljev in ne zakonodajalca. Kljub vsem opozorilom komisije, stroke in drugih subje-

² Analizo je komisija opravila v sodelovanju z GURS in zajema prodajo zemljišč s strani občin v obdobju 1. 2007–31. 12. 2011.

³ Mnenje komisije št. 0071-18/2012 z dne 26. 6. 2012; [https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/0071-18-2012-1%20%20%20%200002\(1\).pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/0071-18-2012-1%20%20%20%200002(1).pdf).

ktov zainteresirane javnosti so bile spremembe prostorske ureditve sprejete z novelo Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-B). Da so bila opozorila komisije utemeljena, pa je kmalu potrdil sam zakonodajalec, saj je skupina poslancev le dober mesec po objavi ZPNačrt-B (Ur. l. RS, št. 57/2012 z dne 27. 7. 2012) vložila predlog novele ZPNačrt-C (Ur. l. št. 109/2012 z dne 31. 12. 2012).

Sklicujoč se na ugotovitve in stališča, ki jih je zapisala v navedenem mnenju (št. 0071-18/2012/1, 26. 6. 2012), je komisija ponovno, z dopisom št. 0071-18/2012-2 z dne 26. 11. 2012, obvestila vodstvo in člane pristojnega delovnega telesa Državnega zbora RS o razlogih, zaradi katerih je ocenila, da predlog ZPNačrt-C dodatno odpira pot tvegani zakonodajni politiki, ko hitri in ne dovolj pretehtani predlogi zakonov, sprejeti po nujnem postopku, predstavljajo grožnjo pravni varnosti, kot taki pa imajo vgrajena (inherentna) tveganja sistemske korupcije. Komisija je ob tem poudarila, da novela ZPNačrt-C povečuje korupcijska tveganja tudi v lokalnem okolju, ker z izjemami nasprotuje uveljavljeni praksi prostorskega načrtovanja in občinske politike pri sprejemanju občinskih prostorskih aktov. Slednji imajo določen ter uveljavljen namen in cilj, obliko in način sodelovanja zainteresirane javnosti pri njihovem sprejemanju in spreminjanju. Izjeme, ki so z ZPNačrt-B in ZPNačrt-C postale pravilo, vpliv javnosti in stroke praktično izključuje. S tem, ko je vloga demokratične javnosti in stroke zanemarjena v samem zakonodajnem postopku, je zakon že v izhodišču okrnjen pri transparentnosti in javnem nadzoru, ki je ključna sestavina pravice sodelovanja državljanov pri upravljanju javnih zadev, zajamčene v 44. členu Ustave Republike Slovenije. Z drugimi besedami, zakon ima vgrajena (inherentna) korupcijska tveganja, ki po izkušnjah konkretnih primerov na področju okolja in prostora dokazano vodijo v politično korupcijo, kazniva dejanja, druga nezakonita in neetična ravnanja, katerih storilci so dokazano tudi politični in drugi javni funkcionarji.

Iz enakih razlogov preprečevanja politične korupcije in obvladovanja sistemskih korupcijskih tveganj je komisija z mnenjem seznanila poslanske skupine in javnost v zvezi z zakonodajnim postopkom za sprejem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o stvarnem premoženju države in lokalnih samoupravnih skupnosti (ZSPDSLS-A, Uradni list RS, št. 75/12, 5. 10. 2012).⁴

Glede preprečevanja korupcije in obvladovanja korupcijskih tveganj na področju podzakonskih predpisov in splošnih aktov, je komisija na podlagi analize normativnega in institucionalnega okolja v razmerju med državo in lokalno samoupravo ugotovila, da strateška tveganja povzroča množica predpisov, ki niso vsebinsko konsistentni, neredko pa so medsebojno neusklajeni, pri čemer je najbolj problematična prav prostorska ureditev.⁵ Na drugi strani podatki, ki jih je na podlagi lastnih zaznav in prečne analize pridobila od upravnih enot, kažejo, da so občinski predpisi pogosto zastareli, nekaterih primerih, ki jih je medtem odpravilo sodišče, kažejo, da se lokalna politična oblast poslužuje t. i. obvezne razlage, pri čemer prihaja do očitnih zlorab politične diskrecije in posledično kršitev načela ustavnosti in zakonitosti občinskih splošnih aktov.⁶ V zvezi s

⁴ Mnenje KPK, št. 0071-31/2012, 21. 9. 2012; <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/0071-31-2012-1.pdf>.

⁵ Osnutek poročila o sistemskem nadzoru – v usklajevanju; Sklep KPK, št. 0600-1/2012, 5. 4. 2012.

⁶ Krepitev integritete in preprečevanje korupcije na področju dela upravnih enot, uresničevanje dogovora, splošna ocena in predlogi – delovno poročilo; št. 06289-3/2012-2 01004, 2. 3. 2012.

prostorskimi predpisi je komisija na podlagi podatkov pristojnih služb tedanjega Ministrstva za okolje, pridobljenih koncem leta 2011, dodatno ugotovila, da občine prostorske predpise (pre)pogosto spreminjajo, pri čemer je za navidezno tehničnimi popravki ali obveznimi razlagami prikrit namen spremeniti ali prilagoditi prvotni namen in z naknadnimi spremembami predpisa oziroma splošnega akta zadostiti posamičnim interesom. Zaradi ugotovljenih primerov in s tem izrazitosti korupcijskih tveganj pri vsebinskem spreminjanju prostorskih aktov pod pretvezo tehničnih popravkov in obvezne razlage je komisija v letu 2012 sprejela načelno mnenje, v katerem je posebej opozorila na to problematiko.⁷

V povezavi s primeri korupcije in korupcijskih tveganj pri sprejemanju in spreminjanju občinskih predpisov (odlokov) je komisija tudi z analizo nekaterih odločb Ustavnega sodišča RS potrdila, da politična diskrecija občinskega sveta in župana pri t. i. naknadni obvezni razlagi dejansko predstavlja izrazito korupcijsko tveganje. Primeroma navajamo odločbo št. U-I-34/99, v kateri je Ustavno sodišče RS med drugim opozorilo: »Obvezna razlaga predpisa občinskega sveta, s katero občinski svet ne pojasnjuje svojega predpisa, temveč ga po vsebini spreminja oziroma dopolnjuje, ni obvezna razlaga, ampak sprememba predpisa. Ker je bila takšna razlaga odloka o zazidalnem načrtu sprejeta po običajnem postopku in ne po postopku, ki ga za spremembo prostorskih izvedbenih aktov predpisuje zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, je v neskladju s tem zakonom. Župan po Zakonu o lokalni samoupravi ni pristojen za razlago predpisov občinskega sveta, zato se njegova razlaga takega predpisa ne šteje za predpis in se ne sme uporabljati«. V odločbi št. U-I-7/09: »Obvezna razlaga predpisa občinskega sveta, s katero občinski svet ne pojasnjuje svojega predpisa, temveč ga po vsebini spreminja oziroma dopolnjuje, ni obvezna razlaga, ampak sprememba predpisa. Ker je bila takšna razlaga Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih sprejeta po običajnem postopku in ne po postopku, ki ga za spremembo prostorskih izvedbenih aktov predpisuje Zakon o prostorskem načrtovanju, je v neskladju s tem zakonom«.

Politična diskrecija občinskega sveta in župana pri t. i. naknadni obvezni razlagi občinskih predpisov predstavlja izrazito korupcijsko tveganje.

Toda opisane kršitve pri občinskih predpisih se kljub vsemu ponavljajo, tako kot izhaja na primer iz odločbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-65/11 z dne 19. 9. 2012: »Občina načrtuje prostorski razvoj na svojem območju samostojno v okviru Ustave in zakonov s prostorskimi akti. Postopek priprave in sprejetja prostorskih aktov je zaradi zahtevnosti usklajevanja različnih interesov v prostoru določen z Zakonom o prostorskem načrtovanju. Odločitve o prostorskem razvoju občine sprejema občinski svet kot najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Določba 39. člena Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih v Občini Vipava, ki ureja pristojnost župana, da s svojim soglasjem ob predhodnem soglasju občinskega sveta odloča o načrtovanju posegov v prostor in prostorskih ureditev, je zato v neskladju s prvim odstavkom 29. člena Zakona o lokalni samoupravi in določbami Zakona o prostorskem načrtovanju, ki urejajo sprejem občinskih prostorskih aktov. Posledično je Odlok v neskladju tudi s tretjim odstavkom 153. člena Ustave«.

Primerjava opisanih kršitev s 1. točko 4. člena ZIntPK, ki določa, da je korupcija vsaka

⁷ Sistemsko načelno mnenje, spreminjanja prostorskih aktov z redakcijskimi oz. tehničnimi popravki: <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Sistemsko%20na%C4%8Delno%20mnenje%20in%20priporo%C4%8Dilo%20%C5%A1t%20202012.pdf>.

kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb, storjena zaradi neposredno ali posredno obljubljenе, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega, že na prvi pogled kaže, da so storjene z zlorabo politične diskrecije in kot take imajo vse znake politične korupcije. Ob vseh navedenih ugotovitvah v tem delu poročila samo še dodatno opozarjajo na kritičnost korupcijskih tveganj pri sprejemanju in spreminjanju zakonov, drugih predpisov ter splošnih aktov na državni in lokalni ravni. V povezavi s tem so zaznana tveganja, katerih vzroki so v sistemski neusklajenosti med državo in lokalno skupnostjo ter neodzivnosti pristojnih ministrstev ter njihovih služb pri zagotavljanju strokovne pomoči in nadzora nad lokalno samoupravo. Skupne ugotovitve glede razmerja med občinami in upravnimi enotami kažejo, da je sicer sodelovanje med njimi zgledno, problemi, ki jih oboji občutijo, pa imajo iste sistemske vzroke, ki se kažejo v slabih predpisih in slabem medinstitucionalnem sodelovanju nekaterih resornih ministrstev ter njihovih služb, ki so zadolžene za strateško podporo lokalni samoupravi in upravnim enotam. Slednje je ugotovilo tudi Računsko sodišče RS,⁸ na isti problem pa je že pred leti opozarjala tedanja Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.⁹

PREPREČEVANJE KORUPCIJE IN OBVLADOVANJE KORUPCIJSKIH TVEGANJ PRI IMENOVANJU JAVNIH FUNKCIONARJEV IN DRUGIH ODGOVORNIH OSEB V JAVNEM SEKTORJU NA PODLAGI POLITIČNE ALI POSLOVNE DISKRECIJE

Problem korupcije in korupcijskih tveganj pri imenovanjih javnih funkcionarjev in drugih odgovornih oseb v javnem sektorju na podlagi t. i. proste presoje in vrednostnih ocen politične ali poslovne diskrecije je bil prepoznan in ocenjen kot izrazita potencialna nevarnost že v zakonodajnem postopku sprejema ZIntPK. V obrazložitvah predlaganih zakonskih rešitev je v tej povezavi zapisano: »V Sloveniji se prav tako soočamo z razvojem interesnih skupin in njihovega vplivanja in pritiski na odločevalce tako v političnih institucijah kot tudi na uradnike oziroma zaposlene v javni upravi in širše v celotnem javnem sektorju, kar ob normativni neurejenosti tega področja in neizoblikovani kulturi lobiranja tega sicer za razvoj javnih politik zelo pomembnega dela demokratičnega delovanja predstavlja za našo državo veliko potencialno nevarnost, tako pojava nezaželenih oblik delovanja lobijev kot širjenja korupcije in klientelizma. S tem pa se nevarno zamajajo stebri integritete posameznikov in institucij, v katerih ti delujejo oziroma so zaposleni. V tem kontekstu ne gre zanemariti tudi težnje vplivati na imenovanje državnih uradnikov na vse več hierarhičnih ravneh in s tem uveljavljati svoj vpliv na oblikovanje politik, med drugim tudi prek stikov z državnimi uradniki.«¹⁰

Komisija je tudi v letu 2012 zaznala primere, ko pri imenovanju javnih funkcionarjev in drugih odločitvah, sprejetih na podlagi politične ali poslovne diskrecije v javnem sektorju, prihaja do kršitev dolžnega ravnanja z znaki korupcije, nasprotja interesov, drugih

⁸ Računsko Sodišče RS, revizijsko poročilo, Ureditev področja občin št. 320-17/2010/110 z dne 5. 3. 2012: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/\\$file/Obcine_RSP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/$file/Obcine_RSP.pdf).

⁹ Dokument Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Informacija o zagotavljanju strokovne pomoči občinam in izvajanju pristojnosti ministrstev za nadzor zakonitosti dela občinskih organov – predlog za obravnavo, poslan Generalnemu sekretariatu Vlade Republike Slovenije dne 18. 12. 2005.

¹⁰ Vlada RS, Predlog Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije – prva obravnava, EVA:2009-3111-0031, št. 00714-6/2010/10, 25. 2. 2010.

nezakonitih in neetičnih ravnanj. Na razsežnost tega problema v smislu posledic političnih povezav in škodljive prakse političnega imenovanja članov nadzornih svetov na produktivnost ter uspešnost poslovanja slovenskih podjetij in zniževanje zaupanja javnosti v institucije javnega sektorja je komisija opozorila že v predhodnih poglavjih tega poročila. K temu komisija dodaja povzetke konkretnih primerov, ki na eni strani kažejo sum zlorab politične diskrecije, na drugi pa opozarjajo, da sodno varstvo pri kršitvah zakonitosti in pri oškodovanju javnega interesa s tovrstnimi zlorabami zaradi zakonskih omejitev ni mogoče; za druge mehanizme nadzora, opozoril nadzornih institucij in javnosti na sporne odločitve politične in poslovne diskrecije pa se kršitelji spričo nizke ravni politične kulture in integritete večinoma niti ne zmenijo – namesto da bi jih spoštovali, se odgovornosti v nedogled izogibajo celo tako, da nadzorne institucije države in demokratične javnosti diskreditirajo.

Zaradi suma kršitev zakonitosti v delu področnega zakona, ki ureja preprečevanje nasprotja interesov, in posledično ogrožanja javnega interesa s korupcijskimi tveganji, je komisija v letu 2012 Državnemu pravobranilstvu RS predlagala, da kot zastopnik javnega interesa vložijo tožbo v upravnem sporu zoper Sklep Državnega zbora RS o imenovanju članov Sveta Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij (FIHO) (Ur. l. RS, št. 23/2012 z dne 26. 3. 2012). V postopku preverjanja suma korupcije je namreč ugotovila, da je bila najmanj v enem primeru predlaganih in imenovanih članov kršena 3. alineja 10. a člena Zakona o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije (ZLPLS; Ur. l. RS, št. 44/1996, 47/1997, 102/2007, 26/2011, 109/2011). Nato je predlog za vložitev tožbe dopolnila z novimi dejstvi v isti zadevi. Upravno sodišče je tožbo zavrlo. Ugotovilo je namreč, da gre za akt, ki sodi v kategorijo aktov, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti. Po določbi 3. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) sodno varstvo v upravnem sporu za takšne odločitve ni predvideno. Zoper tiste akte, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil, sodno varstvo ni dovoljeno.

V zvezi z imenovanji na podlagi politične diskrecije je komisija v letu 2012 obravnavala tudi primer, ko je bila na funkcijo v. d. generalnega direktorja Direktorata za šport na Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport imenovana oseba, čeprav je bila v istem času na položaju direktorja Fundacije za financiranje športnih organizacij v RS (v nadaljevanju: FŠO). Ker ocena nezdružljivosti položaja v. d. generalnega direktorja direktorata ni v pristojnosti komisije – ZIntPK namreč ureja nezdružljivost le za funkcionarje, ne pa tudi za člane organov (javno)pravnih subjektov in uradnike na položaju – je komisija ocenila, da se oseba zaradi zasedanja na vsebinsko sorodnih področjih lahko znajde v okoliščinah nasprotja interesov.

Podobne vzroke korupcijskih tveganj, povezane z nezdružljivostjo in nasprotjem interesov, je komisija zaznala tudi v številnih drugih primerih imenovanja na podlagi odločitev diskrecijske narave. V zvezi s tem je 3. 7. 2012 komisija sprejela dve sistemski načelni mnenji (št. 06211-9/2012/23 in 06211-9/2012/24), v katerih je podala priporočila, kako naj ravna institucije, da v razmerah, ko se korupcijskim tveganjem iz tega naslova objektivno ne morejo izogniti, tveganja spremljajo in obvladujejo ter tako preprečujejo, da ta ne prerastejo v konkretne primere in posledice korupcije. Primeri in javno dostoj-

pne informacije o t. i. političnih kvotah in imenovanjih na podlagi politične diskrecije kažejo, da se problematika korupcijskih tveganj na tem področju le še stopnjuje.

V sistemskem mnenju št. 06211-9/2012/23 je komisija povzela svoje ugotovitve iz konkretnih primerov, saj se v zvezi z imenovanji v različne komisije, svete, delovne skupine in druga posvetovalna ali strokovna telesa, v katerih sodelujejo zunanji člani, pogosto srečujemo s korupcijskimi tveganji iz naslova nasprotja interesov. Čeprav gre za časovno omejena imenovanja, člani v večini primerov delujejo odplačno (na primer sejnine ali pogodbeno razmerje). Obenem gre za delovna telesa in podobno, katerih članje imenujejo organi javnega sektorja (na državni ravni ali na ravni lokalne samouprave), njihovo delo pa ima neposreden (na primer projektna, finančna in kadrovska vprašanja) ali posreden (na primer priprava predlogov, strokovnih mnenj in podobno) vpliv na odločanje v sklopu izvajanja javne funkcije ali službe.¹¹

Sistemsko načelno mnenje št. 06211-9/2012/24 se sklicuje na vprašanja, prijave in postopke, katerih predmet so primeri prakse, ko člani svetov javnih zavodov pri odločanju v povezavi z izbiro/imenovanjem oseb na različne funkcije in položaje oziroma pri dajanju soglasij k imenovanjem na posamezne funkcije in položaje glasujejo zase ali za povezane osebe (na primer družinske članje ali osebe, s katerimi imajo neposredne osebene, poslovne ali politične stike). Gre za dokaj razširjeno prakso v javnem sektorju (še posebej v zavodih s področja šolstva, okolja, kulture in zdravstva). Podobna in nekoliko manj razširjena je praksa, ko člani svetov zavodov in drugih kolektivnih organov sodelujejo pri obravnavi oziroma odločanju o dodeljevanju sredstev ali potrjevanju projektov, glede katerih imajo sami, njihovi družinski člani ali z njimi povezane osebe zasebni interese.¹²

V vseh opisanih primerih gre za prakso, kjer se s političnimi imenovanji in drugimi odločitvami diskrecijske narave po nepotrebnem ustvarjajo razmere, ki objektivno predstavljajo korupcijska tveganja nasprotja interesov, klientelizma, nepotizma. Med njimi so primeri, ki jih je prepoznala tudi javnost in se nanje odziva z izražanjem javnega nestrižanja in nezaupanja v politične odločevalce ter institucije na državni in lokalni ravni. Posamični primeri, ko so bile osebe, politično imenovane na položaje v javnem sektorju, obsojene v kazenskem postopku, ker so zlorabile položaj, na katerega so bile imenovane ali so bile zaradi razlogov nezakonitega in neetičnega ravnanja s položaja razrešene, le še dodatno poudarjajo potrebo po učinkovitejšem nadzoru, višji ravni etike in integritete, kot tudi odškodninski in drugi odgovornosti samih odločevalcev za kršitve in zlorabe politične ali drugih oblik diskrecijskega odločanja.

Komisija se zaveda, da je že zaradi ozemeljske majhnosti države težko zagotavljati idealne razmere in povsem izključiti korupcijska tveganja pri političnih imenovanjih ter drugih odločitvah diskrecijske narave. Takrat, ko se temu ni mogoče izogniti, bi bilo treba razloge za imenovanje utemeljiti, neizogibna tveganja pa obvladovati z dejansko uporabo načel in institutov ZIntPK: integriteta, transparentnost, odgovornost pri preprečevanju korupcije in nasprotja interesov. Komisija bo tudi v prihodnje vprašanjem

¹¹ <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/dopolnjeno%20sistemsko%20na%C4%8Delno%20mnenje%20183.pdf>.

¹² <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/06211-9-2012-24%20%20%20003.pdf>.

tovrstnih tveganj namenjala ustrezno pozornost. S tem namenom je komisija v letu 2012 začela in v začetku leta 2013 organizirala javni posvet s predstavniki pravne stroke, kako v prihodnje vzpostaviti učinkovitejši nadzor nad politično diskrecijo in tako učinkoviteje preprečevati ter obvladovati tveganja korupcije, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj, na drugi strani pa s tem spodbujati integriteto in zaupanje javnosti v državne institucije ter njihove odločitve. Med ključnimi poudarki posveta, ki je bil deležen tudi izjemne pozornosti medijev, je ocena, da je treba ravnanje oblastnikov, ki na državo gledajo kot na plen, sklicujoč se na politično diskrecijo, omejiti s krepitvijo nadzora prek neodvisnih organov, medijev in javnosti.¹³

ODŠKODNINSKE TOŽBE PROTI DRŽAVI IN KORUPCIJSKA TVEGANJA V SISTEMU SODNIH IN IZVENSODNIH PORAVNAV

Na podlagi ugotovitev Računskega sodišča RS v revizijskem poročilu o smotrnosti sodnih in izvensodnih poravnav v postopkih, ko je država tožena stranka oziroma je udeleženka v sporu¹⁴, v katerem opozarja tudi na dejavnike, ki predstavljajo tveganja za učinkovitost celotnega sistema sodnih in izvensodnih poravnav Republike Slovenije, je komisija koncem leta 2011 pripravila in Državnemu pravobranilstvu RS poslala oceno korupcijske izpostavljenosti. Z oceno in obrazložitvami se je komisija pridružila pozivu obeh državnih organov, Računskega sodišča RS in Državnega pravobranilstva RS, naslovljenemu Vladi RS, v pričakovanju, da bodo vsaj v letu 2012 vzpostavljeni nujno potrebni pogoji za odpravo pomanjkljivosti oziroma učinkovito obvladovanje tveganj v sistemu in postopkih sodnih ter izvensodnih poravnav.

Med poglavitnimi dejavniki tveganj je že Računsko sodišče RS v navedeni reviziji ugotovilo, da Vlada RS ni določila kriterijev za sklepanje poravnav, uresničevanje nalog in odgovornosti posameznih organov, ki v tem postopku sodelujejo, ter za izmenjavo informacij, ki bi si jih morali izmenjati organi. Ob neenotni in z gledišča transparentnosti praktično neobvladljivi praksi ministrstev, ki si različno razlagajo določila Sklepa o ustanovitvi, nalogah in sestavi komisije Vlade RS, je tudi sodelovanje z Državnim pravobranilstvom RS prepuščeno praksi posameznih ministrstev, tako v razmerju do Državnega pravobranilstva RS kot v razmerju med ministrstvi in njihovimi organi v sestavi. Poleg tega je še vrsta tehničnih ugotovitev Računskega sodišča RS in Državnega pravobranilstva RS, za katere komisija v skladu s svojimi pristojnostmi ocenjuje, da predstavljajo izrazito tveganje za korupcijo in oškodovanje javnih finančnih sredstev. Računsko sodišče RS je sicer za izboljšanje stanja podalo več priporočil, ki so bila večinoma izvedena med revizijo. Na drugi strani ugotovitve v poročilu Državnega pravobranilstva RS o še vedno previsokih zneskih odškodnin na podlagi izvensodnih poravnav in neuresničevanju priporočil Računskega sodišča RS v postopkih sklepanja poravnav, na katere prav tako ni ustreznih odgovorov, kažejo, da so visoka tveganja korupcije, drugih protipravnih in neetičnih ravnanj v sistemu in postopkih sodnih ter izvensodnih poravnav še vedno prisotna. Ker je ugotovila, da je stanje v letu 2012 enako ali še slabše, komisija meni, da je za urejanje problemov in korupcijskih tveganj na tem področju potrebno, da se z njimi podrobneje seznani pristojno delovno telo Državnega zbora RS in po svoji presoji

¹³ »Če prideš na oblast, ne pomeni, da je vse tvoje«: <http://www.rtvsl.si/mmc-priporoca/pravniki-ce-prides-na-oblast-ne-pomeni-da-je-vse-tvoje/300391>.

¹⁴ Računsko sodišče RS: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/6586E3838A42D1E7C12573D700331C5E>.

oceni tudi potrebo po ugotavljanju dejanskega stanja in (politične) odgovornosti.

SISTEMSKI NADZOR IN PREČNE ANALIZE KORUPCIJSKIH TVEGANJ V RAZMERJU MED DRŽAVO IN LOKALNO SKUPNOSTJO

Zaradi kritične izpostavljenosti okolja in prostora tveganjem politične ter drugih vrst sistemske korupcije, o katerih je poročala že v letu 2010, natančneje pa jih je zaradi neločljivosti celovito obravnavala v tem letnem poročilu, je komisija v skladu z ZIntPK leta 2011 zasnovala metodologijo, v letu 2012 pa izvedla sistemski nadzor nad uresničevanjem ZIntPK. Sistemski nadzor je natančneje urejen v Poslovniku Komisije za preprečevanje korupcije (Uradni list RS, št. 24/2012). Poslovnik določa, da sistemski nadzor zajema ravnanje organov, funkcionarjev, javnih uslužbencev in drugih deležnikov pri uresničevanju strateških ciljev, določenih v 1. členu ZIntPK, zlasti pa preverjanje uresničevanja zakonskih določb o:

- protikorupcijski klavzuli pri sklepanju pogodb;
- omejitvah poslovanja;
- zaščiti prijaviteljev in drugih oseb, kadar so zaradi razkrivanja korupcije, drugih nezakonitih ali neetičnih ravnanj izpostavljeni nasilju, trpinčenju, nadlegovanju ali drugim pritiskom;
- sprejemanju daril, poročanju o premoženjskem stanju, nezdržljivosti funkcije s pridobitno dejavnostjo ali članstvom ali dejavnostjo v organih pravnih oseb;
- integriteti in dolžnem izogibanju nasprotju interesov;
- lobiranju in drugih vplivih na odločitve v zadevah javnega pomena;
- načrtih integritete in uresničevanju ukrepov iz akcijskega načrta.

Osnovni namen sistema nadzora je svetovanje in strokovna pomoč pri uresničevanju ZIntPK. Če pa komisija med izvajanjem sistema nadzora zazna konkretne razloge za sum korupcije, kaznivih dejanj ali drugih kaznivih ravnanj, se obravnava nadaljuje v posebnem postopku po ZIntPK ali po drugih področnih zakonih in pristojnih organov, v primeru kaznivih dejanj denimo policije ali državnega tožilstva. Nekatere ugotovitve iz osnutka poročila prvega sistema nadzora, ki je še v usklajevanju, so navedene v predhodnem delu tega poročila o preprečevanju korupcije pri sprejemanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov. Ko bo postopek usklajevanja sistema nadzora zaključen, bo komisija dokončno poročilo poslala Državnemu zboru RS, ključne ugotovitve in priporočila pa bo objavila tudi na svojih spletnih straneh.

Na podlagi dejstev, ki jih je komisija ugotovila s skupno primerjavo podatkov sistema nadzora, prečnih analiz revizijskih poročil v lokalnem okolju ter analize integritete in preprečevanja korupcije na področju dela upravnih enot, je v letu 2012 določila tudi nekatere druge dejavnike, ki z izboljšavami lahko bistveno pripomorejo pri preprečevanju in obvladovanju – upravljanju tveganj korupcije, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj s celostnim pristopom na sistemski ravni. Gre za sistemsko (strateško) vprašanje postopne integracije načrta integritete na eni ter sistema notranjih kontrol in nadzora na drugi strani. Na ta način je po mnenju komisije, ki temelji na navedenih ugotovitvah sistema nadzora in prečnih analiz, mogoče in potrebno optimizirati postopke, znižati stroške sistemskih orodij in storitev, ki jih na tem področju za javni sektor odplačno opravljajo zunanji izvajalci. Vse skupaj pa bi prispevalo tudi k transparentnosti postopkov ter odpravi administrativnih ovir in stroškov, ki nastajajo zaradi

podvajanja podobnih ali celo enakih kontrolnih ukrepov in procesov vodenja v javnem sektorju.

Javna etika in integriteta

Spoznanje, da je splošno pomanjkanje etike in integritete pri upravljanju javnih zadev med poglavitnimi vzroki korupcije v javnem sektorju, je bilo eno od izhodišč svetovne skupnosti, na osnovi katerih je Generalna skupščina Združenih narodov skupaj z državami članicami že v prejšnjem stoletju začela razvoj globalne protikorupcijske doktrine ter pravnih in etičnih standardov. S sprejetjem Konvencije Združenih narodov proti korupciji so se države članice zavezale, da bodo v skladu s konvencijskimi standardi poleg preventivnih in represivnih ukrepov nadaljevale razvoj in prenos protikorupcijskega znanja tudi tako, da bodo ob upoštevanju temeljnih načel svojega notranjega prava razvile doktrino javne etike in tudi na ta način spodbujale integriteto ter odgovornost zaposlenih v javnem sektorju in zaupanje javnosti v vladavino prava ter institucije pravne države. V skladu s tem je komisija na podlagi javnih razprav in strokovnih posvetov iz preteklih let v letu 2012 zaključila projekt Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote, v katerem je na lastne stroške pod istim naslovom izdala tudi obširno znanstveno monografijo. V monografiji je 20 avtorjev, med njimi 17 doktorjev znanosti, ki razpravljajo o krepitvi javne etike in integritete z različnih področij človekovega življenja in sodelovanja v zadevah javnega pomena. S tem je komisija zaključila pomembno nalogo razvoja doktrine in protikorupcijskega znanja, kar je država kot obveznost prevzela z ratifikacijo Konvencije ZN proti korupciji, zakonodajalec pa jo je s sprejetjem ZIntPK prenesel v notranje pravo. Široko zanimanje za monografijo in javne razprave o prevrednotenju družbenih procesov ter odnosov, ki so pomembni za prihodnost in blaginjo, kaže, da je pričujoče delo komisije postalo sestavni del široke družbene platforme, na kateri dejansko poteka proces osveščanja in krepitve odgovornosti za skupne vrednote v širšem javnem prostoru.¹⁵

Z vprašanji etike in integriteto javnih funkcionarjev se je komisija v letu 2012 ukvarjala tudi na podlagi konkretnih prijav in lastnih zaznav korupcije, še zlasti primerov, ki so imeli in še imajo skrajno negativne posledice tudi v smislu zaupanja javnosti v integriteto političnih funkcionarjev in s tem tudi v institucije pravne države.

O tem je komisija izdala sistemsko načelno mnenje, v katerem je poudarila potrebo po krepitvi integritete in odgovornosti javnih funkcionarjev ter pozvala tudi politične stranke, da v vlogi ključnih sooblikovalcev političnega življenja prevzamejo odgovornost za politično kulturo, javno etiko in integriteto, še posebej takrat, ko kršitve in zlorabe javnih funkcij izvršujejo njihovi člani.¹⁶

Prizadevanja za zdravo in etično delovno okolje javnih uslužbencev

V povezavi s stanjem zaščite prijaviteljev, je letu 2012 je komisija dokončala tudi tri

¹⁵ Monografijo Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote je komisija v celoti izdala na svoje stroške in je brezplačna. Za potrebe Državnega zbora RS ter drugih državnih in izobraževalnih institucij je komisija priskrbelo ustrezno število izvodov, monografija pa je v elektronski obliki dostopna tudi na spletu: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika/eticno-in-zdravo-okolje/509>.

¹⁶ <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/snm%20-%20za%20objavo.pdf>.

leta trajajoči projekt z organizacijo seminarjev in usposabljanj javnih uslužbencev o obvladovanju problematike absentizma, diskriminacije, trpinčenja in korupcije. Posebna pozornost je bila namenjena spodbujanju spoštovanja človekovega dostojanstva in dobrih medsebojnih odnosov, etike in dobrega upravljanja, obvladovanju psihosocialnih tveganj in odklonskih pojavov v delovnem okolju, mediaciji in upravljanju sporov ter zaščiti javnih uslužbencev, ogroženih zaradi razkrivanja in prijav korupcije, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj. Ugotovitve mednarodnih institucij in spoznanja iz prakse namreč kažejo, da so strukturni vzroki omenjenih škodljivih pojavov pogosto isti. Po različnih ugotovitvah medicinske, delovno-pravne, kazenskopravne in drugih strok ravno ti vzroki, če se nanje ne odzivamo, vodijo v razkroj medčloveških odnosov, bolezni, absentizem, diskriminacijo in trpinčenje. V takšnem okolju pa so izrazita tudi tveganja za korupcijo in ogrožanje zaposlenih v javnem in zasebnem sektorju s koruptivnimi nameni in cilji. Podobno v svoji študiji o pomenu zaščite posameznikov (ang. Whistleblower protection), ogroženih zaradi razkrivanja oz. prijavljanja korupcije ugotavlja Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj – OECD. Zaposleni, tako v javnem kot zasebnem sektorju, so s pojavi korupcije v delovnem okolju pogosto seznanjeni prvi, ker večinoma prvi občutijo posledice in so tako tudi med najpogostejšimi žrtvami fizičnega in psihičnega nasilja.

Iz vsebine projekta, prikazane na spletnih straneh komisije, je razvidno, da so med temeljnimi cilji preprečevanje korupcije in obvladovanje korupcijskih tveganj s kršitvami človekovega dostojanstva in zlorabo pravic delavcev ob istočasnem spoštovanju pravic in zakonitih interesov delodajalcev, tako v javnem kot zasebnem sektorju.¹⁷

BANKE IN DRUGE DRUŽBE V DRŽAVNI LASTI

Komisija meni, da je docela neupravičeno, da se stroški, ki so posledica koruptivnih ravnanj vodstvenih in vodilnih oseb v slovenskem bančnem sistemu, prelagajo na pleča tistega dela prebivalstva Republike Slovenije, ki ni bilo udeleženo in ne uživa koristi koruptivnih ravnanj.

Komisija je v zadnji polovici leta 2011 večjo pozornost posvetila obravnavi posameznih sistemskih korupcijskih tveganj na področju družb v večinski lasti države in lokalne samouprave, tudi v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi. Na kratko je mogoče ugotoviti na tem področju strniti v dve točki: a) področje upravljanja družb v večinski državni lasti oziroma družb s prevladujočim vplivom države je v slovenski politični realnosti in ob relativno nizki kulturi korporativnega upravljanja izpostavljeno izrazitim tveganjem s področja sistemske in politične korupcije ter nasprotja interesov in b) uveljavljanje osebne, moralne, politične, odškodninske ali kazenske odgovornosti za ravnanja in opustitve, povezane z upravljanjem omenjenih družb, je skoraj ničelno. Tudi zato se je komisija s svojimi pripombami in priporočili aktivno vključevala v razpravo okoli priprave novega Zakona o slovenskem državnem holdingu, pri čemer je ves čas opozarjala, da mora novemu konceptu upravljanja državnih kapitalskih naložb slediti ustrezna robustna normativa, ki bi omejevala tveganja politične in sistemske korupcije. Končne zakonske rešitve so zgolj deloma sledile priporočilom komisije.

Komisija je na podlagi več prijav o spornem poslovanju bank v večinski državni lasti in podatkov, do katerih je prišla na osnovi lastne pobude, začela preiskovati delovanje ter ravnanje odgovornih oseb v slovenskem bančnem sistemu, in sicer v bankah, kjer ima država večinski delež oziroma prevladujoč vpliv.

¹⁷ KPK, Etično in zdravo delovno okolje: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika/eticno-in-zdravo-okolje>.

Komisija ugotavlja in opozarja, da se v slovenskem bančnem sistemu soočamo z vrsto dejavnikov korupcijskih tveganj, s koruptivnimi ravnanji in drugimi kršitvami ZIntPK. Tovrstna ravnanja nakazujejo, da se v Republiki Sloveniji, zlasti v primeru bank z večinskim lastniškim deležem ali prevladujočim vplivom države, soočamo z uveljavljenimi in sprejetimi praksami vodenja in upravljanja bank. Korupcijska tveganja in ravnanja se pojavljajo na ravni višjega in tudi srednjega managementa. Nanašajo se na obravnavo ter odobravanje naložb različnih bank z večinskim lastniškim deležem oziroma prevladujočim vplivom države in na prakse s področja notranjega in zunanjega nadzora bančnega poslovanja. Komisija meni, da so izboljšave obstoječega poslovnega modela nujne. To pomeni, da je treba odpraviti korupcijska ravnanja in bistveno zmanjšati raven korupcijskih tveganj, ki se pojavljajo v slovenskem bančnem sistemu, zlasti v bankah v večinski državni lasti, ki imajo tudi zato več kot 80-odstotni delež vseh slabih naložb bank, ki poslujejo v Sloveniji.

Komisija meni, da predstavljajo nekatera ravnanja posameznikov in skupin v bančnem sistemu v povezavi s politiko ter interesnimi lobiji enega od pomembnih razlogov, ki prispevajo k zaostrovanju gospodarskih in finančnih razmer v Republiki Sloveniji. Na ravni delovanja bančnega sistema gre za naslednje uveljavljene prakse, ki imajo znake koruptivnih ravnanj: (i) neustrezno upravljanje s tveganji, (ii) odločanje vodstvenih in vodilnih oseb o naložbah bank na podlagi političnih, poslovnih in osebnih povezav, (iii) pomanjkljiv in nezadosten notranji ter zunanji nadzor nad bančnim poslovanjem, (iv) odsotnost doslednega ugotavljanja odgovornosti članov organov upravljanja in nadzora za ekonomsko neupravičene in druge slabe naložbe ter, posledično, (v) zmanjšanje zaupanja v slovenski bančni sistem. Med posledice koruptivnih ravnanj lahko uvrstimo tudi večkratna znižanja bonitetnih ocen bank in države ter nadaljnje negativne napovedi bonitetnih agencij. Zato se bo Republika Slovenija v prihodnje še dražje zadolževala v tujini in še težje pridobivala finančna sredstva, ki jih potrebuje za financiranje delovanja državnega aparata ter izvedbo projektov, ki bodo državo privedli iz gospodarske krize. Komisija ocenjuje, da je pričakovanje, da bi bilo mogoče gospodarske razmere v državi izboljšati, ne da bi pred tem uredili razmere v slovenskem bančnem sistemu, neutemeljeno.

Komisija z vso odgovornostjo trdi, da bo reševanje oziroma sanacija bančnega sistema obremenjena z enako visoko stopnjo tveganj sistemske in politične korupcije, če se hkrati pomembno ne spremeni institucionalni, pravni, organizacijski in operativni pristop ključnih deležnikov (upravljavcev, nadzornikov, lastnikov in regulatorjev). Sanacija slovenskega bančnega sektorja, ki bi vključevala zgolj sanacijo bančnih portfeljev, je z vidika tveganj, ki jih ocenjuje komisija, nezadostna. V tej luči komisija posebej opozarja, da je treba razumeti razliko med korupcijskimi tveganji in naložbenimi tveganji bank. Določena stopnja slednjih predstavlja naraven in nujen del delovanja bančnega, investicijskega in kapitalnega sektorja. Ne smejo pa biti naložbena tveganja bank obremenjena z dodatnimi in sistemskimi korupcijskimi tveganji. Sicer se znajdemo v situaciji, v kateri je danes pomemben del slovenskega bančnega sektorja. In prav v tem je po ugotovitvah komisije pomembna razlika med današnjo situacijo v Republiki Sloveniji in nekaterimi drugimi državami, ki imajo prav tako težave. Te so namreč v Republiki Sloveniji potencirane ne samo zaradi slabih poslovnih odločitev v preteklosti, ampak zaradi neobvladovanja sistemskih korupcijskih tveganj, nesorazmernega političnega vmešavanja v bančni sistem, zlorabe t. i. »nacionalnega interesa« in obremenjenosti ključnih deležnikov z nasprotji interesov.

Ugotovitve komisije, ki temeljijo na obravnavi konkretnih primerov koruptivnih ravnanj ter drugih kršitev ZIntPK, kažejo, da so razmere v pretežnem delu slovenskega bančnega sistema zaskrbljujoče in da so, če želimo vzpostaviti in ohraniti pogoje za vzdržen gospodarski razvoj ter blaginjo prebivalstva Republike Slovenije, spremembe v delovan-

Komisija z vso odgovornostjo trdi, da bo reševanje oziroma sanacija bančnega sistema obremenjena z enako visoko stopnjo tveganj sistemske in politične korupcije, če se hkrati pomembno ne spremeni institucionalni, pravni, organizacijski in operativni pristop ključnih deležnikov.

ju slovenskega bančnega sistema nujne. Komisija med drugim ugotavlja, da so vodstveni in vodilni kadri bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države v preteklih letih odobraval kredite brez ustreznih zavarovanj, da so kredite odobraval kreditojemalcem z neprimerno bonitetno oceno, kreditno zelo izpostavljenim kreditojemalcem in prevzemali velika tveganja pri financiranju dvomljivih projektov, ki jih je bilo ob predpostavki skrbne analize bonitete dolžnikov in ekonomske upravičenosti projektov predvidljivo skorajda nemogoče izpeljati in katerih donosnost je bila predvidljivo izjemno nizka oziroma tvegana. Komisija opozarja, da prevzeta tveganja bank pri tovrstnih poslih vplivajo na delež reprogramiranih kreditov, v nadaljevanju pa na povečanje deleža slabih terjatev in končno privedejo do povečanja deleža delno in v celoti odpisanih bančnih terjatev. Velik obseg omenjenih poslov vpliva na zmanjšanje kapitalske ustreznosti bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države, zaradi česar so potrebne dodatne dokapitalizacije, ki jih financira državna blagajna, posredno torej državljani oziroma prebivalstvo Republike Slovenije.

Zaostrene finančne in gospodarske razmere, ki znižujejo raven življenjskega standarda in vodijo do krčenja socialnih pravic državljanov Republike Slovenije, predstavljajo spodbudo, na podlagi katere mora Vlada RS vzpostaviti individualno odškodninsko in kazensko odgovornost vodstvenih in vodilnih oseb bank v državni lasti in pod prevladujočim vplivom države. Komisija meni, da je docela neupravičeno, da se stroški, ki so posledica koruptivnih ravnanj vodstvenih in vodilnih oseb v slovenskem bančnem sistemu, prelagajo na pleča tistega dela prebivalstva Republike Slovenije, ki ni bilo udeleženo in ne uživa koristi zgoraj opisanih koruptivnih ravnanj. Enako velja

za vsako nadaljnjo dokapitalizacijo bank z večinskim deležem ter pod prevladujočim vplivom države kot tudi za morebitno ustanovitev državnega holdinga.

Komisija poudarja, da lahko le odločno, etično in vestno ravnanje Vlade RS, Banke Slovenije, nadzornih svetov in uprav bank okrepi zaupanje domače in tuje javnosti v slovenski bančni sistem in s tem pripomore k ustavitvi nadaljnega padanja bonitetnih ocen slovenskih bank in države ter omogoči ponoven zagon rasti gospodarstva in ohrani doseženo raven njegove blaginje.

Najbolj kritičen je po oceni komisije podatek, da je trenutno 4000 izvršljivih inšpekcijskih postopkov (torej takšnih, kjer bi se lahko že »ta trenutek« opravilo rušitev nelegalnih gradenj), organ pa lahko glede na finančno stanje izvede le približno 50 prisilnih rušitev letno.

INŠPEKCIJSKE SLUŽBE – PRIMER INŠPEKTORATA RS ZA OKOLJE IN PROSTOR

Med prijavi in postopki komisije s področja delovanja inšpekcijskih služb je tudi v letu 2011 problematika okoljske in gradbene inšpekcije. Prijave in postopki se nanašajo na sume korupcije, nasprotja interesov in očitke o neučinkovitosti Inšpektorata RS za okolje in prostor (v nadaljevanju: IRSOP) oziroma njegove notranje enote Inšpekcije za prostor glede nadzora nad izvajanjem določil Zakona o graditvi objektov. Na nevdržno stanje na tem področju redno opozarja tudi Varuh človekovih pravic.

Komisija med drugim opozarja, da IRSOP nima ustreznih (pisnih) navodil v zvezi z odstranjevanjem nelegalnih gradenj ali vodenjem postopkov gradbene inšpekcije, da Inšpektorat za promet, energetiko in prostor pri Ministrstvu za infrastrukturo in prostor (v nadaljevanju: MZIP IRSPEP) še vedno ne razpolaga s popolno evidenco oziroma seznamom vseh izvršljivih spisov, da sistem MZIP IRSPEP za identifikacijo prioritet v postopkih ni idealen oziroma zadovoljiv – se pravi tak, da bi onemogočal zlorabe oziroma enakopravno obravnavo itd. Najbolj kritičen pa je po oceni komisije podatek, da je trenutno 4000 izvršljivih inšpekcijskih postopkov (torej takšnih, kjer bi se lahko že »ta trenutek« opravilo rušitev nelegalnih gradenj), organ pa lahko glede na finančno stanje izvede le približno 50 prisilnih rušitev letno (poudariti je treba, da je izvršitev seveda zadnji ukrep gradbenega inšpektorja, pred tem pa zavezanci tudi sami porušijo nelegalen objekt; takih je na letni ravni približno 400 do 500 primerov). Pri tem so podana izjemna tveganja pri vodenju inšpekcijskih oziroma izvršilnih postopkov

(neenakopravna obravnava prijav, različnost ukrepov v enakih primerih, opustitev spremljanja rokov izvršljivosti odločb oziroma sklepov, neuvedba izvršilnega postopka kljub poteku roka in podobno). Še vedno ni učinkovitega in urejenega nadzora nad inšpektorji glede postopkov in zadev, ki ostajajo nerešene oziroma so »puščene v omarah oziroma predalnikih«.

Komisija ugotavlja, da pri postopkih gradbene inšpekcije obstajajo visoka korupcijska tveganja, saj je brez preglednega, vnaprej določenega in transparentnega sistema identifikacije prioritet ter ob pomanjkljivem nadzoru nad delom inšpektorjev pri vodenju postopkov in odločanju omogočena arbitrarnost. Ta lahko vodi do neenakopravne obravnave inšpekcijskih zavezancev. Gre za tveganje, ki je identificirano v povezavi z odločitvami inšpektorjev o tem, katera prioriteta zadeva »izmed vseh prioritet« bo obravnavana prednostno in katera ne. V tem trenutku obstaja 4000 izvršljivih primerov, v tej masi čakajočih zadev pa lahko pride do pristranskega obravnavanja. Komisija je zato pozvala pristojna ministrstva in inšpekcijski svet, da v okviru svojih pristojnosti:

- čim prej vzpostavijo transparenten, preverljiv ter učinkovit notranji sistem odločanja v postopkih upravnih izvršb na področju urejanja okolja in prostora (posebej v primerih nedovoljenih gradenj);
- celovito ocenijo dejansko stanje učinkovitosti inšpekcij in ga ovrednotijo v razmerju do pravne ureditve, politike in strategije inšpekcijskega podsistema družbenega nadzora;
- v sodelovanju z lokalnimi skupnostmi, zainteresiranimi strokovnimi združenji in nevladnimi organizacijami proučijo in v institucionalnem razmerju lokalne skupnosti – upravne enote – resorna ministrstva poiščejo možne

rezerve za usklajeno skupno delovanje in proaktiven pristop pri preprečevanju ter obvladovanju nedovoljenih gradenj;

- pripravijo pravne podlage in poiščejo rešitve ter možnosti uporabe razpoložljivih (tehničnih) resursov znotraj širšega sektorja države, ki bi omogočili hitrejše izvrševanje izvršljivih odločb;
- z medinstitucionalno usklajenim programom in akcijskim načrtom okrepijo skupno operativno delovanje in tudi na ta način gradbeni inšpekciji zagotovijo dodatne pogoje, da lahko pri odpravi posledic z rušenjem nedovoljenih gradenj deluje zakonito, učinkovito in pregledno, ob upoštevanju načel enakosti, predvidljivosti in sorazmernosti ukrepov, ter s tem pripomorejo h krepitvi učinkovitosti pravne države in zaupanja ljudi v javne institucije;
- v razmerju kriminalitetne in kaznovalne politike, generalne in specialne prevencije proučijo možnosti za učinkovitejšo politiko preventivnega delovanja in sankcioniranja novih črnih gradenj, že ob sami zaznavi nameravane nedovoljene gradnje na zavarovanem območju pa tovrstne primere pretehtajo tudi v smislu obremenjevanja in uničenja okolja po 332. členu Kazenskega zakonika (KZ-1) ali protipravnega zavzetja nepremičnine po 338. členu KZ-1.

PODROČJE IZVAJANJA ZDRAVSTVENE DEJAVNOSTI

Komisija je v preteklih letih iz področja zdravstvene dejavnosti prejela veliko prijav, ki so se nanašale na sume možne korupcije v zvezi z aktivnostjo zdravnikov, ki so si na različne načine zagotavljali sredstva za svoja izobraževanja. Še vedno obstajajo tveganja, da zdravniki za namen financiranja svojih izobraževanj oziroma usposabljanj v tujini iščejo finančne vire oziroma »ugodnosti« neposredno pri proizvajalcih medicinske opreme in zdravil ter njihovih trgovcih. Istočasno pa je iz prejetih prijav jasno razvidno, da na ta način proizvajalci medicinske opreme in zdravil oz. njihovi trgovci iščejo dopustne in nedopustne poti za povečanje svojega tržnega deleža obstoječih proizvodov in za vstop na trg z novimi proizvodi. Za zmanjšanje številnih korupcijskih tveganj, v katerih so udeleženi zdravniki, je treba omejiti komercialne stike med zdravniki in proizvajalci medicinske opreme in zdravil oziroma z njihovimi trgovci. Sprejem ustreznih tehničnih standardov za javne zavode in morebitni prehod predpisovanja zdravil na način, da se na recept ne napiše več imena zdravila, temveč zdravilno učinkovino, bi znatno zmanjšal korupcijska tveganja v zdravstvu.

Iz prejetih prijav tudi izhaja, da so nekateri zdravniki zelo delovno aktivni, saj poleg službenih obveznosti opravljajo še razne druge naloge v zdravstvu (npr. so registrirani kot samostojni podjetniki ali delajo še pri drugem delodajalcu itd.). Delo zdravnikov,

Delo zdravnikov, zaposlenih v javnih zavodih, izven službenega časa ni sporno, problem pa je sistemski, ker npr. nekateri iste paciente napotujejo kot samoplačnike v svoje zasebne ordinacije oziroma v zasebne ordinacije, v katerih delajo v svojem prostem času.

zaposlenih v javnih zavodih, izven službenega časa ni sporno, problem pa je sistemski, ker na primer nekateri iste paciente napotujejo kot samoplačnike v svoje zasebne ordinacije oziroma v zasebne ordinacije, v katerih delajo v svojem prostem času. V tem sklopu je komisija že obravnavala korupcijska tveganja zaradi preskoka čakalnih vrst, ko pacienti zaradi postavljene diagnoze pri zdravniku zasebniku (zaradi nujnosti, ki je lahko resnična, lahko pa tudi ni) preskočijo čakalno vrsto v javnih zavodih.

Prejete prijave in že izdelane analize stanj tudi nakazujejo na problematiko podeljevanja koncesij zasebnikom, ki nato na tej osnovi sklepajo pogodbe z Zavodom za zdravstveno zavarovanje (ZZZS) in opravljajo zdravstvene storitve v okviru javne zdravstvene mreže. Problem številčno vedno večjega vstopanja zasebnikov koncesionarjev kot izvajalcev zdravstvenih storitev v javno zdravstveno mrežo je bil zaznan tudi v okviru prijave združenja, ki je podalo svoje pomisleke glede Nacionalnega razpisa ZZZS v letu 2011 za leto 2012. Iz proučitve prejete prijave je bilo ugotovljeno, da se ta nanaša na delovanje zdravstvenega sistema, zaradi česar je komisija z namenom ugotovitve korupcijskih tveganj obravnavo tega primera v okviru svojih pristojnosti izvršila v nekoliko širšem smislu. Prejeta prijava odraža na eni strani problem omejenih finančnih sredstev za izvajanje zdravstvenih storitev zavarovancem ZZZS, na drugi strani pa nakazuje na morebitne posledice povečanega prenosa obsega dejavnosti v okviru javne zdravstvene mreže iz javnih zavodov na zasebne izvajalce s koncesijo. Zmanjšanje obsega dejavnosti javnim zavodom namreč zmanjšuje njihove prihodke, kar ob njihovih nespremenjenih stalnih stroških negativno vpliva na gospodarnost poslovanja ob istočasni slabši izrabljenosti delovnega časa zaposlenega osebja.

Komisija je na osnovi analize delujočega sistema ugotovila 11 korupcijskih tveganj:

1. Problematičen je postopek pridobivanja koncesije in listin, potrebnih za njeno pridobitev. Prosilec namreč ne potrebuje ne svojih prostorov, ne opreme in tudi ne zaposlenih.
2. Obstaja tveganje, da bo zdravljenje oziroma obravnava težje obolelih pacientov ostala strošek javnih zavodov, lažje oboleli pacienti pa bodo na različne načine preusmerjeni k zasebnikom – koncesionarjem. Ker načeloma lažji pacienti pomenijo nižje stroške, to na dolgi rok pomeni, da zasebniki koncesionarji »pobirajo smetano«.
3. Komisija je ugotovila, da so javni zavodi dolžni izvajati tudi dežurno službo, za kar je javni zavod finančno obremenjen, objavljeni javni razpis pa tega ni vključeval. Struktura lastne cene javnega zavoda in struktura lastne cene zasebnika koncesionarja nimata skupnega imenovalca. Obstaja možnost, da naročnik ni zagotovil poštenih pogojev za resnično konkuriranje v ceni med vsemi posameznimi ponudniki.
4. Izbira najugodnejšega ponudnika storitve ima za bolnike in za ZZZS »skrito past«. Tako lahko, na primer, zasebniki koncesionarji zaradi stroškovne učinkovitosti pri nabavi materiala za »vgraditev« v pacienta (sem spadajo razne vrste protez) izberejo najcenejšega dobavitelja, slednje pa ni nujno najboljše za pacienta (torej za konkretnega pacienta neprimerna proteza) in tudi ne za ZZZS (zaradi neustrezne proteze jo je treba na primer po 10 letih zamenjati, kar ponovno bremeni ZZZS. Če bi bila vgrajena kvalitetnejša, ampak dražja proteza, bi bila njena življenjska doba lahko tudi 20 let (za starejše zavarovance je lahko proteza s krajšo življenjsko dobo zaradi načeloma manj aktivnega načina življenja povsem zadostna, za mlajše oziroma delovno aktivno populacijo pa ne).
5. Vprašljiva je smiselnost nacionalnega razpisa za storitve, ki se pri posameznem izvajalcu izvajajo v nizkem številu (pod 50 posegov letno).

6. Prav tako je vprašljiva pravilnost izračuna cene, po kateri javni zavod zasebniku koncesionarju odda v najem svoje prostore in opremo, lahko celo skupaj z osebjem. V primeru neupravičeno nizke cene najema je javni zavod namreč oškodovan.
7. Obstaja tveganje, da bo javni zavod, ki oddaja prostore in opremo zasebniku koncesionarju, pri sprejemanju nabavnih odločitev o novi opremi pod njegovim pritiskom, zato se posledično ne bo odločil, kakor bi se sicer (torej če navedenega pritiska ne bi bilo).
8. Obstaja tveganje oškodovanja javnega zavoda zaradi »dobrohotne« povezanosti zasebnika koncesionarja, ki je najemnik prostorov in opreme, s posamezniki, pristojnimi za odobranje in določitev pogojev najemne pogodbe.
9. Kakšen je smisel podeljene koncesije v primerih, ko zasebnik koncesionar brez lastnih prostorov, lastne opreme in brez zaposlenih opravlja dejavnost prejete koncesije v prostorih javnega zavoda, z njegovo opremo in osebjem, ki to delo opravljajo prek statusa samostojnega podjetnika ali prek svojega podjetja, sicer pa so zaposleni v javnem zavodu, ki nudi prostor in opremo. Zasebnik koncesionar v tem primeru opravi le »managerske« posle.
10. V stanju, ko ni izdelanih evidenc obolevnosti, ki bi bile lahko uporabljene za načrtovanje potrebnih storitev, in ko javna zdravstvena mreža ni oblikovana na navedenih podlagah, so ob pomanjkljivi ureditvi podeljevanja koncesij na primarni in sekundarni ravni prisotne okoliščine, ki omogočajo korupcijo, neustrezní nadzor lahko vodi v finančno izčrpavanje javnih zavodov, zasebniki koncesionarji pa lahko zaradi navedenega pridobivajo korist.
11. V času priprav na izvedbo nacionalnega razpisa obstaja tveganje za korupcijo, in sicer v primeru, če je bil javnim zavodom odvzet del programov brez predhodno izdelanih analiz posledic takšnega odvzema. Z odvzemom dela dejavnosti javnim zavodom se povečujejo njihovi stalni stroški na povprečno opravljeno storitev, to pa negativno vpliva na njihovo finančno stanje.

ŠIRŠE PODROČJE GRADBENIŠTVA

Komisija je v obdobju poročanja prejela več prijav, ki se nanašajo na sume različnih vrst nepravilnosti v gradbeništvo, med katerimi so prisotni tudi sumi korupcije. Najpogostejše se v zvezi s konkretnimi sumi korupcije ali nasprotij interesov pojavljajo naslednja vprašanja oziroma problematična področja:

- postopki od spremembe namembnosti zemljišč iz nezazidljivih v zazidljiva do pridobitve zelenega gradbenega dovoljenja;
- medsebojno dogovarjanje izvajalcev gradbenih del v škodo naročnika;
- priprava razpisnih dokumentacij na način omejevanja konkurence med ponudniki;
- standardi za opremo, ki je zahtevana v izvedenem javnem razpisu, zožujejo število ponudnikov, ki so naročniku sposobni dobaviti zahtevano;
- spreminjanje tehnologije gradnje, ki vsebinsko vpliva na spremembo predmeta javnega naročila v času po izvršeni izbiri najugodnejšega izvajalca s strani naročnika;
- prenizko izkazana investicijska vrednost posamezne investicije z namenom, da se leta vključi v Načrt razvojnih programov (NRP) kasneje pa njeno povečevanje;
- iz različnih razlogov iz gradbišč odpeljana gradbena mehanizacija;
- neplačevanje podizvajalcev;
- odvažanje poslovne dokumentacije iz poslovnih prostorov gradbenih družb;
- nakup zemljišč in stanovanj oziroma stanovanjskih hiš po (pre)visokih cenah v breme javnih sredstev;
- donacije;
- izvajanje del s strani izvajalcev, ki nimajo zahtevanih referenc (joint venture) in/ali

sklepanje poslov s podjetji, ki imajo enega ali nič zaposlenih.

Komisija na podlagi večjega števila prejetih prijav oziroma iz njihove vsebine ugotavlja veliko verjetnost različnih vrst kršitev, kot na primer kartelno dogovarjanje, neplačevanje podizvajalcev, nepravilnosti pri izvršenih javnih naročilih in drugo (kar sodi v pristojnost drugih organov), vendar ta dejanja samostojno še ne pomenijo suma korupcije.

Na področju izgradnje javne infrastrukture in njene obnove v primeru večjih vrednosti je izvajanje investicij zelo kompleksno ter zahtevno. Zahtevnost izvajanja nadzora nad takšnimi investicijami od vsega začetka pa do predaje v uporabo se povečuje skladno z vrednostjo projekta, njegovo kompleksnostjo in številom različnih udeležencev, ki sodelujejo pri izvedbi. Za zakonito, gospodarno in uspešno izvedbo investicije in z namenom zmanjšanja tveganja za prisotnost različnih vrst nepravilnosti in tudi korupcije je nujno zmanjšati tveganje za:

- neustrezno ali neuporabno izdelano projektno nalogo,
- neusklajeno projektno dokumentacijo,
- nedefinirano vlogo posameznih udeležencev znotraj projekta in/ali neustrezno delegiranje funkcij,
- neobveščenost udeležencev, ki na različnih področjih sodelujejo v izvedbi projekta in njegovih spremembah ter
- neupoštevanje navodil investitorja, nadzornika in projektanta.

(NE)TRANSPARENTNO FINANCIRANJE POLITIČNIH STRANK

V večini demokracij je financiranje političnih strank mešanica prihodkov iz proračuna države oziroma lokalnih skupnosti in donacij zasebnikov. Posledično je skrb, da bi donacije zasebnikov kakorkoli »priredile« demokratske postopke kot so volitve, utemeljena. Prekomeren vpliv zasebnega sektorja na delovanje političnih strank je pogosto posledica takšnih donacij. Prisoten je prikrit občutek, da bo moral izvoljeni kandidat »poplačati« uspeh na volitvah, ki se pogosto povezuje z obsežnimi donacijami. V demokracijah naj bi vpliv vsakogar bil enak, ne glede na prihodke v kampanji.

Tudi GRECO (Skupina držav proti korupciji) pri Svetu Evrope je prepoznal pomembnost problematike in se je že leta 1997 v okviru resolucije z naslovom »20 vodilnih načel v boju proti korupciji« zavezal k promociji pravil glede financiranja političnih strank, ki bodo odvrčala storilce korupcijskih kaznivih dejanj. Leta 2003 je GRECO v zvezi s tem tudi sprejel Priporočilo o splošnih pravilih proti korupciji pri financiranju političnih strank in volilnih kampanj. Oba dokumenta predstavljata temeljno vodilo pri ocenjevanju držav članic GRECO v zvezi z njihovim izpolnjevanjem priporočil GRECO na področju financiranja političnih strank in volilnih kampanj, ki je tema tretjega ocenjevalnega kroga, ki je še v teku. Več o GRECO in ocenjevanju v poglavju o mednarodnem sodelovanju.

Transparentno financiranje političnih strank v Republiki Sloveniji ostaja še danes neurejeno, in sicer vse od sprejema GRECO Poročila o transparentnosti financiranja političnih strank v Republiki Sloveniji decembra 2007.

GRECO je za izboljšanje stanja in ureditve na področju transparentnosti financiranja političnih strank Republiki Sloveniji podal trinajst priporočil. GRECO priporoča, da je

treba:

- zagotoviti večjo transparentnost podatkov o nakazilih in nakazovalcih, saj je trenutno določena zakonska meja za razkritje teh podatkov postavljena previsoko (trikratnik povprečne bruto plače za preteklo leto) in ne odvrača nakazovalcev od večkratnih nakazil pod določeno zakonsko mejo, kar pa preprečuje razkritje njihovih podatkov, zaradi česar namen zakonske ureditve ni dosežen;
- zagotoviti večjo transparentnost financiranja struktur znotraj političnih strank (različnih podmladkov itd.) ter subjektov, ki delujejo zunaj strankarskih struktur, saj bistveno prispevajo k finančnemu poslovanju posameznih političnih strank, tako rednem kot tudi v času kampanj, zaradi česar njihov prispevek ne bi smel ostati nerazkrit;
- zagotoviti večjo dostopnost javnosti do celotnih letnih poročil političnih strank, saj trenutna zakonodajna ureditev omogoča dostop le do skrajšanih letnih poročil in poročil o financiranju kampanj, kar pa ne dosega zakonskega namena; poročila namreč ne omogočajo razkritja podrobnejših podatkov o tem, kdo so posamezni donatorji, ki donirajo pod mejno vrednostjo trikratne povprečne bruto plače za preteklo leto ipd.;
- zagotoviti izčrpnjšo revizijo finančnega poslovanja političnih strank, saj trenutno revizije potekajo bolj formalistično kot vsebinsko, hkrati naj se povečajo potrebna sredstva Računskega sodišča RS, ki trenutno ne more učinkovito opravljati nadzora nad poslovanjem političnih strank, saj praviloma zaradi omejenih virov (finančnih in človeških) revidira le poročila o kampanjah, rednega poslovanja političnih strank pa ne, povečajo pa naj se tudi preiskovalna pooblastila Računskega sodišča RS, ki ne bi bila omejena le na porabo javnih sredstev ali samo na obdobje volilnih kampanj;
- oceniti, ali bi bilo potrebno prilagoditi trenutne dovoljene mejne vrednosti stroškov volilnih kampanj, z namenom, da se spodbudi transparentnost dejanskih stroškov kampanj, saj bi po ugotovitvah GRECO trenutna zgornja meja višine dovoljenih stroškov kampanje (ki je odvisna od vrste volitev in od števila volilnih upravičencev) lahko spodbujala prikaz manjših prihodkov in stroškov od dejanskih;
- proučiti možnosti za povečanje transparentnosti znatnih donacij političnim strankam s strani podjetij ter dejanj in odločitev, ki bi lahko bile v korist tem donatorjem, saj je GRECO v Republiki Sloveniji ugotovil, da so povezave med velikimi donacijami ter ugodnim odnosom politike v obliki pridobitve javnih naročil, potrebnih dovoljenj ali položajev na vodilnih mestih v podjetjih v državni lasti še bolj neposredne kot drugod;
- razjasniti pristojnosti in obseg področja dela vseh organov, ki opravljajo nadzorne naloge v zvezi s financiranjem strank in kampanj, saj je GRECO ugotovil, da nadzorni organi svojih pristojnosti ali ne poznajo ali pa jih ne izvršujejo, kar toliko bolj pušča odprt prostor morebitnim kršitvam;
- dvigniti zgornjo mejo na področju sankcij, da bodo v praksi učinkovite, sorazmerne in odvračilne, preprečiti ohranitev nezakonito pridobljenih sredstev ter določiti sankcije za nekatera ravnanja, za katera veljavna zakonodaja ne predvideva kazenskih določb;
- povečati osveščenost o možnostih sankcioniranja kršitev pravil finančnega poslovanja v okviru kampanj tudi po tem, ko organizator volilne kampanje kot takšen ne obstaja več; čeprav status organizatorja volilne kampanje, kadar je ta fizična oseba ali društvo, po koncu volilne kampanje preneha, je zaradi kršitev možno sankcionirati odgovorno osebo, s slednjim pa marsikateri nadzorni organ ni seznanjen in teh možnosti ne uporablja;
- zaradi dvoma o zadostni samostojnosti posameznih nadzornih organov, predvsem Ministrstva za finance in Inšpektorata MNZ, pri sankcioniranju nepravilnosti, predvsem zaradi političnih povezav z ljudmi, ki vodijo ministrstva, je GRECO priporočil proučitev možnost za podelitev pristojnosti za sankcioniranje nepravilnega financi-

ranja političnih strank neodvisnemu organu;

- okrepiti osveščanje javnosti o pomembnosti političnega financiranja in o škodi, povzročeni z dvomljivimi praksami na tem področju, saj je GRECO ugotovil, da kljub poročanju medijev o nepravilnostih financiranja političnih strank to ne vpliva na rezultate volitev, kar kaže na zaskrbljujoče dejstvo, da državljani slednjega ne štejejo za pomemben problem.

Čeprav je Republika Slovenija od leta 2007 pripravila osnutek zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah, v katerem nekatere rešitve sledijo GRECO priporočilom, pa predlog ostaja nesprejet; GRECO pa je tudi izrazil dvom v ustreznost ene od predlaganih rešitev, in sicer je bil mnenja, da prepoved donacij podjetij političnim strankam ne bi pripomogla k večji transparentnosti znatnih donacij političnim strankam s strani podjetij ter dejanj in odločitev, ki bi lahko bile v korist tem donatorjem, ampak bi to pomenilo le iskanje novih, še bolj netransparentnih načinov pretakanja kapitala od podjetij k političnim strankam. Prav tako pa je GRECO kot posebej zaskrbljujoče označil neizpolnjevanje priporočil na področju transparentnosti financiranja kampanj, saj vse od leta 2007 dalje Republika Slovenija ni pripravila ter uveljavila nobenega predloga zakona na področju financiranja volilnih in referendumskih kampanj, ki bi ta priporočila uveljavil.

NASPROTJE INTERESOV, KLIENTELIZEM, NEPOTIZEM IN »TRŽENJE« JAVNE FUNKCIJE

Komisija je v zadnjem obdobju pričela bolj osredotočeno spremljati problematiko klientelizma in nepotizma, ki je glede na prijave in lastne zaznave v porastu in se odraža na področju zaposlovanja, najemanja raznih storitev in javnih naročil. Komisija ugotavlja, da je stanje na tem področju dokaj alarmantno in je v nekaterih okoljih pričelo predstavljati že sprejemljivo prakso. Med drugim gre to pripisati dejstvu, da se s tem problemom do sedaj nihče ni osredotočeno in celovito ukvarjal. Poleg tega je bila tudi zakonodaja na tem področju do sprejema ZIntPK leta 2010 relativno pomanjkljiva (in v mnogih elementih še vedno je). Pričakovati je, da se bo z gospodarsko krizo in povečevanjem brezposelnosti stanje še poslabšalo.

Komisija ob tem ugotavlja, da gre za sorazmerno razširjeno prakso v javnem sektorju (še posebej na lokalni ravni in v javnih zavodih), ki v posameznih okoljih ni prepoznana niti kot etično sporna, še manj pa kot neposredna kršitev določb ZIntPK o dolžnosti izogibanja nasprotju interesov.

Institut dolžnega izogibanja nasprotju interesov oziroma omejevanje nasprotja interesov pri izvajanju javnih nalog predstavlja enega ključnih stebrov delovanja pravne države, zaupanje v demokratične institucije, transparentnost, enakopravnost in objektivnost odločanja v javnih zadevah ter pri razpolaganju z javnimi sredstvi. S tega vidika je pomembno tako dejansko nasprotje interesov kot tudi »zgolj« videz nasprotja interesov. V prvem primeru gre za neposredno zlorabo javne funkcije oziroma službe za zasebne interese oziroma nedovoljeno uporabo javne funkcije za dajanje neupravičene koristi z javnim funkcionarjem ali uslužbencem povezani osebi ob neenakopravnem obravnavanju drugih. Po drugi strani pa že videz nasprotja interesov, ki ne pomeni nujno vsebinske nepravilnosti ali nezakonitosti, pomembno ogroža javno zaupanje v pravilno, zakonito, transparentno in objektivno izvajanje javne funkcije ali službe, s tem pa zmanjšuje integriteto in verodostojnost tako samega organa kot posamezne funkcije ali službe. Slednje pa je konstitutivni in nujno potreben element

Komisija pri svojem delu dnevno ugotavlja, da sta tako razumevanje pojma nasprotja interesov (sem spadata tudi nepotizem in klientelizem) kot odnos funkcionarjev in uslužbencev v javnem sektorju do tega vprašanja v Republiki Sloveniji izrazito nezadovoljiv. Relativna majhnost države, predvsem pa nekatere družbene in kulturne specifičnosti, predstavljajo okolje, v katerem je nasprotje interesov vključno z nepotizmom in klientelizmom ali vsaj videz nasprotja interesov del vsakdana. To ima za posledico, kot ugotavlja tudi komisija, relativno visoko toleranco do te problematike, predvsem pa razširjeno prepričanje, da se tega problema zaradi objektivnih danosti ne da učinkovito omejiti. To se navsezadnje izraža tudi v tem, da se pred dobrima dvema letoma sprejeti ZIntPK, ki je prvič na zakonski ravni (deloma) uredil institut nasprotja interesov, le s težavo uveljavlja v praksi in je (pre)pogosto sprejet kot ovira »učinkovitemu« odločanju »po svoji vesti«. Temu se pridružuje pomanjkljivo zaveda-

nje in razumevanje dolžnosti, da mora nosilec javne funkcije ali službe delovati ne samo zakonito in v javnem interesu (storiti vse, da se izogne dejanskemu nasprotju interesov), ampak tudi na način, da s svojim delovanjem (npr. videzom nasprotja interesov) ne pogloblja javnega nezaupanja v institucije in ogroža njihove integritete.

Predvsem pa komisija poudarja, da je predpogoj za omejevanje nasprotja interesov, ki še posebej v Republiki Sloveniji predstavlja dokaj razširjeno svojevrstno obliko korupcije, čim večja transparentnost delovanja institucij in posameznih nosilcev javnih funkcij ter javnih služb. Povedano preprosto: negacija pravne države je, če o določeni pravici ali dolžnosti odloča uradna oseba, ki ima glede same odločitve zasebni interes (sama ali z njo povezane osebe), še večja nevarnost pravni državi pa je, če je ta zasebni interes (povezava) javnosti oziroma ostalim v postopku obravnave in odločanja skrit.

Komisija je pri izvajanju svojih nalog na lastno pobudo in prek različnih prijav večkrat zaznala prakso funkcionarjev in javnih uslužbencev – vključno z javnimi uslužbenci z nadzorstvenimi in inšpekcijskimi pooblastili – ki za lastno korist izvajajo odplačne pedagoške storitve, izobraževanja, usposabljanja in druge oblike podajanja strokovnih vsebin različnim subjektom z vsebinskega področja, povezanega z njihovim delom v javnem sektorju. Pri tem posamezne tovrstne storitve neredko – kljub navzven deklarirani

pedagoški in izobraževalni dejavnosti – po svoji naravi dejansko predstavljajo odplačno svetovanje. Gre za prakso, ki predstavlja sorazmerno razširjeno obliko pridobivanja dodatnega prihodka za posamezne funkcionarje in javne uslužbenke ter pomembno tržno storitev za zasebne pravne osebe, ki na trgu posredujejo in organizirajo različne dogodke, povezane s strokovnim izobraževanjem in usposabljanjem udeležencev iz javnega in zasebnega sektorja.

Komisija ugotavlja, da na tem področju ni enotnih pravil oziroma se je razvila praksa široke interpretacije obstoječih omejitev in nesorazmerne tolerance do tega, kaj je z vidika integritete javnega sektorja in nosilcev javnih pooblastil še dopustno in kaj ne. Večina državnih organov in drugih subjektov javnega sektorja tudi nima ustrezne politike, internih usmeritev ter nadzora nad tem področjem. Slednje je tudi posledica dejstva, da tovrstno dejavnost pogosto opravljajo ali tolerirajo posamezni predstojniki različnih subjektov javnega sektorja oziroma njihovih notranjeorganizacijskih enot. Med posameznimi predstojniki se je celo uveljavilo prepričanje, da gre pri tem za legitimno obliko stimulacije pri delu z omogočanjem pridobivanja dodatnega zaslužka posameznih javnih uslužbencev.

Dejstvo je tudi, da so – zaradi vse večje regulacije in (pre)hitre dinamike spreminjanja zakonskih in podzakonskih aktov – potrebe po usposabljanju in dodatnem izobraževanju velike (tako v zasebnem kot javnem sektorju). Sistem, ki bi omogočal transparenten in sistematičen prenos znanja znotraj javnega sektorja, kaj šele iz javnega v zasebni sektor, pa je nezadosten in nesistemski.

Komisija ugotavlja, da obstoječa praksa kot sistem in njeni posamični ekscesni primeri z vidika določb ZIntPK predstavljajo realna korupcijska tveganja, predvsem v povezavi z možnostjo obstoja nasprotja interesov kot tudi z vidika integritete delovanja javnega sektorja kot celote, integritete posameznih institucij in integritete posameznih funkcij

Nujna je prekinitev prakse, ki omogoča in tolerira ekscesne primere, vzpostavlja neenakost med različnimi javnimi uslužbenci, vztrajno briše mejo dopustnega dodatnega odplačnega strokovnega udejstvovanja posameznih funkcionarjev, uradnikov na položaju in drugih javnih uslužbencev ter v določenih primerih v neposrednem nasprotju z zakonom tolerira »trženje« javne funkcije oziroma javne službe za pridobivanje osebne koristi.

ter položajev v javnem sektorju. V tej povezavi komisija posebej izpostavlja, da njene- ga stališča na tem področju ne gre interpretirati v smeri omejevanja pretoka znanja med javnim in zasebnim, zapiranja specifičnih znanj znotraj državne uprave ali omeje- vanja različnih izmenjav mnenj na strokovnih in znanstvenih forumih. Pomeni pa poziv k prekinitvi prakse, ki omogoča in tolerira ekscesne primere, vzpostavlja neenakost med različnimi javnimi uslužbenci, vztrajno briše mejo dopustnega dodatnega odplač- nega strokovnega udejstvovanja posameznih funkcionarjev, uradnikov na položaju in drugih javnih uslužbencev ter v določenih primerih v neposrednem nasprotju z ZIntPK tolerira »trženje« javne funkcije oziroma javne službe za pridobivanje osebne koristi.

Postopki izbire in imenovanja uradnikov na polo- žaju, visokih državnih uradnikov ter članov orga- nov upravljanja in nadzora v gospodarskih druž- bah s prevladujočim vplivom države ne zagotav- ljajo izbire in imenovanja oseb, ki so najbolj usposobljene in kompetentne za opravljanje posamezne funkcije ter katerih ravnanje, minulo delo in rezultati poklicnega dela sami po sebi obetajo in zagotavljajo uspešno opravljanje fun- kcij. Nasprotno, kljub formalno predpisanim postopkom in kriterijem izbire se zaradi politič- nih in klientelističnih povezav, zasebnih intere- sov ter nedovoljenih vplivov tudi na vladni, torej najvišji ravni izvršilne oblasti, krši in vedno znova spregleda formalno obvezujoče in predpisane postopke izbire ter kriterije, po katerih bi morali biti izbrani oziroma bi jih morali izpolnjevati izbrani kandidati.

Nujna zakonska opredelitev absolutno nedotak- ljivih izbirnih postopkov in postopkov imenovanj, ki bodo omejili nedovoljen ter nezaželen politič-

no-klientelistični vpliv in zagotavljali, da bodo na ključne strokovne položaje oziroma funkcije imenovani posamezniki, katerih dosedanja rav- nanja in poklicni rezultati dela so že sami po sebi zagotovilo, da so kompetentni, suvereni, izkazu- jejo čut za vestnost in odgovornost pri opravljan- ju dela ter obetajo učinkovitost in uspešnost. Pomembnost in nedotakljivost postopka izbire mora zajemati tudi kakovostno preverjanje izpolnjevanja predpisanih pogojev in kompe- tenc. Kršitev predpisanih postopkov in pogojev za imenovanje na ključne položaje ter funkcije bi zaradi pomembnosti morala biti sankcionirana z ničnostjo. Enako pomemben in zato s predpisom urejen mora biti (zaradi zaščite suverenosti ter neodvisnosti pri opravljanju funkcije) tudi postop- pek in razlogi odpoklica oziroma prenehanja opravljanja funkcije, ki ima primarno vlogo varo- vanja položaja posameznika, ki delo oziroma funkcijo opravlja učinkovito, korektno in uspeš- no.

PROBLEMATIKA NASPROTJA INTERESOV IN KRŠITEV DOLOČB O OMEJITVAH POSLO- VANJA NA LOKALNEM NIVOJU

Institut omejitev poslovanja, ki je urejen v 35. in 36. členu ZIntPK, je ukrep oziroma metoda, primarno namenjena preprečevanju korupcije, povezan pa je tudi z dolžnim izogibanjem nasprotju interesov. Z določbami o omejitvah poslovanja se pred porabo, motivirano z zasebnimi interesi, varujejo domača javna sredstva in evropska sredstva, namenjena slovenskim subjektom. Pravila oziroma sistem omejitev poslovanja je namenjen temu, da se v vseh fazah odločanja o sklenitvi določenega posla ali drugi obliki dodeljevanja javnih sredstev popolnoma oziroma v največji možni meri izločijo formalni in neformalni vplivi funkcionarjev, ki imajo v povezavi s sklenitvijo posla (tudi) zasebni interes. Funkcionarji so primarno dolžni delovati v javnem interesu (in za to tudi plačani iz javnih sredstev), zato neposredno ali posredno poslovanje njih samih ali njihovih družinskih članov z organom, v katerem opravljajo funkcijo, prek subjektov zasebnega prava sistemsko ni primerno in po naravi predstavlja visoko korupcijsko tveganje.

Komisija je v zadnji tretjini leta 2011 pričela s projektom vzpostavitve sistema za avto- matično identifikacijo poslov, pri katerih obstaja sum, da so bile kršene določbe ZIntPK o omejitvah poslovanja. S povezavo aplikacije Supervizor z elektronsko prijavo subjektov, s katerimi veljajo omejitve poslovanja, smo dobili seznam primerov, v kate- rih je prišlo do poslovanja med organom javnega sektorja in poslovnim subjektom (gospodarsko družbo, samostojnim podjetnikom, društvom in podobno), s katerim je

povezan funkcionar tega organa ali njegov družinski član. Ker iz Supervizorja niso razvidne podrobnosti o vrsti in naravi posla, datumu sklenitve in pravni podlagi, smo vse primere iz seznama preverili na način, da smo od organov javnega sektorja zahtevali podatke, pojasnila in dokumentacijo v zvezi s posameznim poslom. Na enak način smo preverjali tudi primere, pričete na podlagi prijav, ki jih je komisija prejela zaradi domnevnega kršenja določb ZIntPK o omejitvah poslovanja.

Analiza 119 zaključenih primerov preverjanja kršitev določb 35. in 36. člena ZIntPK kaže naslednje:

- v 48 primerih omejitve poslovanja niso bile ugotovljene (od tega je bil v 7 primerih sprejet uradni zaznamek o zavrnitvi obravnave prijave ali zavrženju prijave (znanih je bilo premalo podatkov, ni šlo za subjekte, pri katerih se lahko vzpostavi omejitev poslovanja in podobno), v preostalih 41 primerih pa izveden postopek ni izkazal kršitev določb ZIntPK o omejitvah poslovanja);
- v 3 primerih je bila namesto omejitev poslovanja ugotovljena kršitev dolžnega izogibanja nasprotju interesov;
- v 68 primerih so bile omejitve poslovanja ugotovljene pri vsaj enem poslu, ki je bil obravnavan v sklopu posameznega primera. Skupno so bile v okviru teh 68 primerov kršitve določb o omejitvah poslovanja ugotovljene pri 429 poslih oziroma drugih vrstah sodelovanja.

Do kršitev določb o omejitvah poslovanja je prišlo pri poslovanju s subjekti (podjetji, samostojnimi podjetniki, društvi, zavodi in podobno), s katerimi so na način, določen v 35. ali 36. členu ZIntPK povezani:

- župan/podžupan ali njegov družinski član: 15 funkcionarjev oziroma njihovih družinskih članov;
- občinski svetnik ali njegov družinski član: 85 funkcionarjev oziroma njihovih družinskih članov.

Med 429 pregledanimi posli, pri katerih so bile ugotovljene omejitve poslovanja, so najpogostejši naslednji:

- daleč najpogostejše je poslovanje s ponudniki storitev (poslovnimi subjekti, povezanimi z občinskimi svetniki ali njihovimi družinskimi člani), kot so gostinske storitve, pogostitve, reprezentance, naročilo prehrabnih izdelkov ali celo izdelkov za osebno nego;
- sledijo primeri sodelovanja na področju materialnih izdatkov za vzdrževanje infrastrukture občin: od najema prostorov (na primer dvorane za dogodek), do nabave čistil, pogodbe za čiščenje prostorov, vzdrževanje klimatskih naprav, uličnih svetilk, servis vozil, čiščenja snega s cest, nabave tiskalnikov in predvsem vzdrževanje računalniških sistemov;
- pogosto je tudi poslovanje na področju storitev, ki pomenijo materialne izdatke za občino, ki niso namenjeni osnovnim nalogam občine: okrasitev mesta, cvetličarstvo, nakup nogometnih žog, promocijskih majic, plakatiranje;
- primeri nedopustnega sodelovanja, za katerega so namenjena visoka sredstva, se nanašajo predvsem na gradbena dela, prevozne dejavnosti (za prevoz otrok, peska), nekaj primerov pa se je nanašalo na izvajanje raznih tečajev in krožkov, na primer varstva pri delu, podjetništva;
- in še nekaj posamičnih primerov: podjemne pogodbe, sklenjene z družinskimi člani občinskega funkcionarja (na primer za opazovanje plazov), sodelovanje občine z direktorico gospodarskega interesnega združenja, ki je hkrati občinska svetnica, in tako dalje.

Izvedeni postopek sistemskega nadzora nad spoštovanjem določb o omejitvah poslovanja, ki ga je omogočila aplikacija Supervisor, je v prvi vrsti pokazal, da se kršitve teh določb pojavljajo skoraj izključno na lokalni ravni. Kršitve so bile zaznane v dobri polovici slovenskih občin, pri čemer je več kršitev v manjših občinah, ki tudi pogosteje neposredno ali posredno izražajo nezadovoljstvo z zakonsko ureditvijo, ki jo ocenjujejo kot prestrogo. Komisija je v aprilu 2011 sprejela Sistemsko načelno mnenje o omejitvah poslovanja, ki je bilo po elektronski pošti posredovano vsem slovenskim občinam, prav tako je ta institut predstavljala na različnih izobraževalnih dogodkih, namenjenih tudi predstavnikom občin, vendar je še vedno mogoče zaznati določeno mero nepoznavanja zakonskih omejitev pri poslovanju s subjekti, povezanimi z občinskimi funkcionarji in/ali njihovimi družinskimi člani. Izvedeni postopki in ukrepi komisije na tem področju, ki so predstavljeni v tem poročilu, so raven poznavanja instituta omejitev poslovanja nedvomno zvišali, saj so se bile občine primorane soočiti z nezakonitim stanjem ter sprejeti ukrepe za sanacijo nezakonitega stanja oziroma ukrepe za preprečitev bodočih istovrstnih kršitev.

VPRAŠANJE PLAGIATORSTVA

Komisija se je v letu 2011 in 2012 srečala z več primeri različnih nosilcev javnih funkcij oziroma položajev, povezanimi z dvomljivimi, neetičnimi ali celo nezakonitimi metodami za pridobitev izobrazbe, potrdila o izobrazbi oziroma strokovnega ali znanstvenega naziva. Večinoma gre za javno odmevne primere, ki izrazito negativno vplivajo na zaupanje v javne institucije in pravno državo.

Komisija opozarja, da se javni funkcionar ali drugi visoki javni uslužbenec, ki je v zvezi s svojo izobrazbo izpostavljen očitku plagiatorstva ali posluževanja drugih protipravnih ali neetičnih ravnanj, pri vztrajanju na funkciji oziroma položaju neutemeljeno sklicuje na domnevo nedolžnosti, saj je ta namenjena izključno varstvu posameznika v (pred) kazenskem postopku. Ravnanje s pričakovano stopnjo integritete od takšnega posameznika zahteva, da na očitke argumentirano javno odgovori in jih ovrže, ali pa zapusti položaj oziroma funkcijo.

Komisija dodatno opozarja, da javna funkcija oziroma položaj ni osebna pravica ali osebni interes javnega funkcionarja, prav tako tudi ne politični »plen« njegove stranke. Javna funkcija je služba, v kateri funkcionar »služi« v skladu s pričakovanim delovanjem in odgovornostjo v odnosu do temeljnih vrednot demokratične družbe in pravne države ter do uresničevanja javnega interesa, ki mu je javna funkcija namenjena. Pri oceni, ali je javni funkcionar, ki je kršil pričakovano delovanje in odgovornost oziroma integriteto javne funkcije, za to funkcijo sploh še primeren, je manj pomembno, kaj o tem meni sam, ampak je prevladujoča okoliščina vprašanje, kakšne učinke in posledice ima dejansko njegovo ravnanje na ugled javnega sektorja kot celote in zaupanje ljudi v institucije tega sektorja.

Politične stranke, katerih člani so kot javni funkcionarji ali odgovorne osebe izpostavljeni očitkom plagiatorstva ali posluževanja drugih protipravnih ali neetičnih ravnanj v zvezi s pridobitvijo izobrazbe, se morajo skladno s svojo vlogo v demokratični družbi in pri razvoju politične kulture na takšen primer odzvati tako, da od posameznika zahtevajo, da na očitke argumentirano javno odgovori in jih ovrže. Če tega ne stori, je primereno, da mu odrečejo podporo in ga pozovejo k odstopu iz javne funkcije ali položaja in

izstopu iz stranke oziroma ga iz stranke skladno z možnostmi izključijo.

Komisija zato poziva:

- A) državne organe in druge institucije javnega sektorja, da kot delodajalci zagotovijo pregleden in odgovoren način preverjanja pogojev za imenovanje na funkcije in za zaposlitve ter učinkovit nadzor na tem področju;
- B) vodstvo oziroma predstojnike državnih organov in nadzornih služb, da dosledno uveljavljajo delovnopravno, kazenskopravno (kaznovalno) in odškodninsko odgovornost:
- odgovornih oseb, ki v postopku imenovanj in zaposlitev v javnem sektorju namenoma ali zaradi malomarnosti opustijo dolžno preverjanje verodostojnosti predloženih izobraževalnih listin in izpolnjevanja drugih zahtevanih pogojev kandidatov;
 - javnih funkcionarjev, uslužbencev in drugih zaposlenih v javnem sektorju, za katere dejstva ali ugotovitve pristojnih organov pokažejo, da so v postopku imenovanja in zaposlitve ali v drugih primerih predložili ponarejeno listino ali neresnične podatke o izobrazbi;
- C) politične stranke, kot pomembne dejavnike demokratičnih procesov, razvoja politične kulture, javne etike in integritete, da se v svojih ustanovnih aktih in političnih programih jasno opredelijo do plagiatorstva ter drugih kršitev, zlorab in neresničnih navedb ali zavajanj v postopkih kandidiranja ali imenovanja njihovih članov na javne funkcije in pri zaposlovanju v javnem sektorju;
- Č) z vsem dolžnim spoštovanjem položaja in neodvisnosti Državnega zbora RS ter poslanske funkcije, komisija ponovno poudarja potrebo po sprejetju kodeksa parlamentarne etike in dejanskem spoštovanju standardov javne etike in integritete v zakonodajni veji oblasti. Sprejetje kodeksa parlamentarne etike, v katerem bi Državni zbor RS določil jasna pravila, poslanci pa bi jih sprejeli tudi kot osebna vodila etičnega ravnanja v odnosu do temeljnih vrednot ustave in poslanstva, ki ga opravljajo, bi bil splošno pomemben prispevek h krepitvi politične kulture in javne etike, pri čemer komisija izpostavlja primere dobre prakse Evropskega parlamenta in parlamentov v državah članicah Evropske unije.

Posamezni poslanci slovenskega parlamenta zaradi nezmožnosti sprejemanja odgovornosti za svoja nezakonita, nemoralna in nepoštena ravnanja nevarno ogrožajo in znižujejo standarde poštenega, vestnega in odgovornega opravljanja javnih funkcij. Odsotnost ali neučinkovita odzivnost preostale večine poslancev na moralno nesprejemljiva ravnanja svojih kolegov poslancev ima za posledico, da posamična nezakonita in nemoralna dejanja postajajo družbeno sprejemljiva, hkrati pa s svojo nemočjo in nezmožnostjo ustreznega odzivanja poglobljajo nezaupanje v parlament in slabijo potrebno zaupanje prebival-

cev, da je takšen parlament zmožen optimalno izvajati od izvršilne oblasti neodvisno zakonodajno oblast, ki je nujna za trajnostni razvoj demokracije in blaginje prebivalstva RS.

Državni zbor naj kodificira in vzpostavi standarde ravnanja ter odzivanja oziroma ukrepanja v primeru ugotovljenih nezakonitih, nepoštenih in moralno nesprejemljivih ravnanj poslancev, ki bodo zagotavljali ničelno toleranco tovrstnih ravnanj, vzpostavili ustrezno odgovornost poslancev in družbeno nesprejemljivost nezakonitih, nepoštenih in za zaupanje ter ugled institucij demokratične države škodljivih ravnanj.

NAČRT INTEGRITETE IN REVIZORJI

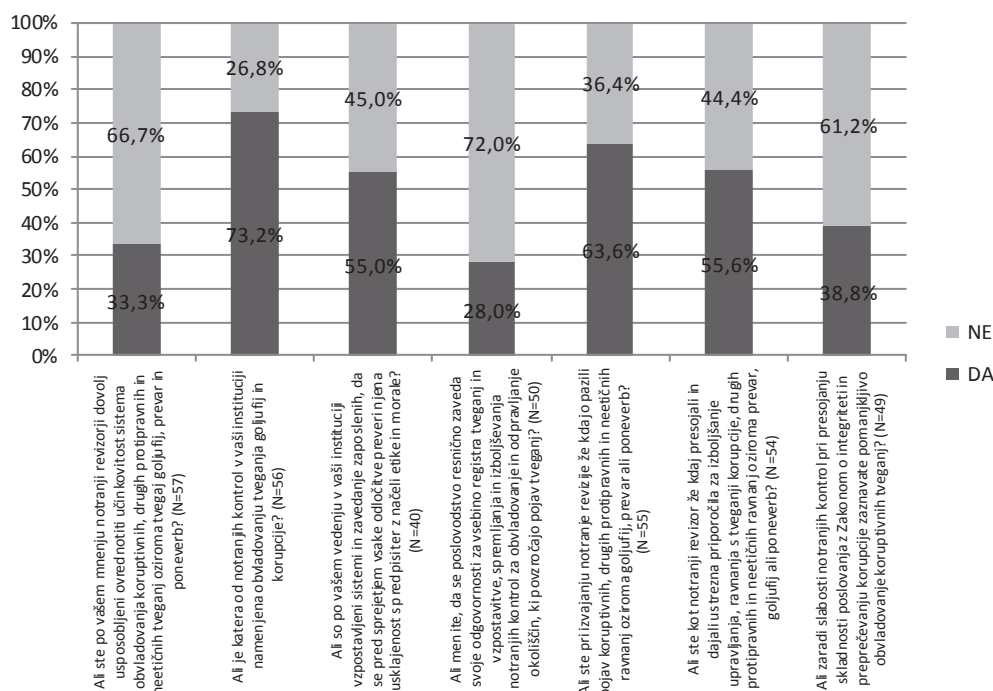
Ni naključje, da so zanimanje za izvajanje namena in cilja načrta integritete izrazili tudi revizorji, člani Slovenskega inštituta Inštituta za notranjo revizijo (Institute of Internal Auditors, Inc.), ki je znan pod imenom IIA – Slovenski inštitut. Tudi sami morajo biti s podobnim pristopom pozorni na tveganja, ki vplivajo na zakonito in etično delovanje posamezne institucije, in jih izpostavljati. Med drugim se je v zvezi s tem komisija povezala tudi z Uradom RS za nadzor proračuna. Z notranjimi revizorji javnega sektorja je

Spletna anketa v sodelovanju med KPK in notranjimi revizorji javnega sektorja
Možnosti in zmožnosti notranjih revizorjev pri obvladovanju korupcijskih tveganj.

izvedla obsežno spletno anketo, naslovljeno na 74 notranjih revizorjev, s katero je želela ugotoviti, kakšne so njihove možnosti in zmožnosti identifikacije, ocenjevanja in svetovanja pri obvladovanju tveganj korupcije v institucijah, kjer delujejo. Vprašanja ankete so zajemala tri vsebinske sklope, ki jih seveda zaradi povezanosti in soodvisnosti ni mogoče strogo ločiti, grobo pa bi jih lahko razvrstili v vprašanja v zvezi z identifikacijo in obvladovanjem korupcije, ugotavljanje etične skladnosti ter revizijske ocene elementov notranjega nadzora. Z anketo je komisija ugotavljala tudi, ali pri preverjanju skladnosti poslovanja z zakonodajo revizorji preverjajo tudi skladnost z ZIntPK, kakšne so ugotovitve in ali načrt integritete prepoznavajo kot orodje, s katerim bi bilo mogoče izvajati revizijo etične skladnosti določene institucije. Rezultati ankete v zvezi z navedenimi vprašanji so pozitivni. Še posebej pa je razveseljivo, da nekateri revizorji načrte integritete že obravnavajo in ocenjujejo kot eno izmed notranjih kontrol, o katerih ustreznosti in učinkovitosti v okviru svojih pristojnosti poročajo svojemu vodstvu. S tem se dodatno uresničuje namen zakonodajalca, da krepitev integritete in preventivna dejavnost nista le nalogi komisije, ampak posameznika in posameznih institucij.

Tretjina notranjih revizorjev, ki so odgovarjali na vprašanja, meni, da so dovolj usposobljeni za ovrednotenje učinkovitosti sistema obvladovanja koruptivnih tveganj, pri čemer so izpostavili oziroma predlagali, da bi v prihodnje potrebovali več usposabljanj v obliki obravnavanja praktičnih in hipotetičnih primerov. V povezavi s tem je zaželeno aktivnejše sodelovanje s komisijo in več odzivnosti na te potrebe tudi s strani Urada RS za nadzor proračuna. Vseeno pa so v slabih dveh tretjinah primerov pri izvajanju notranje revizije že opazili pojav koruptivnih, drugih protipravnih in neetičnih ravnanj oziroma goljufij, prevar ali poneverb. V skladu s slednjim jih je več kot polovica presojala in podala ustrezna priporočila za izboljšanje upravljanja, ravnanja s tveganji korupcije ter drugih protipravnih in neetičnih ravnanj oziroma prevar, goljufij ali poneverb. Veliko anketiranih tudi meni, da imajo v svoji instituciji notranje kontrole, ki so namenjene obvladovanju tveganj goljufij in korupcije. Zaskrbljujoč podatek ankete pa je, da jih več kot sedemdeset odstotkov meni, da se vodstvo v zadostni meri ne zaveda svoje odgovornosti za vsebino registra tveganj in vzpostavitev notranjih kontrol za obvladovanje tveganj ter s tem odpravljanje in onemogočanje ponovnega pojava okoliščin, ki sprožijo pojav ali uresničitev tveganj.

MOŽNOSTI IN ZMOŽNOSTI REVIZORJEV PRI OBVLADOVANJU KORUPCIJE

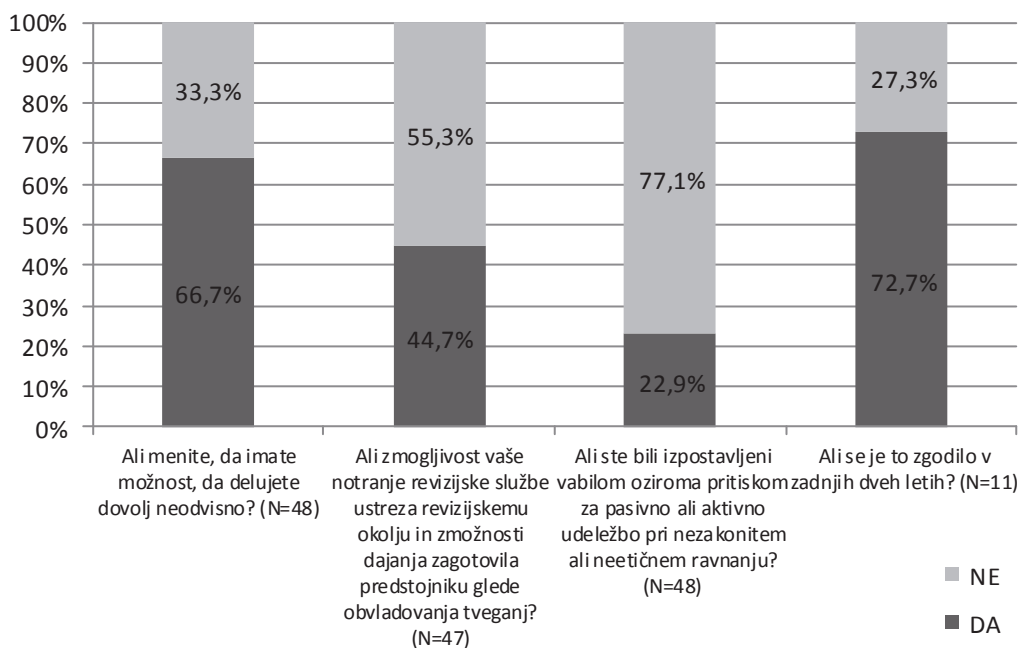


Več kot dve tretjini odgovarjajočih anketirancev menita, da imajo možnost, da delujejo neodvisno, še več pa jih odgovarja, da pri svojem delu niso bili izpostavljeni vabilom ali pritiskom, da bi opustili dolžno ravnanje. Po drugi strani pa je kar nekaj vprašanih na vprašanje, ali so bili v zadnjih dveh letih pri svojem delu že izpostavljeni pritiskom za udeležbo pri nezakonitem ali neetičnem ravnanju, odgovorilo pozitivno. Kdo so bili pobudniki neetičnih ravnanj in kaj so želeli doseči, v tabeli spodaj.

»Javna funkcija ni služba, je priložnost, da narediš nekaj dobrega za javnost.«

Franklin Knight Lane, nekdanji ameriški minister za notranje zadeve

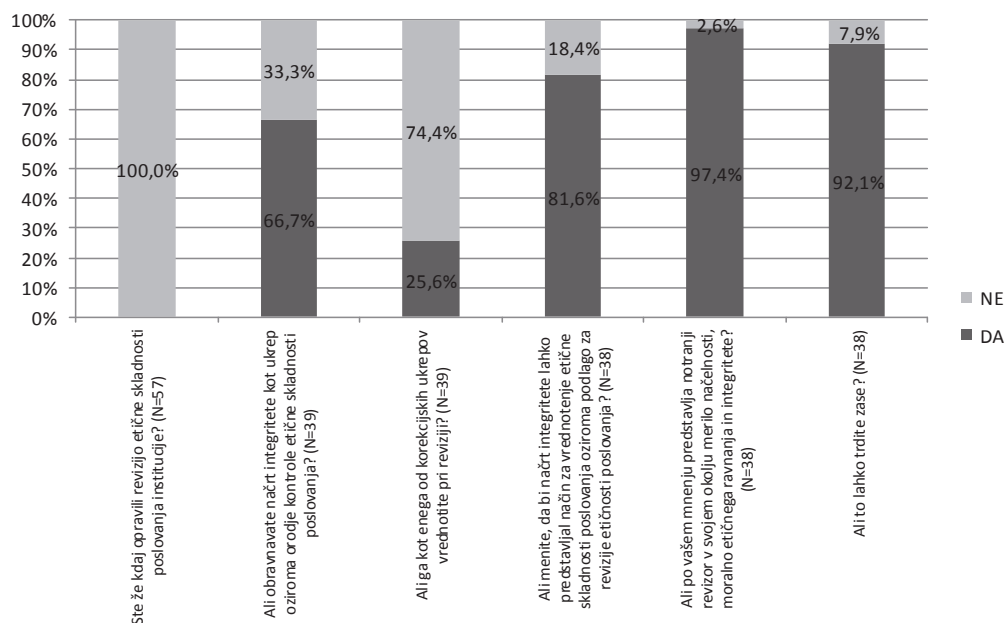
NEODVISNOST DELOVANJA NOTRANJEGA REVIZORJA



Ste bili v obdobju zadnjih 2 let v situaciji, ko so od vas zahtevali nekaj, kar razumete kot nezakonit ali neetičen vpliv oz. pritisk na vaše delo oziroma ste bili priča takim pritiskom? (N=48)		Kdo je bila ta oseba? (N=28)		Kaj so zahtevali?
DA	60,4 %	Nadrejeni	32,1 %	Da se izplačajo neopravljene nadure
		Drugi zaposleni	32,1 %	Da spremenijo revizijsko poročilo
		Sodelavec	10,7 %	Da zaščitijo storilca kaznivega dejanja
		Zaposleni druge v javnem sektorju	10,7 %	Da opustijo delovanje v smeri ugotovitve nepravilnosti
NE	39,6 %	Drugo (član občinskega sveta in pogodbeni partner)	7,1 %	Da opustijo nadzor nad izvajanjem pogodbe
				Da spregledajo neupravičeno uporabo javnega premoženja
		Predstavniki politične stranke	3,6 %	Da omilijo ugotovitve ali da diskreditirajo sodelavce
		Stranka	3,6 %	Da spremenijo letni plan revidiranja

Razveseljiv je tudi podatek, da nekateri notranji revizorji načrt integritete pri reviziji vrednotijo kot enega od korekcijskih ukrepov in ga obravnavajo kot ukrep oziroma orodje kontrole etične skladnosti poslovanja institucije.

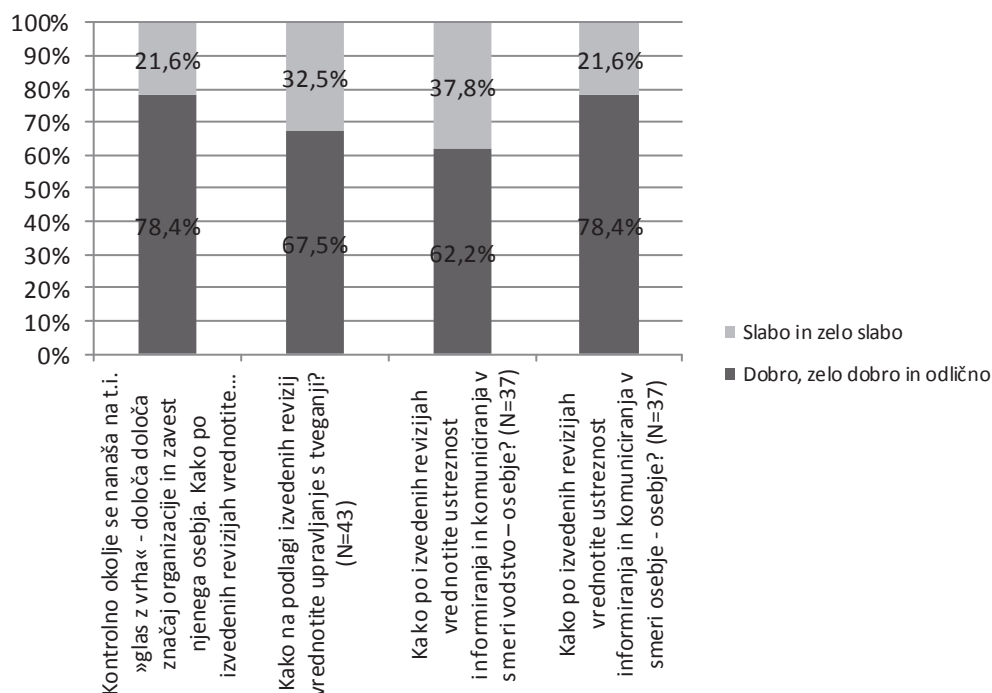
NAČRT INTEGRITETE KOT ORODJE REVIZIJE ETIČNE SKLADNOSTI



Velik delež anketiranih kontrolno okolje ocenjuje kot dobro, zelo dobro ali odlično. Kontrolno okolje se sicer nanaša na t. i. »glas z vrha« in predstavlja etične vrednote, ki jih je v instituciji vzpostavilo vodstvo – tako pri upravljanju s kadri in organizacijski strukturi kot vzpostavitvi sistema odgovornosti na vseh nivojih delovanja, ki določa

značaj organizacije ter zavest njenega osebja po izvedenih notranjih revizijah. Rezultati ankete kažejo tudi, da je komuniciranje v smeri osebje–osebje po izvedenih revizijah boljše kot komuniciranje v smeri vodstvo–osebje.

REVIZIJSKA OCENA ELEMENTOV NOTRANJEGA NADZORA



V anketi so notranji revizorji odgovarjali tudi na vprašanje o ugotavljanju skladnosti poslovanja z ZIntPK v okviru svojega dela. Največkrat so ugotavljanje skladnosti delovanja in poslovanja svoje institucije z ZIntPK preverjali v zvezi z nasprotjem interesov (91,7 odstotka), protikorupcijsko klavzulo (88,5 odstotka), nezdružljivostjo funkcij in članstva ter dejavnosti (86,9 odstotka) in omejitvami poslovanja (85,7 odstotka). Na drugi strani so notranji revizorji pri svojem delu največ neskladnosti poslovanja v povezavi z ZIntPK ugotovili na področju neupoštevanja nasprotja interesov (20,8 odstotka), neupoštevanja nezdružljivosti funkcij, članstva ter dejavnosti (20,8 odstotka), neupoštevanja omejitev poslovanja (16,7 odstotka), prav tako pa so ugotovili, da zaposleni slabo poznajo protikorupcijsko klavzulo in njeno uporabo (12,5 odstotka).

Ocena stanja v slovenskem bančnem sistemu z vidika sistemske korupcije

Komisija je na podlagi več prijav o spornem poslovanju bank v večinski državni lasti in podatkov, do katerih je prišla na osnovi lastne pobude, v letu 2011 in 2012 začela sistematično analizirati tudi razmere v slovenskem bančnem sistemu, in sicer v bankah, kjer ima država večinski delež oziroma prevladujoč vpliv. V tem postopku je komisija preučila več kot 40 poslov, ki so jih v obdobju od leta 2005 do leta 2011 obravnavale, odobrile in sklenile družbe iz Skupine NLB, d.d., in Skupine Nova KBM, d.d. Komisija je v obravnavanih primerih preučila odobrene kredite, terjatve in odkup terjatev, projektne posle in leasinge ter nakup in prodajo delnic. Obravnavani posli so bili izvedeni na ozemlju

Bančne dokapitalizacije predstavljajo metodo, s pomočjo katere se izvaja socializacija stroškov zasebnega okoriščenja, ki je bilo izvršeno v bankah, ki so, v širšem smislu besede, v lasti prebivalstva Republike Slovenije.

Komisija ocenjuje, da je pričakovanje, da bi bilo mogoče gospodarske razmere v državi izboljšati, ne da bi pred tem uredili razmere v slovenskem bančnem sistemu, neutemeljeno.

Republike Slovenije, Republike Hrvaške ter Bosne in Hercegovine. V okviru preiskave je komisija opravila razgovore z več kot 50 osebami, odgovornimi za odobravanje bančnih poslov in nadzor bančnega poslovanja.

Komisija je skladno z ZIntPK zavezana k zaščiti javnega interesa. Zato je dolžna odgovorne osebe in javnost opozarjati na primere sumov koruptivnih ravnanj ter na koruptivna ravnanja, v katerih so bili udeleženi, v njih sodelujejo, jih spodbujajo ali jih z nezadostno skrbnostjo opravljanja svojih nalog ter odsotnostjo ugotavljanja odgovornosti dopuščajo vodstvene in vodilne osebe bank z večinskim deležem ali prevladujočim vplivom države, člani nadzornih svetov teh bank in posredno, z nezadostno učinkovitim izvajanjem nadzorstvene funkcije, tudi Banka Slovenije. Ta je zadolžena, v skladu z obstoječo zakonsko ureditvijo, za oblikovanje sistema pravil za varno in skrbno poslovanje bank, njegovo uveljavljanje in nadzor nad vsemi bankami, ki delujejo na ozemlju Republike Slovenije. Tovrstni dejavniki korupcijskih tveganj in koruptivna ravnanja povzročajo gospodarsko škodo, slabijo ekonomski položaj državnih bank ter negativno vplivajo na gospodarske razmere v državi in na javnofinančna sredstva Republike Slovenije. Posledica ravnanj z znaki korupcije so oslabitve in tudi odpisi terjatev s strani bank, ki predstavljajo pomemben razlog večkratnih dokapitalizacij iz proračunskih sredstev. Z drugimi besedami – lahko rečemo, da predstavljajo bančne dokapitalizacije metodo, s pomočjo katere se izvaja socializacija stroškov zasebnega okoriščenja, ki je bilo izvršeno v bankah, ki so, v širšem smislu besede, v lasti prebivalstva Republike Slovenije. Komisija meni, da je tovrstno ravnanje docela nesprejemljivo.

Komisija ugotavlja in opozarja, da se v slovenskem bančnem sistemu soočamo z vrsto dejavnikov korupcijskih tveganj, s koruptivnimi ravnanji ter drugimi kršitvami ZIntPK. Tovrstna ravnanja nakazujejo, da se v Republiki Sloveniji, zlasti v primeru bank z večinskim lastniškim deležem ali prevladujočim vplivom države, soočamo z uveljavljenimi in sprejetimi praksami vodenja in upravljanja bank. Korupcijska tveganja in ravnanja se pojavljajo tako na ravni višjega kot tudi srednjega managementa in se nanašajo na obravnavo ter odobravanje naložb različnih bank z večinskim lastniškim deležem oziroma prevladujočim vplivom države, kot tudi na prakse s področja notranjega in zunanjega nadzora bančnega poslovanja v Republiki Sloveniji. Komisija meni, da so nujne izboljšave obstoječega poslovnega modela. To pomeni, da je treba odpraviti korupcijska ravnanja in bistveno zmanjšati raven korupcijskih tveganj, ki se pojavljajo v slovenskem bančnem sistemu zlasti v bankah v večinski državni lasti, ki imajo tudi zato več kot 80-odstotni delež od vseh slabih naložb bank, ki poslujejo v Sloveniji.

Komisija meni, da predstavljajo ravnanja z znaki korupcije enega od pomembnih razlogov, ki prispevajo k zaostrovanju gospodarskih in finančnih razmer v Republiki Sloveniji. Na ravni delovanja bančnega sistema gre za naslednje uveljavljene prakse, ki imajo znake koruptivnih ravnanj: (i) neustrezno upravljanje s tveganji, (ii) odločanje vodstvenih in vodilnih oseb o naložbah bank na podlagi političnih, poslovnih in osebnih povezav, (iii) pomanjkljiv in nezadosten notranji in zunanji nadzor nad bančnim poslovanjem, (iv) odsotnost doslednega ugotavljanja odgovornosti članov organov upravljanja in nadzora za ekonomsko neupravičene in druge slabe naložbe ter, posledično, (v) zmanjšanje zaupanja v slovenski bančni sistem. Med posledice koruptivnih ravnanj lahko uvrstimo tudi večkratna znižanja bonitetnih ocen bank in države ter nadaljnje negativne napovedi bonitetnih agencij. Zato se bo Republika Slovenija v prihodnje še dražje zadolževala v

tujini in še težje pridobivala finančna sredstva, ki jih potrebuje za financiranje delovanja državnega aparata ter izvedbo projektov, ki bodo državo privedli iz gospodarske krize. Komisija ocenjuje, da je pričakovanje, da bi bilo mogoče gospodarske razmere v državi izboljšati, ne da bi pred tem uredili razmere v slovenskem bančnem sistemu, neutemeljeno.

Komisija z vso odgovornostjo trdi, da bo reševanje oziroma sanacija bančnega sistema obremenjena z enako visoko stopnjo tveganj sistemske in politične korupcije, če se obenem pomembno ne spremeni institucionalni, pravni, organizacijski in operativni pristop ključnih deležnikov (upravljalcev, nadzornikov, lastnikov in regulatorjev). Sanacija slovenskega bančnega sektorja, ki bi vključevala zgolj sanacijo bančnih portfeljev, je z vidika tveganj, ki jih ocenjuje komisija, nezadostna. V tej luči komisija posebej opozarja, da je treba razumeti razliko med korupcijskimi tveganji in ekonomskimi/investicijskimi tveganji. Določena stopnja slednjih predstavlja naraven in nujen del delovanja bančnega, investicijskega in kapitalskega sektorja. Ne smejo pa biti ekonomska/investicijska tveganja obremenjena z dodatnimi in sistemskimi korupcijskimi tveganji. Sicer se znajdemo v situaciji, v kateri je danes pomemben del slovenskega bančnega sektorja. In v tem je po ugotovitvah komisije pomembna razlika med današnjo situacijo v Republiki Sloveniji od nekaterih drugih držav, ki imajo prav tako težave. Te so namreč pri nas potencirane ne samo zaradi slabih poslovnih odločitev v preteklosti, ampak zaradi neobvladovanja sistemskih korupcijskih tveganj, nesorazmernega političnega vmešavanja v bančni sistem, zlorabe t. i. »nacionalnega interesa« in obremenjenosti ključnih deležnikov z nasprotji interesov.

Komisija opozarja, da je ureditev razmer v slovenskem bančnem sektorju ključna, v kolikor želimo vzpostaviti pogoje vzdržne gospodarske rasti, ohraniti visoko raven blaginje prebivalstva Republike Slovenije, okrepiti raven zaupanja v nadzorne institucije države oziroma državni aparat in okrepiti zadovoljstvo z demokracijo kot zaželenim načinom vladanja.

OCENA STANJA

Komisija je na osnovi podatkov, ki jih je pridobila z analizo konkretnih primerov bančnih poslov, ki so jih obravnavali, odobrili in sklenili predstavniki bank z večinskim deležem ali prevladujočim vplivom države, zaznala številna ravnanja, ki imajo znake kaznivih dejanj zoper gospodarstvo. Komisija je ugotovila, izpostavlja in opozarja na naslednja sistemska korupcijska tveganja:

I.) Področje postopkov obravnavanja in odobravanja naložb bank

Komisija ugotavlja, da so obstoječi in uveljavljeni postopki odločanja ter sprejemanja odločitev o odobravanju bančnih naložb v slovenskem bančnem sistemu z vidika upravljanja in obvladovanja tveganja naložb premalo kakovostni oziroma učinkoviti in zato neustrezni. Vodijo namreč do odobravanja naložb neustreznim ter visoko tveganim neprimernim kreditojemalcem. Komisija ocenjuje, da so bile v slovenskem bančnem sistemu vzpostavljene razmere ter načini delovanja, ki dopuščajo, spodbujajo ali pa so zanje značilna naslednja korupcijska tveganja ter ravnanja:

Komisija opozarja, da je ureditev razmer v slovenskem bančnem sektorju ključna, v kolikor želimo vzpostaviti pogoje vzdržne gospodarske rasti, ohraniti visoko raven blaginje prebivalstva Republike Slovenije, okrepiti raven zaupanja v nadzorne institucije države oziroma državni aparat in okrepiti zadovoljstvo z demokracijo kot zaželenim načinom vladanja.

Neformalno delegiranje poslov.¹

Komisija je ugotovila, da so bili bančni posli v več obravnavanih primerih odobreni le na podlagi dogovora z vodstvenimi in vodilnimi osebami posameznih bank. V teh primerih gre predvsem za posle, ki jih sicer ne bi bilo mogoče odobriti, če bi upoštevali večino veljavnih bančnih kriterijev in pogojev. Pri obravnavanih poslih je bila pomembna časovna izvedba, saj je v večini primerov šlo za nujnost pridobitve denarnih sredstev. Komisija dopušča možnost, da predstavljajo dodaten dejavnik, ki bi lahko vplival na odobritev določene naložbe, neustrezna informiranost, napačna presoja ter nesposobnost, vendar okoliščine izvedbe naložb v obravnavanih primerih kažejo, da gre za ravnanja, ki jih ni mogoče pripisati omenjenim dejavnikom.

V več primerih gre za investicije, ki so namenjene za izvedbo milijonskih projektnih poslov, kjer je na strani investitorjev udeleženih več pravnih oseb, vrednost investicijskih poslov pa je precejšnja. Pri tem je prilagojena in precejšnja tudi vrednost instrumentov zavarovanj, ki jih v večini primerov predstavljajo netržni vrednostni papirji in neustrezne nepremičnine v Sloveniji in državah na območju nekdanje Jugoslavije.

Komisija zaznava, da gre v večini omenjenih primerov za posle, ki so bili dogovorjeni na ravni vodstva materinske družbe. V nadaljevanju so bili delegirani hčerinskim družbam, ki so jih tudi operativno izvedle.

Netransparentna izvedba postopkov odobravanja naložb.

Komisija ugotavlja, da v več primerih predlogov spornih naložb, ki so bili predloženi v odločanje pristojnim kreditnim odborom posameznih bank, niso bila upoštevana opozorila bančnih strokovnih služb. Gre predvsem za opozorila, ki se nanašajo na povečano tveganje naložbe, neustreznost bonitete, preveliko izpostavljenost banke do določene skupine podjetij ter neustreznost zavarovanja in ročnosti kredita.

Izpostavljenost vodstvenih in vodilnih oseb bank tveganjem zlorabe položaja, nasprotja interesov, izvajanja mobinga ter podajanja nezakonitih in neetičnih zahtev osebam na podrejenih položajih.

Komisija razpolaga z več elektronskimi sporočili in je seznanjena z več telefonskimi klici ter neformalnimi sestanki vodstvenih oseb, tj. članov uprave banke v državni lasti, iz katerih je razvidno, da so člani uprave izvajali mobing nad vodstvom hčerinske družbe v državi na območju nekdanje Jugoslavije. Prav tako je iz omenjenega gradiva razvidno, da so člani uprave banke v državni lasti na vodstvo hčerinske družbe na območju nekdanje Jugoslavije naslavljali nezakonite in neetične zahteve.

Izhajajoč iz analize revizijskih poročil, ki se nanašajo na posamezne obravnavane bančne posle, komisija ugotavlja, da v nekaterih primerih tudi poročila notranje bančne revizije izpostavljajo neutemeljene zahteve vodilnih oseb bank po spreminjanju predlogov naložb, ki so bili dani v odločanje kreditnim odborom in upravi banke. Pri tem pa vodilne osebe bank ne prevzemajo odgovornosti za »nasedle« naložbe.

Izpostavljenost vodstvenih in vodilnih oseb bank tveganju odobravanja naložb na osnovi osebnih, poslovnih in političnih povezav.

Komisija ugotavlja, da je v primeru vseh obravnavanih bančnih poslov prišlo do bistvenega odstopanja od ustrezne bonitetne ocene, primerne zavarovanja in ročnosti kreditov oziroma do občutnega odstopanja od veljavnih bančnih kriterijev, ki se uporabljajo v postopkih odobravanja bančnih naložb. Komisija ugotavlja, da so bili zato izpeljani tudi tisti bančni posli, ki brez predhodnih osebnih, poslovnih ali političnih povezav med kreditnojemalci in vodstvenimi ter vodilnimi osebami bank skoraj zagotovo ne bi bili odobreni.

Netransparenten sistem vodenja zapisnikov kreditnih odborov in uprav bank.

Pri preverjanju zapisnikov kreditnih odborov ter zapisnikov uprave ene izmed bank v državni lasti je bilo ugotovljeno, da banka zapisnikov kreditnih odborov ne vodi na transparenten način. Tako iz zapisnikov pri konkretnem obravnavanem predlogu naložbe ni mogoče razbrati, kako so glasovali posamezni člani kreditnega odbora. Zabeležene niso niti točke razprave, ki se nanašajo na predloge posameznih naložb, zato je nadaljnje ugotavljanje odgovornosti posameznega člana kreditnega odbora zelo oteženo ali ni mogoče – odločitve posameznikov se namreč izgubijo oziroma so zakrite za skupno odločitvijo kreditnega odbora kot kolegijskega organa.

Obstoj neformalnih centrov moči v okviru sektorjev in direktij znotraj banke ter vplivnih posameznikov izven banke.

Komisija je v okviru preiskave opravila več razgovorov, v katerih so bila vedno znova izpostavljena ista imena. Gre za osebe, ki predstavljajo »sive eminence« slovenskega bančništva in nosijo precejšen del odgovornosti za razmere v slovenskem bančnem sistemu.

¹ Gre za vplivanje vodstvenih in vodilnih oseb bank na osebe na podrejenih položajih in njihove zahteve po izvedbi določenih spornih poslov, ki v skladu z dobro bančno prakso in vsemi internimi bančnimi akti ne bi bili odobreni, saj občutno odstopajo od vseh bančnih kriterijev za odobravanje naložb.

Komisija ugotavlja, da je glavnina obravnavanih spornih poslov bank z večinskim lastniškim deležem ali prevladujočim vplivom države izpostavljena vsem zgoraj naštetim korupcijskim tveganjem. Ključna značilnost obravnavanih bančnih poslov je njihova neformalna delegiranost. Omenjeni sporni bančni posli so bili namreč izpeljani na pobudo vodstvenih in vodilnih oseb na osnovi osebnih, poslovnih ali političnih povezav. Spornim poslom so skupne naslednje značilnosti: 1.) bistvena odstopanja od veljavnih kriterijev, ki jih banke uporabljajo v postopkih odobravanja bančnih naložb oziroma poslov; 2.) netransparentnost izpeljanih postopkov odobravanja, ki je razvidna predvsem iz načina utemeljevanja posameznih odstopanj v okviru presoje kreditne sposobnosti kreditojemalca, ročnosti kredita, ustreznosti zavarovanja in posledično višine pribitka na obrestno mero.

Komisija ugotavlja in meni, da razlogi, v skladu s katerimi je mogoče upravičiti odstopanje od bančnih kriterijev za odobravanje naložb, v internih aktih bank niso dovolj natančno opredeljeni, kar omogoča zlorabo položaja oseb, ki delegirajo omenjene posle ali pa spodbudijo njihovo izvedbo. Odobravanje predlogov naložb, z vsemi odstopanji, je v pristojnosti posameznih kreditnih odborov ali uprav bank, pri čemer nekatere banke nimajo vzpostavljenega ustreznega sistema vodenja zapisnikov sej kreditnih odborov in uprav bank. Komisija ugotavlja, da obstoječi zapisniki ne omogočajo identifikacije oseb, ki so sprejele posamezno poslovno odločitev oziroma je v obstoječih zapisnikih onemogočen vpogled v glasovanje posameznega člana kreditnega odbora ali uprave. Opisano otežuje ali onemogoča morebitno kasnejše ugotavljanje odškodninske ali kazenske odgovornosti oseb, ki so sodelovale pri odločanju o posameznem bančnem poslu oziroma naložbi. Iz obravnavanih primerov je razvidno, da se posamezne odločitve vodstvenih in vodilnih oseb bank in njihovi osebni interesi skrijejo za sklepom pristojnega organa in kreditnega odbora. Komisija meni, da je treba resno razmisliti tudi o možnosti, da je tovrstno ravnanje motivirano oziroma je bilo vzpostavljeno in vzdrževano namerno.

Komisija poudarja, da so osebe, ki zasedajo vodstvene in vodilne položaje v obravnavanih bankah, pogosto člani več kreditnih odborov teh bank, kot tudi člani nadzornih svetov družb v pripadajoči bančni skupini. Zato so te osebe izpostavljene tveganjem zlorabe položaja, nasprotja interesov ter podajanja neetičnih in nezakonitih zahtev osebam na podrejenih položajih in poslovodstvu nadzorovanih oziroma hčerinskih družb ter družb vnukinj. Komisija ugotavlja, da so še posebej izraziti pritiski na vodstva hčerinskih družb in družb vnukinj v državah na območju nekdanje Jugoslavije. Prav tako meni, da z vidika obvladovanja nasprotja interesov in korupcijskih tveganj ni primerno, da je član uprave banke hkrati tudi predsednik ali član več nadzornih odborov hčerinskih družb ali družb vnukinj. Opisano množenje položajev v rokah ene in iste osebe, upoštevajoč obstoječo delegiranost in netransparentnost postopkov odobravanja naložb, namreč na eni strani olajšuje in omogoča uspešno realizacijo spornih bančnih poslov, na drugi pa bistveno otežuje ali onemogoča sledljivost sprejemanja odločitve in ugotavljanje odgovornosti.

Sistem delovanja in odločanja v obravnavanih bankah temelji na številnih internih aktih in pravilnikih. Temeljne akte odločanja predstavljajo akti banke, ki določajo pristojne osebe ali organe odločanja o naložbah, in akti o limitih posameznih pristojnih oseb,

organov banke in družb bančne skupine. Akti banke, ki – na eni strani – z vrednostnimi limiti določajo minimalne pristojnosti upravam družb bančne skupine in direktorjem poslovnih enot banke, dajejo – na drugi strani – organom banke, pristojnim za odločanje o strateških večmilijonskih naložbah veliko moč in banko izpostavljajo tveganju delegiranja poslov podrejenim in odvisnim družbam. Opisano vodi v manjšo transparentnost izpeljave postopkov in oteži, v nekaterih primerih pa celo onemogoči, določanje odgovornosti posameznih oseb pri spornih poslih.

Notranji akti in pravilniki bank, katerih določbe so usklajene s krovnim Zakonom o bančništvu, natančno opredeljujejo postopke ter kriterije odločanja o posameznih tipih bančnih naložb. Vendar komisija zaznava, da obstoječi Zakon o bančništvu ter notranji akti in pravilniki bank zaradi neustreznega obvladovanja korupcijskih tveganj omogočajo nastanek ponavljajočih se nevestnih in negospodarnih ravnanj vodstvenih in vodilnih oseb bank.

Komisija poudarja, da je delovanje bančnih notranjih revizijskih služb premalo kakovostno, zato tudi učinkovitost ni zadostna. Na osnovi obravnavanih primerov revizijskih postopkov posameznih- ali sklopa odobrenih bančnih naložb je bilo namreč ugotovljeno, da so ugotovitve notranjih revizij premalo objektivne in v presojanju in navajanju konkretnih kršitev določb internih bančnih aktov nenatančne, hkrati pa ne presojajo, ali je postopek izpeljave odobritve naložbe transparenten in ne navajajo odgovornih oseb v fazah obravnavanja ter odobravanja posamezne bančne naložbe.

Funkcijo nadzora bančnega poslovanja, poleg notranjih nadzornih mehanizmov, opravljajo tudi nadzorni sveti, ki niso seznanjeni z vsemi posli banke v postopku obravnavanja in odobravanja naložbe, temveč le s posli, h katerim je potrebno zaradi njihove vrednosti dati soglasje. Nadzorni sveti bank se na sejah seznani tudi s problematičnimi naložbami, ki vrednostno, prek rezervacij in odpisov terjatev, pomembno posegajo v bilančno vsoto ter kapitalsko ustreznost bank.

II.) Ravnanje članov uprav in nadzornih svetov bank

Komisija izpostavlja naslednja ugotovljena korupcijska tveganja in konkretna ravnanja vodilnih ter vodstvenih oseb in nadzornih svetov bank oziroma članov uprav in nadzornih svetov bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države:

Člani uprav in nadzornih svetov bank zavestno kršijo veljavne zakone ter določbe sprejetih etičnih kodeksov.

Komisija na osnovi obravnave več primerov ugotavlja, da pomenijo zahteve članov uprav in nadzornih svetov bank po poslovnih, organizacijskih in kadrovskih spremembah zaradi uresničevanja osebnih, poslovnih ali političnih interesov, ki jih ti naslavljajo na vodstva hčerinskih družb in družb vnukinj bančne skupine, ravnanje, ki je v nasprotju s pričakovano integriteto članov uprav bank.

Člani uprav in nadzornih svetov bank ne upoštevajo ugotovljenih nepravilnosti, na katere opozarjajo revizijska poročila, in ne sprejemajo ustreznih ukrepov ugotavljanja odškodninske in kazenske odgovornosti ter odpoklica/razrešitve članstva v upravi.

Na osnovi obravnave več primerov komisija zaznava, da se kljub pridobljenim notranjim revizijskim poročilom, ki opozarjajo na ugotovljene nepravilnosti in negospodarnost odobrenih poslov, člani uprav in nadzornih svetov na pridobljena poročila ne odzovejo zadostno in primerno, da ne sprejmejo ustreznih ukrepov in ne zahtevajo ugotavljanja morebitne individualne odškodninske in kazenske odgovornosti.

Člani uprav in nadzornih svetov so izpostavljeni tveganju nasprotja interesov.

Komisija ugotavlja, da je več članov nadzornih svetov in uprav bank v državni lasti že od samega nastopa funkcije izpostavljenih tveganju nasprotja interesov ali vsaj videzu njegovega obstoja. Izpostavljenost tveganju nasprotja interesov se po mnenju komisije dodatno povečuje s kroženjem članov uprav in nadzornih svetov po bankah ter podjetjih v večinski državni lasti, ali po bankah in podjetjih, v katerih ima država prevladujoč vpliv.

Komisija ocenjuje, da bi morali člani uprav in nadzornih svetov bank v primeru, ko ugotovijo, da je prišlo do kršitev relevantne zakonodaje s področja gospodarskih družb in bančništva ali sprejetih etičnih kodeksov, tvorno sodelovati s pristojnimi državnimi organi, saj je njihova naloga in zakonska dolžnost, da delajo v dobro banke in minimizirajo možnosti njenega oškodovanja. Komisija na podlagi več obravnavanih primerov, ki se nanašajo na poslovanje bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države opozarja, da vsi člani uprav in nadzornih svetov bank niso izkazali interesa po sodelovanju pri ugotavljanju nepravilnosti s področja pristojnosti komisije in kršitev določil ZIntPK. Poleg tega sta pristojni oddelek ene izmed bank v državni lasti in eden izmed članov nadzornega odbora hčerinske družbe v Skupini NLB komisijo namerno zavajala in podala nepopolna oziroma neresnična dejstva. Komisija ugotavlja, da so omenjena ravnanja v nasprotju s pričakovano integriteto nadzornikov in poslovodnih oseb bank v državni lasti. Obenem pa komisija poudarja, da neintegritetnega ravnanja ne gre posploševati na vse člane uprav in nadzornih svetov, saj znotraj teh obstajajo tudi izjeme, vendar njihovo etično in vestno ravnanje nima ustreznega učinka na kolegijske odločitve uprav in nadzornih svetov bank.

Pomemben je tudi način poročanja uprave nadzornemu svetu. Komisija tako ugotavlja, da poročila ne vsebujejo dovolj kvalitetnih informacij za učinkovito in kvalitetno izvajanje nadzora nad bančnim poslovanjem, v nekaterih primerih so uprave celo zavajale nadzorni svet banke. Obenem pa, sodeč po preučenih zapisnikih nadzornih svetov določene bančne skupine, tudi člani oziroma nadzorni sveti kot celota svoje naloge pogosto ne opravljajo dovolj profesionalno in vestno, kar se kaže tudi v pasivnosti posameznih članov, šibki zavzetosti in temeljitosti pri izvajanju nadzorstvenih nalog ter, po mnenju komisije, tudi zato premajhni učinkovitosti in uspešnosti.

Komisija poudarja, da je pravna urejenost² področja ravnanj članov uprav in nadzornih svetov bank v skladu s pričakovanim upoštevanjem najvišjih etičnih standardov, torej je

² Zakon o bančništvu (ZBan-1, Ur. l. RS, št. 131/2006) določa dolžnosti in odgovornosti članov uprave bank kot tudi pristojnosti nadzornega sveta ter dolžnosti članov njihovih nadzornih svetov. Hkrati so v statutih bank še natančneje opredeljene dolžnosti, pristojnosti in odgovornosti članov uprav in nadzornih svetov.

Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1, Ur. l. RS, št. 42/2006) vsebuje določbe odgovornosti ter pristojnosti uprav delniških družb, v še večji meri pa nadzornih organov teh družb.

Kodeks upravljanja javnih delniških družb z dne 8. 12. 2009 v 17. točki pravi, »da so odločitve članov nadzornega sveta in uprave neodvisne. Član nadzornega sveta ali uprave pri svojem delovanju in odločanju upošteva cilje družbe in jim podredi morebitne drugačne osebne ali posamične interese tretjih oseb, uprave, delničarjev, javnosti ali države«.

Člane nadzornih svetov skladno z Zakonom o gospodarskih družbah (ZGD-1, Ur. l. RS, št. 42/2006) voli skupščina delničarjev, zastopati pa morajo interese vseh delničarjev, torej interese družbe kot celote. Člani nadzornih svetov tako niso vezani na mnenja tistih, ki jih izvolijo, marveč morajo ščititi interese banke kot celote.

primerna, zadostna in ustrezna. Velik problem pa predstavlja dejstvo, da se zaradi tega, ker ne prihaja do ugotavljanja odgovornosti v primerih kršenja zakonodajnih določb ter priporočil etičnih kodeksov, neprimerna, nevestna, neetična in negospodarna ravnanja ponavljajo.

Komisija ugotavlja, da odgovorne osebe bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države pri odobravanju določenih poslov svoje in interese tretjih oseb postavljajo pred interese družbe, s svojim nevestnim upravljanjem družbe ter negospodarnim odločanjem omogočajo koristi sebi in tretjim osebam, hkrati pa povzročajo škodo javnim sredstvom. Navedena ugotovitev ustreza definiciji korupcije ZIntPK, v nekoliko širšem smislu pa splošno sprejetim značilnostim in opredelitvam korupcije, kot jih srečujemo v listinah organizacij, na primer Transparency International ter Organizacija združenih narodov.

Kodeksi postavljajo okvire korporativnega upravljanja, znotraj katerih naj bi delovale banke. Vzpostavljeni kodeksi naj bi zagotavljali skrbno in odgovorno delo uprave v skladu z interesi družbe ter zakonito poslovanje. Vendar kodeksi niso pravno zavezujoči in imajo zgolj naravo priporočila.

Neodvisnost nadzornega sveta predstavlja nujen pogoj za uspešno izvrševanje njegove osnovne funkcije in enega od glavnih mehanizmov za preprečevanje tveganja nasprotja interesov. Komisija ocenjuje in meni, da bo član nadzornega sveta, če želi v njem tudi ostati, upošteval lastniško strukturo slovenskih državnih bank, deloval v skladu z navodili skupine, ki ga je v nadzorni svet tudi izvolila. Zato bo interese skupine postavil pred interese banke ter delničarjev; slednje se je potrdilo tudi v primerih, ki jih je obravnavala komisija v sklopu preiskave razmer v določenih državnih bankah, v katerih so člani nadzornih svetov odvisni od uprav bank in večinskih delničarjev.

Komisija opozarja, da osebna povezanost članov nadzornega sveta in uprave banke lahko privede do pasivnega spremljanja dela uprave banke s strani nadzornega sveta in do pasivnosti nadzornega sveta, ki se ne odziva na sumljive in sporne oziroma naložbene tvegane poteze ter odločitve uprave. Komisija opozarja, da so člani nadzornih svetov odgovorni za svojo pasivnost in da so soodgovorni za vsako netransparentno ter sporno potezo uprave banke, s katero so bili oziroma bi morali biti seznanjeni in ki je v okviru nadzorstvene funkcije ne ovrednotijo oziroma se do nje ne opredelijo in ustrezno ukrepajo.

Komisija opozarja, da hkratno opravljanje več odgovornih funkcij v nadzornih svetih in upravah bank lahko privede do pasivnosti in neučinkovitosti članov nadzornih svetov ter da je mogoče sistem dvotirnega upravljanja hčerinskih oziroma odvisnih družb izkoristiti kot vir dodatnega zaslužka za vnaprej izbrane osebe. Ob tolikšnih delovnih obveznostih namreč ni mogoče pričakovati, da bodo člani uprav ter nadzornih svetov učinkovito opravljali vse svoje funkcije.

Z namenom spodbujanja visoke strokovnosti ter moralne in etične držbe članov nadzornih svetov (v primeru dvotirnega sistema vodenja) in neizvršnih članov upravnih odborov (v primeru enotirnega sistema vodenja družbe) je Združenje nadzornikov Slovenije 18. 5. 2006 sprejelo Etični kodeks Združenja nadzornikov Slovenije (v nadaljnjem bese-

dilu: ZNS)³. Ta napotuje, da naj člani nadzornih svetov delujejo skladno s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika ter neodvisno in etično, v skladu s svojim prepričanjem in po lastni vesti. Komisija opozarja, da ravna jo nekateri člani ZNS v nasprotju z napotki Etičnega kodeksa ZNS in da so ravno ti člani ZNS, glede na ugotovitve preiskave o razmerah v slovenskem bančnem sistemu, večkrat navedeni kot osebe, ki so opustile dolžno ravnanje ali so celo sodelovale in svetovale pri sprejemanju nevestnih, negospodarnih ter neetičnih odločitev vodstvenih in vodilnih delavcev bank.

Komisija ugotavlja, da se člani nadzornih svetov, kljub obveščenosti o spornih, neetičnih ali negospodarnih poslih vodstvenih in vodilnih oseb banke, na obvestila pogosto ne odzovejo in ne sprejmejo zadostnih primernih ukrepov zoper odgovorne osebe. Tako ugotovitve notranjih in zunanjih revizij, ki so v nekaterih primerih naročene s strani nadzornih svetov bank, ne dosežejo svojega namena. Komisija ocenjuje, da sta pri odkrivanju in pozivanju k odgovornosti za omenjene posle banke ključna interes in integriteta članov nadzornega sveta, saj interni akti, ki predpisujejo odobravanje naložb v bankah, namreč natančno opredeljujejo postopke in pristojnosti posameznih odgovornih oseb ter kreditnih odborov banke.

Komisija na osnovi več prijav in pridobljene dokumentacije ugotavlja kršenje na več ravneh sprejetih kodeksov (interni bančni etični kodeksi, Kodeks etike Združenja Manager, Etični Kodeks ZNS) in zakonodaje z ravnanjem vodstvenih in vodilnih oseb v bankah z večinskim lastniškim deležem ali prevladujočim vplivom države. Ob tem komisija izpostavlja zanikanje odgovornosti članov uprav bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države in premalo učinkovito delovanje večine vseh notranjih in zunanjih sistemov nadzora, kljub temu, da so pristojnosti uprav in nadzornih svetov družb jasno zakonsko opredeljene. Posledično do poziva k sprejetju odgovornosti za sporne in škodne odločitve prihaja le izjemoma.

III.) Kadrovanje v upravah, nadzornih svetih bank in na vodilnih nivojih znotraj bančne skupine

Kadrovanje ima ključno vlogo pri izpostavljenosti bančnega sistema korupcijskim tveganjem. Osebe, imenovane v uprave, nadzorne svete ter na ostala najodgovornejša delovna mesta v bančni skupini, bi morale ravnati v skladu z najvišjimi standardi integritete in odgovornosti ter vestno in gospodarno ravnati s premoženjem bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države. V zvezi s kadrovanjem podaja komisija naslednje ugotovitve, ki kažejo, da so za kadrovanje v slovenskem bančnem sistemu značilna številna korupcijska tveganja ter da obstoječ sistem kadrovanja v slovenskem bančnem sistemu olajšuje izvajanje koruptivnih ravnanj:

³ V Etičnem kodeksu je zapisano, da »etično ravnanje članov nadzornih svetov koristi vsem udeležencem trga kapitala in deležnikom podjetij, zato je eden od najpomembnejših ciljev Združenja nadzornikov Slovenije (ZNS), da si prizadeva za spoštovanje Etičnega kodeksa ZNS. Z zagotavljanjem ustreznih etičnih standardov in uveljavljanjem njihovega spoštovanja družbam in gospodarstvu kot celoti omogoča izbor kandidatov za člane nadzornih svetov in upravnih odborov z najvišjimi etičnimi standardi, kar predstavlja pomembno osnovo za širše uveljavljanje podjetniške in gospodarske etike«.

Izrazita izpostavljenost tveganju imenovanja oseb, ki so že v preteklosti ravnale sporno, nevestno in neetično.

Komisija na osnovi primerov, ki jih je obravnavala v preiskavi razmer v slovenskem bančnem sistemu, ugotavlja, da predstavniki lastnikov v skupščini banke v njen nadzorni svet imenujejo tudi osebe, za katere obstaja sum nezakonitega ravnanja in so bile v preteklosti celo kazensko ovadene. Komisija opozarja, da ni mogoče upravičiti pričakovanja, da bodo takšni člani uprave na novih funkcijah ravnali drugače kakor v preteklosti. Komisija meni, da lahko vodilne in vodstvene položaje v slovenskem bančnem sistemu zasedajo le osebe, katerih preteklo ravnanje ni bilo niti sporno niti neetično.

Izpostavljenost tveganju imenovanja oseb, ki ne izpolnjujejo kriterijev strokovnosti in izkušenosti s področja bančništva.

Komisija zaznava, da so nadzorni sveti za člane uprav bank v določenih primerih imenovali kandidate, ki v preteklosti niso delovali na področju bančništva. Opozarja, da se z imenovanjem kandidatov, ki nimajo tovrstnih izkušenj, močno poveča možnost neformalnega vplivanja na njihove odločitve ter sprejemanja nestrokovnih in neprimernih odločitev. Komisija ocenjuje, da neizkušenost kandidatov povečuje možnost morebitnega vplivanja na njihovo odločanje, ki bi ga lahko izvajali podjetniki, lobisti, interesne skupine ter politiki oziroma politične stranke.

Izpostavljenost tveganju netransparentno izpeljanih postopkov izbora in imenovanja vodilnih kadrov v bančnih skupinah.

V konkretnem primeru je komisija ugotovila, da je banka v večinski državni lasti na netransparenten način, brez javnega razpisa, na vodilno mesto svoje družbe vnukinje na Hrvaškem imenovala osebo, ki je v nadaljevanju zasedla celo vodstveno funkcijo v tej hčerinski družbi. Komisija glede na vse okoliščine obravnavanega primera ocenjuje, da je bila omenjena oseba na vodilno mesto v družbi vnukinji imenovana z namenom, da bi kasneje zasedla vodstveno funkcijo v hčerinski družbi in da je bilo opisano imenovanje načrtovano in izvedeno v skladu z interesi akterja, ki je z imenovanjem te osebe želel pridobiti vpliv na odločanje v hčerinski družbi.

Izpostavljenost tveganju političnega kadrovanja in klientelizma.

Komisija tudi zaznava, da se ob vsakokratni menjavi oblasti v Republiki Sloveniji pojavljajo pritiski v zvezi z imenovanjem nadzornih svetov in uprav bank z večinskim deležem ali s prevladujočim vplivom države. Komisija meni, da poskušajo slovenske politične stranke na ta način v bankah z večinskim deležem ali s prevladujočim vplivom države pridobiti vpliv na področju odločanja o bančnih poslih. Zato opozarja, da odločanje o bančnih poslih ne sme biti podrejeno interesom posameznih političnih strank in z njimi povezanih partikularnih interesov. Ob tem ni zanemarljivo dejstvo, ki ga izpričuje vsebina posameznih elektronskih sporočil oziroma elektronske pošte, s katero razpolaga komisija – da so tovrstne vplive in pritiske, tudi s kršitvijo predpisanih postopkov in svojih zakonskih pristojnosti, izvajali na upravo Agencije RS za kapitalske naložbe tudi člani oziroma predstavniki vlade.

Komisija opozarja, da so banke z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države izpostavljene tveganju političnega kadrovanja in klientelizma, saj prek obvladovanja finančnih tokov omogočajo usmerjanje in nadzor denarnega toka v nekaterih gospodarskih panogah, kot tudi med podjetji in posamezniki. Komisija sklepa, da je imenovanje oseb, ki so v preteklosti ravnale sporno, nevestno in neetično, na pomembne vodstvene in vodilne funkcije na enakih ali podobnih področjih delovanja motivirano prav z željo/interesom po obvladovanju bančnih poslov oziroma naložb in finančnih tokov.

Komisija opozarja, da so predstavniki lastnikov v skupščinah bank v več primerih na mesta članov nadzornih svetov imenovali osebe brez ustrezne integritete, ki niso ravnale v skladu s svojimi dolžnostmi ter odgovornostmi.

Komisija je pri preiskavi razmer v slovenskem bančnem sistemu namreč ugotovila, da člani nadzornih svetov in uprav bank pogosto ravnajo v nasprotju z visokimi etičnimi standardi korporativnega upravljanja in vodenja, da bi izpolnili pričakovanja, ki se nanašajo na osebne, politične in poslovne interese, v skladu s katerimi so bili imenovani na

pomembne funkcije.

Komisija se zavzema za odpravo političnega in klientelističnega kadrovanja, ki ga je treba omejiti s spoštovanjem na več ravneh sprejetih in že veljavnih kodeksov etike. Z upoštevanjem določil in standardov etičnih kodeksov s strani lastnikov, upravljavcev premoženja, nadzornih svetov in uprav bank se občutno zmanjša verjetnost koruptivnih ravnanj, zlorab položaja ter nevestnega in negospodarnega odločanja v škodo družb. Komisija opozarja, da nadzora nad politično in klientelistično obremenjenostjo postopka izbora in imenovanja vodstvenih ter vodilnih oseb bank v sedanjih razmerah namreč ni mogoče formalno zagotoviti in izvajati.

IV.) Izvajanje pristojnosti Banke Slovenije

Banka Slovenije je kot regulator bančnega trga odgovorna za pravilno in nesporno delovanje bank v Republiki Sloveniji. Komisija ugotavlja naslednja tveganja, ki se nanašajo na opravljanje nadzora nad bančnim poslovanjem in izdajo dovoljenj za člane uprav bank, ki so v pristojnosti Banke Slovenije:

Neveljavljanje razpoložljivih zakonskih možnosti in ukrepov upravljanja tveganj ter slabih naložb bank.

Komisija ugotavlja, da Banka Slovenije, kljub ustrezni zakonski podlagi in ugotovljenim nepravilnostim ter kršitvam internih aktov ali celo utemeljenemu sumu storitve kaznivih dejanj, le redko uporablja strožje ukrepe zoper slovenske banke.

Neprimerna odzivnost v primerih lastnih ali prek revizijskih poročil pridobljenih ugotovljenih nepravilnosti v postopkih odobravanja naložb.

Komisija zaznava, da se Banka Slovenije v določenih primerih na ugotovljene in pridobljene podatke ter informacije, kljub zaznamim nepravilnostim v postopkih odobravanja naložb, večkrat ne odzove zadostno in uprav ali nadzornih svetov bank ne pozove k razjasnitvi zadev.

Nekritično presojanje strokovnosti oseb in neupoštevanje preteklega spornega ter nevestnega ravnanja oseb pri izdajanju dovoljenj članom uprave bank s strani Banke Slovenije.

Komisija ugotavlja, da je Banka Slovenije izdala določeni osebi dovoljenje za opravljanje dela člana uprave banke z večinskim deležem države, in sicer kljub njeni sporni odločitvi glede obračunavanja plače člana uprave ene od družb v državni lasti.

Korupcijsko tveganje nastanka nasprotja interesov in neobjektivnosti opravljanja nadzora bank v postopkih izvajanja inšpekcijskih nadzorov in kasnejšega izrekanja ukrepov.

Na osnovi razpoložljivih podatkov, zlasti iz razgovorov tudi s sedanjimi in nekdanjimi uslužbenci Banke Slovenije, je komisija ugotovila, da isti inšpektorji Banke Slovenije (t. i. *portfolio managerji*) v daljšem časovnem obdobju opravljajo nadzore v istih bankah; tako se po mnenju komisije poveča tveganje nasprotja interesov inšpektorjev in posledično objektivnosti oziroma nezadostne učinkovitosti nadzorovanja bank. Temu pritrjujejo tudi podatki o številu in vrsti uporabljenih nadzorstvenih ukrepov, ki jih je komisija pridobila od Banke Slovenije. Banka Slovenije je namreč v okviru svojih nadzorstvenih postopkov v obdobju 2004–2011 izrekla⁴ več kot 800 opozoril zaradi različnih vrst ugotovljenih tveganj, nikoli pa ni izrekla opomina, odvzela ali pogojno odvzela licence kateremukoli članu uprave, niti ni dala pobude za odvzem pristojnemu nadzornemu svetu posamezne banke, čeprav je na primer zoper določene odgovorne osebe sama podala kazenske ovadbe zaradi suma storitve kaznivih dejanj.

⁴ 337 opozoril na področju kreditnih tveganj, 82 opozoril na področju likvidnostnih tveganj, 54 opozoril na področju tržnih tveganj, 44 opozoril na področju operativnih tveganj, 69 opozoril na področju obrestnih tveganj, 82 opozoril na področju preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, 102 opozorili na področju kapitalnih tveganj, 35 opozoril na področju organizacije in upravljanja.

Banka Slovenije ne opravlja učinkovitega nadzora nad poslovanjem bank.

Pomembnejše bonitetne agencije od leta 2011 vztrajno znižujejo bonitetne ocene slovenskim bankam z večinskim deležem ali s prevladujočim vplivom države, pri čemer ohranjajo negativne napovedi. Komisija ocenjuje, da je padec bonitetnih ocen povezan tudi z načinom oziroma oceno kakovosti upravljanja v slovenskem bančnem sistemu. Obseg slabih/nasedlih naložb se je namreč občutno povečal in se bo v prihodnjih mesecih najverjetneje še povečeval, močno oteženo pa je tudi kreditiranje pravnih in fizičnih oseb. Komisija ocenjuje, da se Banka Slovenije, kljub nekaj let trajajoči recesiji in poznavanju stanja ter obsega tveganih oziroma slabih terjatev, ni primerno/zadostno in dovolj hitro odzvala ter osredotočila na uveljavljanje in nadzorovanje sistema pravil za varno in skrbno poslovanje slabim naložbam izpostavljenih državnih bank ter v okviru svojih pristojnosti poskrbela, da bi bile nepravilnosti lažje ugotovljene in odpravljene; niti jih ni (z izjemo nekaj primerov v zadnjem obdobju) posredovala v reševanje pristojnim organom – torej ni v zadostni meri poskrbela za to, da bi se v prihodnje kar se da zmanjšala možnost spornega in tveganjem izpostavljenega poslovanja bank z večinskim deležem oziroma prevladujočim vplivom države.

Temeljni cilj Banke Slovenije je stabilnost cen. Da bi cilj dosledno uresničevala, opravlja naloge oblikovanja in uresničevanja denarne politike ter denarnega nadzora z odgovornostjo zagotavljanja splošne likvidnosti bančnega sistema. Posebej pomembno je, da banka oblikuje, uveljavlja in nadzoruje sistem pravil za varno ter skrbno poslovanje bank in hranilnic. Način opravljanja nadzora nad bankami natančneje določa Zakon o bančništvu⁵, ki opredeljuje tudi možne izrečene ukrepe nadzora Banke Slovenije. Komisija ocenjuje, da je Banka Slovenije svojo nalogo na področju nadzora v preučenem obdobju izvajala zgolj v močno omejenem obsegu.

Zaradi zaostrenih finančnih razmer, s katerimi se soočamo v zadnjih letih, je aktivno bančno poslovanje v Republiki Sloveniji oteženo, dostop do virov financiranja gospodarstva pa močno omejen. Posledica omejitve dostopa do virov financiranja sta kreditni in plačilni krč, ki še posebej ogrožata mala in srednje velika podjetja (kot izhaja, med drugim, iz raziskave o kakovosti gospodarskega okolja v Republiki Sloveniji, ki je bila po naročilu komisije izvedena aprila in maja 2012). V nekoliko širšem smislu lahko govorimo o tem, da zaostrene finančne razmere zavirajo gospodarsko rast in razvoj ter znižujejo raven blaginje prebivalstva Republike Slovenije. Sicer moramo pri presoji vzrokov kreditnega in plačilnega krča upoštevati še nekatere druge pomembne dejavnike, navkljub temu pa komisija ocenjuje, da je del odgovornosti za razmere v slovenskem gospodarskem sistemu potrebno pripisati Banki Slovenije.

Komisija se zaveda, da je Banka Slovenije v obdobju 2004–2012 izrekla mnogo opozoril in več ukrepov v obliki odredb za odpravo kršitev bančnega poslovanja, navkljub temu pa se komisiji zastavlja vprašanje o učinkovitosti, uspešnosti in zadostnosti opravljanja nadzora nad bankami, ki poslujejo na ozemlju Republike Slovenije, vključno z vsemi družbami bančne skupine. Komisija izpostavlja dejstvo, da je bila Banka Slovenije v nekaterih primerih, ki jih komisija obravnava na osnovi revizijskih poročil, seznanjena z nepravilnostmi, koruptivnimi ravnanji ter celo sumi storitev kaznivih dejanj, kljub temu pa v večini teh primerov ni ustrezno ukrepala ali obvestila pristojnih organov. Komisija opozarja, da ima Banka Slovenije vso potrebno pravno podlago za ustrezno presojo kandidatov za člane uprav bank⁶ in s tem legitimno pravico oziroma zakonsko dolžnost,

⁵ Zakon o bančništvu določa, da Banka Slovenije pri opravljanju svojih nalog in pristojnosti ter področju nadzora na podlagi informacij, ki so na voljo v tistem trenutku, ustrezno upošteva mogoč vpliv svojih odločitev na stabilnost finančnega sistema držav članic, kar zlasti velja v izrednih finančnih razmerah.

⁶ Pogoji izdaje dovoljenj članom uprav bank so določeni v Zakonu o bančništvu ter na njegovi podlagi sprejetem Sklepu o skrbnosti članov uprave in nadzornega sveta bank in hranilnic.

da dovoljenja tistim kandidatom, ki po njeni presoji ne ustrezajo najvišjim etičnim standardom upravljanja ne podeli. Vendar komisija ugotavlja, da je Banka Slovenije navedeno pravico oziroma dolžnost v obdobju od leta 1991 pa vse do danes izjemno redko uresničila.

Komisija se zaveda, da je za imenovanje članov uprav bank primarno odgovoren in pristojen nadzorni svet banke, vendar je dolžnost in pravica Banke Slovenije, da v skladu z zagotavljanjem varnega in skrbnega poslovanja bank po sprejetih kriterijih dodatno presoja ustreznost kandidatov in nato izda ali zavrne dovoljenje kandidatom, ki so jih nadzorni sveti bank sicer že imenovali. Prav tako ima Banka Slovenije, v skladu z Zakonom o bančništvu, pristojnost odvzema ali pogojnega odvzema dovoljenja članom uprav bank, česar pa se Banka Slovenije kljub ugotovljenim nepravilnostim, koruptivnim ravnanjem in celo sumom storitve kaznivih dejanj ni posluževala. Pri tem velja izpostaviti tudi podeljevanje razrešnic članom uprav bank s strani nadzornih svetov. Primeri, ko članom uprav ni bila podeljena razrešnica in niso bili razrešeni svojih dolžnosti in odgovornosti zaradi nezaupanja v njihovo preteklo delo, bi morali predstavljati resen zadržek v postopkih, v katerih imenujejo nadzorni sveti posamezne člane uprav na nove funkcije. Obenem pa bi morali predstavljati resen zadržek tudi za Banko Slovenije, ki bi lahko na tej osnovi zavrnila izdajo dovoljenja za imenovanje v upravo banke.

Temeljne ugotovitve komisije

Ugotovitve komisije, ki temeljijo na obravnavi konkretnih primerov koruptivnih ravnanj ter drugih kršitev ZIntPK, kažejo, da so razmere v slovenskem bančnem sistemu, torej v pretežnem delu slovenskega bančnega sistema, zaskrbljujoče in da so spremembe v delovanju slovenskega bančnega sistema nujne, če želimo vzpostaviti in ohraniti pogoje za vzdržen gospodarski razvoj ter blaginjo prebivalstva Republike Slovenije. Komisija med drugim ugotavlja, da so vodstveni in vodilni kadri bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države v preteklih letih odobraval kreditne brez ustreznih zavarovanj, da so kredite odobraval kreditorejalcem z neprimerno bonitetno oceno, kreditno zelo izpostavljenim kreditorejalcem in prevzemali velika tveganja pri financiranju dvomljivih projektnih poslov, ki jih je bilo ob predpostavki skrbne analize bonitete dolžnikov in ekonomske upravičenosti projektov predvidljivo skorajda nemogoče izpeljati in katerih donosnost je bila predvidljivo izjemno nizka oziroma tvegana. Komisija opozarja, da prevzeta tveganja bank pri tovrstnih poslih vplivajo na delež reprogramiranih kreditov, v nadaljevanju pa na povečanje deleža slabih terjatev in končno privedejo do povečanja deleža delno in v celoti odpisanih bančnih terjatev. Velik obseg omenjenih poslov vpliva na zmanjšanje kapitalske ustreznosti bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države, zaradi česar so potrebne dodatne dokapitalizacije, ki jih financira državna blagajna, posredno torej državljani oziroma prebivalstvo Republike Slovenije.

Komisija ugotavlja, da je nekritično oziroma premalo skrbno presojanje bonitete dolžnikov in upravičenosti investicij oziroma projektov ter odobravanje naložb bank posledica lahkorniselnosti in malomarnosti pri sprejemanju odločitev o posameznih naložbah in zlorab položaja vodstvenih ter vodilnih oseb bank zaradi uveljavljanja njihovih oseb-

nih, poslovnih in političnih interesov, kar se kaže predvsem v obliki neformalnega delegiranja poslov osebam na podrejenih položajih v bankah. Komisija izpostavlja ugotovitve, ki se nanaša na več obravnavanih nepremičninskih poslov in poslov, zavarovanih z nepremičninami, ki so jih materinske banke odobravale prek hčerinskih družb in družb vnukinj na ozemlju držav nekdanje Jugoslavije. Komisija ugotavlja, da so banke v državah na ozemlju nekdanje Jugoslavije, v zvezi s kreditiranjem in leasing posli, naročale storitev cenitve objektov, ki so jih opravljali isti cenilci, ki so vrednosti nepremičnin in premičnin prilagajali potrebam bank in kreditojemalcev.

Komisija opozarja, da interni akti bank, ki natančno določajo postopke obravnavanja in odobravanja bančnih naložb, pogosto niso upoštevani ali se jih zaobide, saj so postopki odobravanja spornih poslov bank pogosto izvedeni netransparentno in v okviru pristojnosti oziroma pravice odločanja uprave. Pri eni izmed bank v večinski državni lasti je bilo ugotovljeno, da zaradi neprimernega vodenja zapisnikov sej kreditnih odborov in uprave banke ni mogoče ugotoviti, kakšne so bile odločitve njihovih posameznih članov, kar posledično pomeni, da je morebitno uveljavljanje njihove individualne odškodninske in kazenske odgovornosti izjemno oteženo ali celo onemogočeno.

Komisija ugotavlja, da člani uprav obvladujoče banke prek članstva v nadzornih odborih več odvisnih družb nadzirajo njihovo poslovanje, hkrati pa so člani kreditnih odborov banke, ki v skladu s svojimi pristojnostmi odobravajo večje naložbe odvisnih družb. Po oceni komisije opisano podvajanje funkcij predstavlja veliko nevarnost izpostavljenosti korupcijskemu tveganju zlorabe položaja, nasprotja interesov in neučinkovitemu izvajanju nadzorstvene funkcije. Zaradi prevzemanja številnih pomembnih odločevalskih in nadzornih funkcij s strani istega člana uprave je vprašljiva tudi učinkovitost in uspešnost njihovega dela.

Komisija opozarja, da so člani nadzornih svetov in uprav bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države pogosto tesno osebno in politično povezani, kar neredko vodi v neodzivnost, neučinkovitost ter neustreznost izvajanja nadzora nad poslovanjem banke. Tako nadzorni sveti bank kljub seznanjenosti z dejstvom, da odobravajo sporne in visoko tvegane (na primer neustrezno zavarovane) naložbe kreditno že izpostavljenim ali sicer nezmožnosti plačila izpostavljenim komitentom in kljub razkritjem nepravilnosti v okviru internih revizijskih poročil bank, ki jih v nekaterih primerih celo sami naročajo, ne sprejmejo ustreznih ukrepov za ugotavljanje individualne odgovornosti, niti zadostnih ukrepov za obvladovanje oziroma preprečitev ekonomsko neupravičenih ter omejitev tveganih naložb.

Komisija ugotavlja, na osnovi analize več internih revizijskih poročil, ki so jih naročile bančne uprave, da revizije pogosto razkrivajo le določene nepravilnosti poslov in oseb, kar vzbuja dvom v objektivnost opravljenih internih revizij. Pristransko oziroma omejeno razkrivanje nepravilnosti kaže, da so vsaj nekatere revizijske službe bank odvisne od bančnih uprav, obenem pa pristranska in omejena poročila onemogočajo učinkovit nadzor, ki ga nad delom uprav izvajajo nadzorni sveti.

Ravnanja članov uprav in nadzornih svetov, ki jih obravnava komisija v okviru preiskave razmer v slovenskem bančnem sistemu, so v nasprotju z na več ravneh sprejetimi etičnimi standardi upravljanja in nadziranja. Nekateri aktivni člani ZNS, ki so sodelovali pri

oblikovanju in sprejemu Etičnega kodeksa ZNS, da bi spodbudili višjo raven strokovnosti in integritete članov nadzornih svetov, so udeleženi v več bančnih poslih, pri katerih je, kot ugotavlja komisija, prišlo do kršenja predpisanih in sprejetih etičnih standardov, kot tudi do kršenja na podlagi Zakona o bančništvu sprejetega Sklepa o skrbnosti članov uprave in nadzornega sveta bank in hranilnic. Pomemben vzrok omenjenih neetičnih ravnanj predstavlja tudi izbira kandidatov za člane uprav ter nadzornih svetov. Na izbor kandidatov v bankah in podjetjih z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države namreč pogosto vplivajo politična pripadnost ter vračanje osebnih in poslovnih uslug, kar pomeni, da izbor kandidatov pogosto ni pogojen z njihovo ustrezno strokovnostjo in izkušnjami. Sporno, neetično, nevestno in celo negospodarno ravnanje vodstvenih in vodilnih oseb bank je zato sicer nedopustno, a po oceni komisije žal ne predstavlja ovire za nadaljnje zasedanje najpomembnejših funkcij v drugih bankah, podjetjih in zavodih v neposredni ali posredni lasti države.

Komisija izpostavlja dejstvo, da je imenovanje članov uprav bank v pristojnosti nadzornih svetov, vendar člani uprav svoje funkcije ne morejo opravljati brez izdanega dovoljenja Banke Slovenije, ki na tem področju ni dovolj aktivna in je zato soodgovorna za razmere, s kakršnimi se soočamo v slovenskem bančnem, v širšem smislu pa tudi v gospodarskem in političnem sistemu. Kriteriji presojanja ustreznosti kandidata za člana uprave banke so določeni v Zakonu o bančništvu ter Sklepu o skrbnosti članov uprave in nadzornega sveta bank in hranilnic, ki ga je sprejela Banka Slovenije. Komisija meni, da Banka Slovenije pri izdaji dovoljenj članom uprav premalo kritično in strogo presoja ustreznost posameznih kandidatov, ki so v preteklosti ravnali neetično, nevestno in negospodarno, četudi iz teh ravnanj izhaja celo sum storitve kaznivih dejanj. Poleg tega ima Banka Slovenije skladno z Zakonom o bančništvu pravico, da članom uprav bank ob ugotovitvi hujših kršitev dovoljenje za opravljanje funkcije člana uprave tudi odvzame. Vendar komisija ugotavlja, da Banka Slovenije, z ozirom na zaostrene finančne razmere, ki so v določenem obsegu posledica neetičnih, nevestnih, negospodarnih in za banke škodljivih odločitev vodstvenih in vodilnih oseb bank, ni opravila ustreznega, temeljitega in učinkovitega nadzora, številni popravljalni ukrepi ali opozorila, ki jih izreka, pa so očitno premalo učinkoviti in zato po mnenju komisije neustrezni. Ob tem komisija ugotavlja, da je bila Banka Slovenije z več primeri spornih poslov bank tudi seznanjena ali pa jih je prek izvedenih inšpekcijskih pregledov ugotovila sama, vendar od bank v državni lasti ni ali pa ni takoj zahtevala pravočasnega in učinkovitega reševanja spornih poslov ter s svojim ukrepi ni omejila njihovega nadaljnjega odobranja.

Komisija poudarja, da bo – glede na to, da se sprejema zakonodaja o sanaciji državnih bank s prenosom slabih bančnih naložb na novoustanovljeni Slovenski državni holding oziroma na slabo banko – z enostavnim kumulativnim prenosom slabih bančnih naložb otežena sledljivost in transparentnost postopkov njihovega odobranja. Že tako majhen izkazan interes lastnika bank po ugotavljanju in uveljavljanju individualne odškodninske ter kazenske odgovornosti bi bil v primeru prenosa slabih bančnih naložb še manjši kot v primeru, če do prenosa ne bi prišlo. Komisija opozarja, da prenos slabih bančnih naložb ne more in ne sme biti motiviran s težnjo, da bi se vodilne ter vodstvene osebe bank z večinskim deležem ter s prevladujočim vplivom države izognile svoji morebitni kazenski kot tudi siceršnji odgovornosti za razmere v slovenskem bančnem sistemu.

Zaostrene finančne in gospodarske razmere, ki znižujejo raven življenjskega standarda in vodijo do krčenja socialnih pravic državljanov Republike Slovenije, predstavljajo spodbudo, na podlagi katere mora Vlada RS vzpostaviti individualno odškodninsko in kazensko odgovornost vodstvenih in vodilnih oseb bank v državni lasti ter s prevladujočim vplivom države. Komisija meni, da je docela neupravičeno, da se stroški, ki so posledica koruptivnih ravnanj vodstvenih in vodilnih oseb v slovenskem bančnem sistemu, prelagajo na pleča tistega dela prebivalstva Republike Slovenije, ki ni bilo udeleženo in ne uživa koristi zgoraj opisanih koruptivnih ravnanj. Isto velja za vsako nadaljnjo dokapitalizacijo bank z večinskim deležem ter s prevladujočim vplivom države, kot tudi za morebitno ustanovitev državnega holdinga.

Komisija poudarja, da lahko le odločno, etično in vestno ravnanje Vlade RS, Banke Slovenije, nadzornih svetov in uprav bank okrepi zaupanje domače in tuje javnosti v slovenski bančni sistem ter s tem pripomore k ustavitvi nadaljnega padanja bonitetnih ocen slovenskih bank in države ter omogoči ponoven zagon rasti gospodarstva in ohrani doseženo raven njegove blaginje.

Priporočila komisije

Komisija poziva banke z večinskim lastniškim deležem in s prevladujočim vplivom države k dopolnitvi internih bančnih aktov, ki se nanašajo na postopke obravnavanja in odobravanja bančnih naložb z namenom povečanja notranje transparentnosti omenjenih postopkov. Preiskava razmer v slovenskem bančnem sistemu je namreč pokazala, da je obstoječa bančna regulativa na tem področju izrazito nezadostna. Interni akti bank morajo zagotavljati in omogočati formalno dokumentirano ter dejansko sledljivost tistih ravnanj, ki so privedla do odobritve posameznega posla. S tem bo bistveno povečana transparentnost postopkov odobravanja bančnih poslov in zmanjšano tveganje, da bo prišlo do izvedbe neformalno delegiranih poslov oziroma odobritve naložb brez predhodne dejanske skrbne analize bonitet kreditojemalcev oziroma ekonomske upravičenosti projekta.

Komisija poziva banke, prvič, da zaradi povečanja transparentnosti postopkov obravnavanja in odobritve naložb ter obvladovanja izpostavljenih korupcijskih tveganj z dopolnitvami internih aktov zagotovijo ustrezno dokumentiranost in sledljivost navzdol delegiranih poslov; drugič, da natančno opredelijo vzroke odstopanj od opredeljenih kriterijev kreditne sposobnosti, ustreznosti zavarovanja, ročnosti in pribitka na obrestno mero; in tretjič, da sprotno obveščajo člane nadzornega sveta o naložbah, ki so bile odobrene kljub bistvenim odstopanjem od sprejetih kriterijev banke. Interni akti bank, ki določajo pristojnosti odločanja posameznih oseb o naložbah banke, morajo zaradi dejstva, da iste osebe hkrati zasedajo več odločevalskih funkcij znotraj bančne skupine, opredeljevati tudi individualno odgovornost na posameznih nivojih odločanja. Na ta način bi se zmanjšala izpostavljenost korupcijskemu tveganju nasprotja interesov, zlorabe položaja in podajanja nezakonitih ter neetičnih zahtev osebam na podrejenih položajih; hkrati bi se v nadaljevanju omogočilo lažje ugotavljanje morebitne odškodninske in kazenske odgovornosti oseb, vpletenih v posle, ki so bili odobreni v nasprotju z vestnostjo in skrbnostjo dobrega ter poštenega gospodarja. Po mnenju komisije pa bi hkrati morali interni akti banke natančno predpisovati minimalne standarde in vsebino rednih ter izrednih revizijskih poročil, ne glede na naročnika revizije, kar bi preprečilo

uveljavljanje dvojnih meril pri izvajanju notranjega nadzora.

Komisija opozarja, da morajo vodstvene in vodilne osebe bank sprejemati odločitve, ki so tako strokovno pravilne kot tudi etično ustrezne in seveda v korist družbe, ki jo vodi. Upoštevanje etičnih kodeksov zagotavlja transparentnost poslovanja in upravljanja s strani vodstvenih in vodilnih oseb bank. Banka je lahko namreč v svojem delovanju etična samo toliko, kolikor so etične njene vodstvene in vodilne osebe. Komisija opozarja, da je vzdržno delovanje bančnega sistema utemeljeno na zaupanju, ki ga je mogoče vzdrževati le na temelju poštenega in etičnega ravnanja, medtem ko so razmere v slovenskem bančnem sistemu žal takšne, da zaupanje vanj spodkopavajo.

Komisija priporoča bankam, da z ustreznimi organizacijskimi in funkcionalnimi rešitvami vzpostavijo oziroma izboljšajo delovanje notranjih sistemov zagotavljanja skladnosti poslovanja s strokovnimi in etičnimi standardi ter notranjimi akti in predpisi, ki bodo zagotavljali sprotno in učinkovitejše odkrivanje ter odzivanje na nezakonita in neetična ravnanja vključno z goljufijami v škodo družbe oziroma skupine družb.

Komisija bankam za boljše upravljanje in obvladovanje tveganj priporoča vzpostavitev oziroma razširitev skupnega sistema medsebojne izmenjave informacij tudi o boniteti strank, ki so pravne osebe.

Komisija priporoča bankam, da izboljšajo postopke izbire in imenovanja vodilnih in vodstvenih oseb tako, da bodo onemogočali izbiro oziroma zaposlovanje politično, poslovno in osebno povezanih nezadostno usposobljenih ter izkušenih posameznikov in hkrati zagotavljali izbiro posameznikov, katerih rezultati minulega dela obetajo in jamčijo uspešnejše ter odgovornejše kadre, s tem pa kakovostnejše vodenje poslov in družb.

Komisija meni, da bi morala Banka Slovenije kot neodvisna institucija, ki nastopa v vlogi regulatorja bančnega trga, s proaktivnim nadzorom in pripravo smernic bančnega poslovanja učinkoviteje uveljavljati pravila, ki, na eni strani, dejansko omogočajo in zagotavljajo varno ter skrbno poslovanje bank in, na drugi strani, vzpostavljajo boljše pogoje odkrivanja tveganjih ravnanj in nepravilnosti ter seveda odgovornih oseb, ki odobravajo sporne bančne naložbe, hkrati pa bi morala z izrečenimi ukrepi nadzora preprečevati nastanek nadaljnjih zlorab v bančnem poslovanju. Poleg tega Banki Slovenije po oceni komisije določila Zakona o bančništvu in Sklepa o skrbnosti članov uprav in nadzornih svetov bank in hranilnic že sedaj zagotavljajo zadostno pravno podlago in ukrepe, na podlagi katerih lahko pri izdajanju dovoljenj kandidatom za člane uprav, ki jih predlagajo nadzorni sveti bank, presoja tudi etično ustreznost in strokovno primernost kandidatov. Zakonodaja ji že v tem trenutku omogoča, da odvzame že izdano dovoljenje članu uprave, ki krši standarde etičnega ravnanja in upravljanja banke. Komisija meni, da Banka Slovenije omenjenih zakonskih možnosti glede na razmere oziroma stanje v državnih bankah ni oziroma ne uporablja v zadostni meri, ki bi zagotavljala ustrežnejšo in učinkovitejšo izvajanje funkcije regulatorja oziroma nadzornika. Nasprotno, soočeni smo s primeri, ko Banka Slovenije izda dovoljenje članom uprav bank, ki so v preteklosti izkazano ravnali nevestno, neetično, negospodarno in v nasprotju z integriteto vodstvenih ter vodilnih oseb.

Komisija priporoča, da Banka Slovenije pri izdaji dovoljenj za člane uprav in morebiti *de lege ferenda* člane nadzornih svetov kriterije in presojo izpolnjevanja predpisanih krite-

rijev začne izvajati bolj kritično in dosledneje zavračati kandidate, ki pogojev ne izpolnjujejo oziroma njihova pretekla poslovna kariera kaže in vzbuja dvom o njihovi strokovni, izkustveni in etični primernosti. Enako velja za izvajanje nadzorstvene funkcije nad delovanjem članov uprav in nadzornih svetov, pri čemer mora Banka Slovenije po mnenju komisije sproti in takoj, ko izve za predpisane razloge neprimernosti, presoјati in odločati o primernosti posameznih članov organov upravljanja in nadzora za nadaljnje opravljanje funkcije. Ob tem komisija poziva Banko Slovenije tudi k razmisleku o standardiziranem vzporednem ugotavljanju primernosti članov oziroma nadzornih svetov posamezne banke v primeru, ko bi Banka Slovenije izrekla opomin, pogojni odvzem ali odvzem licence članu uprave, nadzorni svet pa pred tem ne bi zaznal oziroma podvzel kakršnihkoli nadzorstvenih ukrepov zaradi ravnanja posameznega člana, ki bi bilo podlaga za uporabljen ukrep Banke Slovenije. Čeprav dosedanja praksa nadzornih svetov bank tega pogosto ne izkazuje, namreč ni dvoma, da je prvopoklicani in odgovorni organ nadzora tudi za uporabo ukrepa odpoklica s funkcije člana uprave prav nadzorni organ posamezne banke.

Komisija nadalje opozarja, da je nujno, da se v Republiki Sloveniji vzpostavijo pogoji, v katerih bo zagotovljena visoka raven neodvisnosti revizijskih služb. Neodvisnost naj bo zagotovljena tako notranjim kot tudi zunanjim revizorjem.

Prav tako razmer ne bo mogoče razrešiti, v kolikor se iz slovenskega bančnega sistema oziroma procesov odločanja in kadrovanja ne izločijo tisti akterji, ki so povezani s političnimi strankami ter uporabljajo politično in gospodarsko moč za uveljavljanje političnih interesov ter interesov zasebnikov, ki so v nasprotju z interesi Republike Slovenije oziroma njenih davkoplačevalcev in državljanov.

Komisija opozarja, da nosijo velik del odgovornosti za razmere v slovenskem bančnem sistemu politične stranke ter vse dosedanje vlade Republike Slovenije. V kolikor želimo urediti razmere v družbi, gospodarstvu ter politični areni, moramo onemogočiti in prekiniti klientelistične in koruptivne povezave med politiko, gospodarstvom ter zasebniki.

ZAKLJUČNE OPOMBE

Komisija nikakor ne trdi, da je problematična večina vodilnih in vodstvenih oseb, zaposlenih v slovenskem bančnem sistemu, ali večina članov nadzornih organov družb. V slovenskem bančnem sistemu so namreč zaposleni in delujejo tudi številni pošteni in odgovorni, a očitno premalo upoštevani in vplivni posamezniki, katerih položaj in zaposlitve so bile lahko tudi ogrožene zaradi prevlade koruptivnih praks in odvisne od vplivnih posameznikov na odločevalskih položajih.

Komisija se zaveda, da za zaostrene gospodarske in socialne razmere, s kakršnimi se soočamo v Republiki Sloveniji, ni mogoče kriviti le delovanja slovenskega bančnega sistema. Vendar je nujna podkrepitev zavedanja, da predstavlja bančni sistem, ki deluje vzdržno ter ni onesnažen s koruptivnimi ravnanji in ugotovljenimi dejavniki korupcijskega tveganja, nujen predpogoj za vzdržno gospodarsko rast, blaginjo prebivalstva, trajnostni razvoj in ohranitev suverenosti Republike Slovenije.

V kolikor želimo urediti razmere v družbi, gospodarstvu ter politični areni, moramo onemogočiti in prekiniti klientelistične in koruptivne povezave med politiko, gospodarstvom ter zasebniki.

Ocena stanja slovenskega poslovnega okolja z vidika sistemske korupcije

Raziskava o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v Republiki Sloveniji je bila opravljena med slovenskimi podjetji, ki se ukvarjajo s pridobitno (profitno) dejavnostjo. Financiranje raziskave je omogočilo Veleposlaništvo Združenega kraljestva; komisija namreč v proračunu za leto 2012 ni imela sredstev za izdelavo tovrstnih raziskav in analiz. Ciljna oseba v podjetju je bil posameznik, ki v organizaciji opravlja vodstveno funkcijo (npr. glavni direktor, pomočnik oziroma namestnik direktorja, finančni direktor ali drug član najvišjega vodstva podjetja).

Podjetja so bila pri vzorčenju razdeljena v tri skupine:

- mala podjetja (5 do 49 zaposlenih): vzorčenih je bilo 3146 enot;
- srednja podjetja (50 do 249 zaposlenih): vzorčenih je bilo 1019 enot;
- velika podjetja (250 ali več zaposlenih): vzorčenih je bilo 280 enot.

Pri zbiranju podatkov je bila uporabljena kombinacija telefonskega in spletnega anketiranja, ki je potekalo med 26. 3. in 24. 4. 2012.

Skupni realizirani numerus je 583 anket, od tega 200 spletnih (34 odstotkov) in 383 telefonskih anket (66 odstotkov). Povprečna dolžina izpolnjevanja vprašalnika je bila približno 15 minut (15 minut in pol pri telefonskem ter 14 minut in pol pri spletnem anketiranju).

Končno število izvedenih anket po skupinah (velikosti podjetij) je naslednje:

- mala podjetja (5 do 49 zaposlenih); $n=317$, od tega 192 telefonskih in 125 spletnih anket (skupno število podjetij, ki so ob klicu izbrala možnost spletnega anketiranja, je bilo 378; 33 odstotkov jih je na spletno anketo tudi dejansko odgovorilo); v sklopu malih podjetij smo razločevali med mikro in malimi podjetji – v primeru mikro podjetij gre za podjetja s 5 do 9 zaposlenimi, v primeru malih podjetij pa za podjetja z 10 do 49 zaposlenimi;
- srednja podjetja (50 do 249 zaposlenih); $n=205$, od tega 152 telefonskih in 53 spletnih anket (skupno število podjetij, ki so ob klicu izbrala možnost spletnega anketiranja, je bilo 183; 29 odstotkov jih je na spletno anketo tudi dejansko odgovorilo);
- velika podjetja (250 ali več zaposlenih); $n=61$, od tega 39 telefonskih anket in 22 spletnih anket (skupno število podjetij, ki so ob klicu izbrala možnost spletnega anketiranja, je bilo 57; 36 odstotkov jih je na spletno anketo tudi dejansko odgovorilo).

Vsak od posameznih vzorcev – torej vzorec mikro, malih, srednje velikih in velikih podjetij – je reprezentativen, torej odgovori, na primer, managerjev malih podjetij predstavljajo stališča in položaj, ki je značilen za vsa mala podjetja v državi. Obenem pa je reprezentativen tudi seštevek odgovorov vseh podjetij; torej predstavljajo rezultati pričujoče raziskave razmere, položaj in stališča, ki so značilna za gospodarstvo v državi kot takšno.

Podatki so bili uteženi s pomočjo poststratifikacije – na zbranih podatkih je bilo naknadno izvedeno uteževanje vzorca, ki porazdelitev izbrane spremenljivke prilagodi populacijski strukturi.

VIRI, VSEBINA IN CILJ RAZISKAVE

Pri pripravi raziskave smo se opirali na več vprašalnikov, ki merijo širše značilnosti gospodarskega okolja in iščejo povezave med dejavniki kakovosti gospodarskega okolja ter vzdržnostjo gospodarske rasti. Med drugim smo izhajali iz vprašalnika raziskave BEEPS (Business Environment and Enterprise Performance Survey), tj. Raziskave o poslovnem okolju in uspehu podjetij, ki jo je v 90. letih prejšnjega stoletja izvedla Svetovna banka, ter na vprašalnike primerjalnih raziskav o konkurenčnosti nacionalnih gospodarstev, ki ju izvajata Svetovni ekonomski forum in Inštitut za razvoj managementa.

Opredelili smo več področij zanimanja. V izhodišču smo povpraševali po splošnih dejavnikih, ki vplivajo na kakovost poslovnega okolja, vključno s korupcijo. V drugem sklopu vprašanj smo obravnavali različne finančne dejavnike in njihovo problematičnost za delovanje ter rast podjetja, v tretjem sklopu smo anketirane povpraševali po različnih zvrsteh korupcije, s katerimi se srečujejo podjetja v Republiki Sloveniji, končno, v četrtem sklopu vprašanj, pa smo povpraševali še po dejavnikih, ki predstavljajo korupcijska tveganja ali pa so rezultat korupcije in odsotnosti nadzornih institucij. Slednje lahko označimo za dejavnike, ki so odraz prisotnosti korupcijskih tveganj, ki jih lahko pripišemo obstoju sistemske korupcije oziroma ujetja države in gospodarstva.

Pri opredeljevanju vprašanj, vključenih v drugi in četrti sklop, smo v največji meri izhajali iz rezultatov raziskav o konkurenčnosti, ki ju izvajata Svetovni ekonomski forum in Inštitut za razvoj managementa. Pridobljeni rezultati so pokazali, da je oris kakovosti poslovnega okolja pri nas, ki ga ponujajo rezultati obeh omenjenih raziskav in se nanašajo na razmere v RS v zadnjih dveh letih, pravilen. V osnovi gre za to, da je položaj, v katerem se je znašlo gospodarstvo v RS, zelo ali celo izjemno slab, da financiranje podjetij oziroma blokada denarnih tokov predstavlja izjemno veliko težavo, da je zakonska in siceršnja regulativa v državi z vidika konkurenčnosti gospodarstva brez dvoma škodljiva, končno in nenazadnje pa lahko na podlagi pridobljenih podatkov sklepamo tudi o izraziti škodljivosti državnega lastništva ter zaskrbljujoči razširjenosti ekonomskega rentništva.

V nadaljevanju ne povzemamo vseh rezultatov in ugotovitev Raziskave o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v Republiki Sloveniji, temveč le najpomembnejše. Celotno raziskovalno poročilo bo v kratkem dostopno na spletnih straneh komisije.

Raziskavo smo začeli z vprašanjem o stanju slovenskega gospodarstva.

NAJPREJ BI VAS PROSILI, DA OCENITE, KAKŠNO JE, PO VAŠEM MNENJU, TRENUTNO STANJE SLOVENSKEGA GOSPODARSTVA?

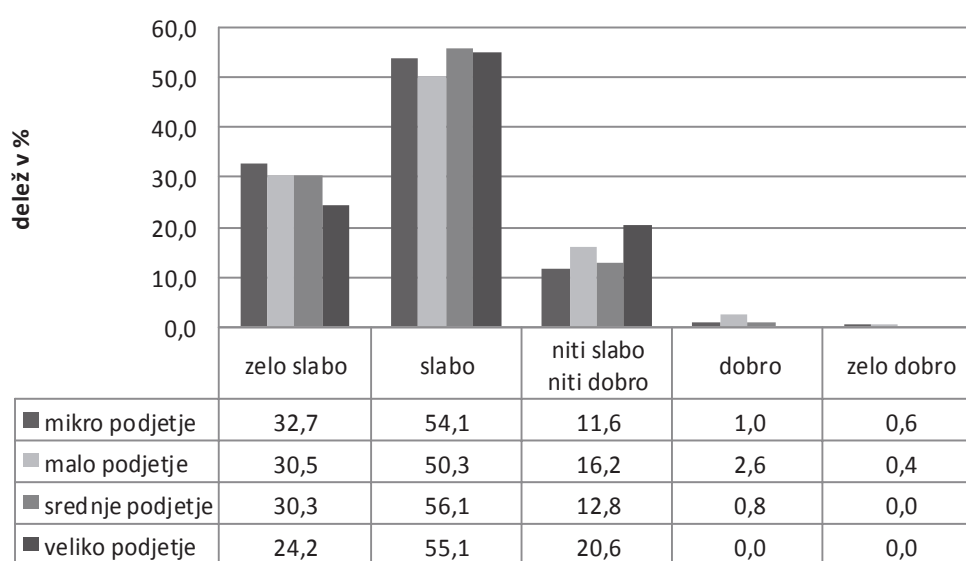
Odgovor	Delež
1 – zelo slabo	30,18
2 – slabo	53,51
3 – niti slabo, niti dobro	14,64
4 – dobro	1,39
5 – zelo dobro	0,28

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 5 je 1,88.

Razvidno je, da kar 85 odstotkov predstavnikov vseh v raziskavo vključenih slovenskih podjetij ocenjuje, da je stanje slovenskega gospodarstva zelo slabo ali slabo.

Pregled podatkov po velikosti podjetij pokaže, da predstavniki vseh podjetij, torej ne glede na njihovo velikost, ocenjujejo, da je stanje slovenskega gospodarstva zelo slabo ali slabo. Med predstavniki mikro podjetij je takšnih 87 odstotkov, med predstavniki malih 81 odstotkov, med predstavniki srednjih 86 odstotkov in med predstavniki velikih podjetij 79 odstotkov. Med predstavniki velikih podjetij jih tudi največ, 20,6 odstotka, ocenjuje, da stanje slovenskega gospodarstva ni niti slabo niti dobro. Obenem pa ni med njimi niti enega, ki bi ocenjeval, da je stanje slovenskega gospodarstva dobro ali zelo dobro.

OCENA TRENUTNEGA STANJA SLOVENSKEGA GOSPODARSTVA



Nadaljujemo z analizo izbranih dejavnikov iz štirih zgoraj opredeljenih sklopov.

OCENA PROBLEMATIČNOSTI IZBRANIH SPLOŠNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE IN RAST PODJETIJ V RS

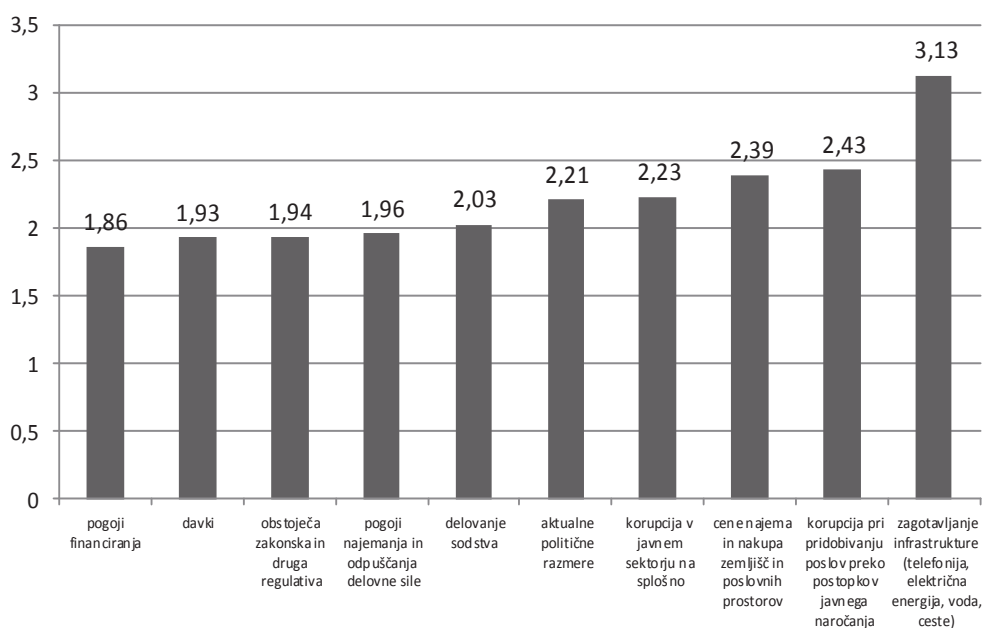
V nadaljevanju so predstavljene povprečne vrednosti ocen vseh splošnih dejavnikov, ki vplivajo na delovanje in rast podjetij, vključenih v Raziskavo o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v Republiki Sloveniji (dalje: raziskava); na lestvici: 1 – to je velika ovira; 4 – to ni ovira:

Dejavnik	Povprečje
pogoji financiranja	1,86
zagotavljanje infrastrukture (telefonija, električna energija, voda, ceste)	3,13
cene najema in nakupa zemljišč in poslovnih prostorov	2,39
pogoji najemanja in odpuščanja delovne sile	1,96
davki	1,93
obstoječa zakonska in druga regulativa	1,94
delovanje sodstva	2,03
aktualne politične razmere	2,21
korupcija v javnem sektorju na splošno	2,23
korupcija pri pridobivanju poslov prek postopkov javnega naročanja	2,43

Povprečne vrednosti predstavljamo tudi v grafični obliki:

POVPREČNE VREDNOSTI OCENE PROBLEMATIČNOSTI SPLOŠNIH DEJAVNIKOV
ZA DELOVANJE IN RAST PODJETJA

(NA LESTVICI: 1 – TO JE VELIKA OVIRA; 4 – TO NI OVIRA)



Iz zgornjega grafa je razvidno, da predstavljajo pogoji financiranja največjo oviro pri poslovanju slovenskih podjetij. Sledijo davki, pogoji najemanja in odpuščanja delovne sile ter delovanje sodstva. Korupcija v javnem sektorju in pri pridobivanju poslov v postopkih javnega naročanja sta v drugi polovici navedenih ovir, na zadnjem mestu pa je zagotavljanje infrastrukture. Nikakor pa navedeno ne pomeni, da predstavlja korupcija nepomemben dejavnik. Povprečje petih ocen se nahaja pod ali zelo blizu srednje vrednosti, ki znaša 2, štiri srednje vrednosti, vključujoč korupcijo, pa ne presegajo srednje vrednosti 2,5. Torej se podjetja pri vseh teh dejavnikih srečujejo z velikimi ali precejšnjimi ovirami. Pogosto so deleži predstavnikov podjetij, ki navajajo, da predstavlja določen dejavnik pri delovanju in rasti njihovega podjetja oviro (gre za seštevek odgo-

vorov »to je velika ovira« in »to je še znosna ovira«), višji od 60 odstotkov. Tudi v primeru zagotavljanja infrastrukture velja, da se s tovrstnimi težavami srečuje nezanemarljivo velik delež podjetij, med katerimi so tudi srednje velika in velika, kar je nenavadno – glede na njihovo ekonomsko in najverjetneje tudi politično moč oziroma možnosti vplivanja na odločevalce na ravni lokalne samouprave/občinski ravni kot tudi na ravni države.

Poleg omemb korupcije, ki predstavljajo ocene, ki se nanašajo na korupcijo kot takšno, se vsaj še v primeru pogojev financiranja, zakonske in druge regulative, delovanja sodstva, najema in nakupa zemljišč ter zagotavljanja infrastrukture srečujemo s korupcijskimi tveganji, ki so lahko povezana s koruptivnimi ravnanji ali pa so njihova posledica.

V nadaljevanju predstavljamo podrobnejšo analizo izbranih splošnih dejavnikov.

PROSIMO VAS, DA OCENITE, KAKO PROBLEMATIČNI SO ZA DELOVANJE IN RAST VAŠEGA PODJETJA SPODAJ NAŠTETI DEJAVNIKI:

... POGOJI FINANCIRANJA

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	50,18
2 – to je še znosna ovira	26,06
3 – to je majhna ovira	11,55
4 – to ni ovira	12,21

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 1,86.

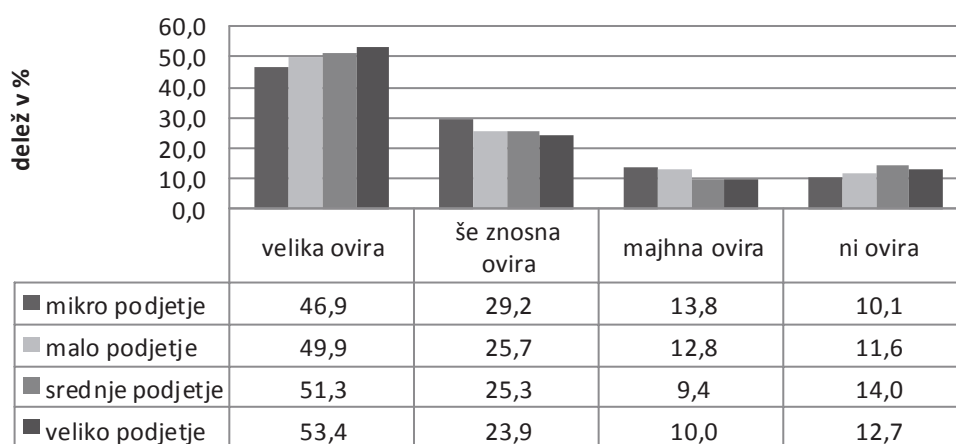
Razvidno je, da tri četrtine, tj. 76 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da predstavljajo pogoji financiranja veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja, na drugi strani pa jih 24 odstotkov meni, da predstavljajo pogoji financiranja za delovanje njihovega podjetja majhno oviro ali jih sploh ne ovirajo.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da predstavniki vseh podjetij ocenjujejo, da predstavljajo pogoji financiranja za delovanje in rast njihovega podjetja problem. Med predstavniki mikro podjetji jih 76 odstotkov ocenjuje, da predstavljajo pogoji financiranja veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja, prav tako med malimi, medtem ko je takšnih med srednje velikimi in velikimi podjetji 77 odstotkov. Zanimivo je, da z velikostjo podjetja narašča tudi delež podjetnikov, ki izjavljajo, da predstavljajo pogoji financiranja veliko oviro za delovanje njihovega podjetja. Med predstavniki mikro podjetij je takšnih 47 odstotkov, med predstavniki malih 50 odstotkov, med predstavniki srednje velikih 51 odstotkov in med predstavniki velikih podjetij 53 odstotkov.

Primerjava povprečnih vrednosti ocen problematičnosti različnih dejavnikov za delovanje in rast podjetja oziroma podjetij pokaže, da so pogoji financiranja najbolj problematični od vseh v raziskavo uvrščenih dejavnikov.

PROBLEMATIČNOST DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE PODJETJA ...

POGOJI FINANCIRANJA



... OBSTOJEČA ZAKONSKA IN DRUGA REGULATIVA

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	38,12
2 – to je še znosna ovira	39,93
3 – to je majhna ovira	12,22
4 – to ni ovira	9,73

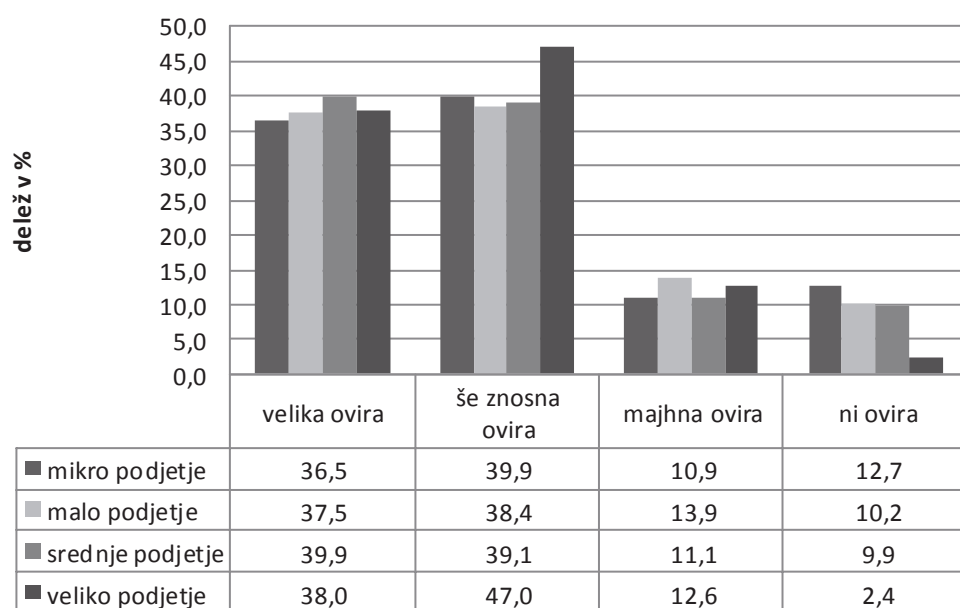
Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 1,94.

Razvidno je, da skoraj štiri petine, tj. 78 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavlja obstoječa zakonska in druga regulativa veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 76 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavlja obstoječa zakonska in druga regulativa veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih prav tako 76 odstotkov, med srednje velikimi 79 odstotkov, med velikimi pa največ, kar 85 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavlja obstoječa zakonska in druga regulativa veliko oviro pri delovanju in rasti 40 odstotkov srednje velikih podjetij, da je ta ovira še znosna, pa navaja 47 odstotkov predstavnikov velikih podjetij. Le 2 odstotka predstavnikov velikih podjetij navajata, da predstavlja obstoječa zakonska in druga regulativa pri delovanju ter rasti njihovega podjetja majhno oviro.

Zgornjo ugotovitev lahko razberemo tudi iz mednarodnih raziskav, na primer iz Letopisa svetovne konkurenčnosti Inštituta za razvoj managementa ter Poročila o globalni konkurenčnosti Svetovnega ekonomskega foruma.

PROBLEMATIČNOST DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE PODJETJA ...
OBSTOJEČA ZAKONSKA IN DRUGA REGULATIVA



... POGOJI NAJEMANJA IN ODPUŠČANJA DELOVNE SILE

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	43,17
2 – to je še znosna ovira	29,96
3 – to je majhna ovira	14,32
4 – to ni ovira	12,56

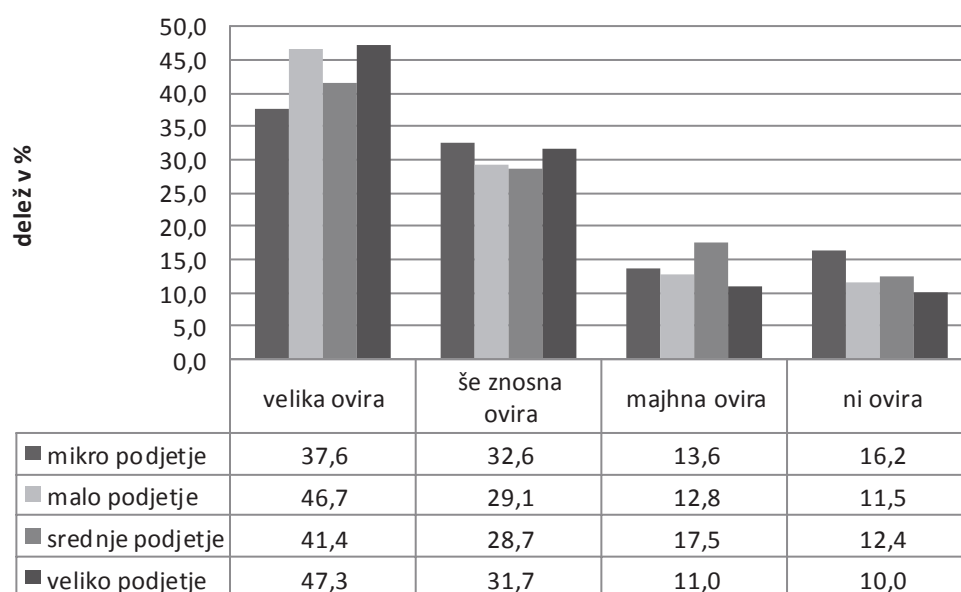
Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 1,96.

Razvidno je, da skoraj tri četrtine, tj. 73 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da predstavljajo pogoji najemanja in odpuščanja delovne sile veliko ali še znošno oviro za delovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 70 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavljajo pogoji najemanja in odpuščanja delovne sile veliko ali še znošno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 76 odstotkov, med srednje velikimi 70 odstotkov, med velikimi pa največ, in sicer 79 odstotkov. Zanimivo je, da največji delež podjetij, ki jih bremeni delovnopravna zakonodaja, najdemo med malimi in velikimi podjetji. Da predstavljajo davki veliko oviro pri poslovanju njihovih podjetij, navaja 47 odstotkov predstavnikov malih in 47 odstotkov predstavnikov velikih podjetij.

Da je slovenska zakonodaja na omenjenem področju ena od najbolj problematičnih, potrjujejo tudi mednarodne raziskave, na primer Letopis svetovne konkurenčnosti Inštituta za razvoj managementa ter Poročilo o globalni konkurenčnosti Svetovnega ekonomskega foruma.

PROBLEMATIČNOST DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE PODJETJA ...
 POGOJI NAJEMANJA IN ODPUŠČANJA DELOVNE SILE



... DELOVANJE SODSTVA

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	45,58
2 – to je še znosna ovira	23,36
3 – to je majhna ovira	13,94
4 – to ni ovira	17,12

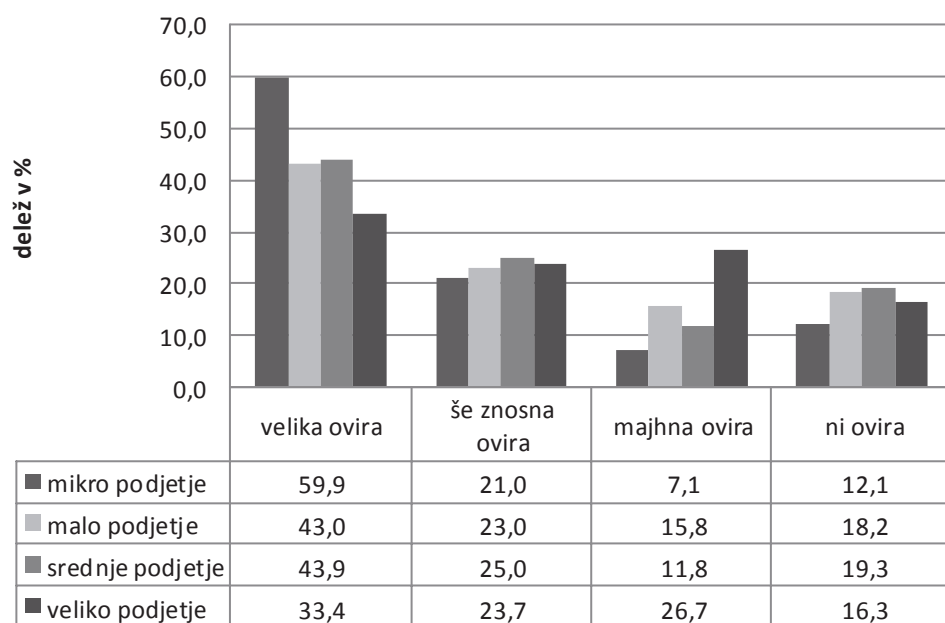
Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,03.

Razvidno je, da več kot dve tretjini, tj. 69 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavlja delovanje sodstva veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,20 (s statistično značilnostjo 0,01), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjšo težavo zanj predstavlja delovanje sodstva. Nikakor pa to ne pomeni, da predstavlja delovanje sodstva nepomembno oviro tudi za srednje velika ali velika podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da kar 81 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavlja delovanje sodstva veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 66 odstotkov, med srednje velikimi 69 odstotkov, med velikimi pa najmanj, 57 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavlja delovanje sodstva veliko oviro pri delovanju in rasti 60 odstotkov mikro podjetij, da je ta ovira še znosna, pa navaja 44 odstotkov predstavnikov srednje velikih podjetij. Na drugi strani – tudi tukaj povzemamo najvišje deleže – pa predstavlja delovanje sodstva majhno oviro pri delovanju in rasti 27 odstotkov velikih podjetij in ne predstavlja ovire pri 19 odstotkih srednje velikih podjetij.

PROBLEMATIČNOST DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE PODJETJA ...
DELOVANJE SODSTVA



... KORUPCIJA V JAVNEM SEKTORJU NA SPLOŠNO

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	36,05
2 – to je še znosna ovira	25,08
3 – to je majhna ovira	18,47
4 – to ni ovira	20,39

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,23.

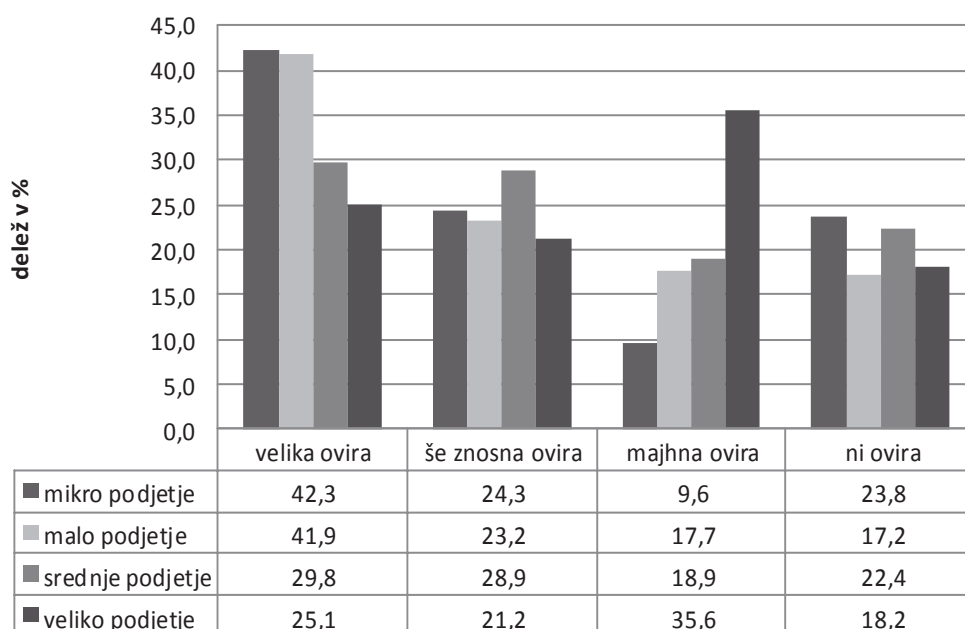
Razvidno je, da tri petine, tj. 61 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavlja korupcija v javnem sektorju na splošno veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,21 (z visoko statistično značilnostjo 0,00), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjši problem predstavlja zanj korupcija v javnem sektorju. Nikakor pa to ne pomeni, da predstavlja korupcija v javnem sektorju nepomembno oviro tudi za srednje velika ali velika podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 67 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavlja korupcija v javnem sektorju veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 64 odstotkov, med srednje velikimi največ, 70 odstotkov, in med velikimi 64 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavlja korupcija v javnem sektorju veliko oviro pri delovanju in rasti 42 odstotkov mikro podjetij, da je ta ovira še znosna, pa navaja 29 odstotkov predstavnikov srednje velikih podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – pa predstavlja korupcija v javnem sektorju majhno oviro pri delovanju in rasti 36 odstotkov velikih podjetij, da korupcija v javnem sektorju zanje ne predstavlja

ovire, pa navaja 24 odstotkov predstavnikov mikro podjetij. Verjetno se v tem primeru srečujemo s podjetji, ki ne sodelujejo na razpisih s področja javnega naročanja. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki navajajo, da korupcija v javnem sektorju zanje ne predstavlja ovire, najdemo med malimi podjetji, takšnih je 17 odstotkov.

PROBLEMATIČNOST DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE PODJETJA ...
KORUPCIJA V JAVNEM SEKTORJU NA SPLOŠNO



... ZAGOTAVLJANJE INFRASTRUKTURE (TELEFONIJA, ELEKTRIČNA ENERGIJA, VODA, CESTE)

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	9,28
2 – to je še znosna ovira	19,77
3 – to je majhna ovira	19,43
4 – to ni ovira	51,51

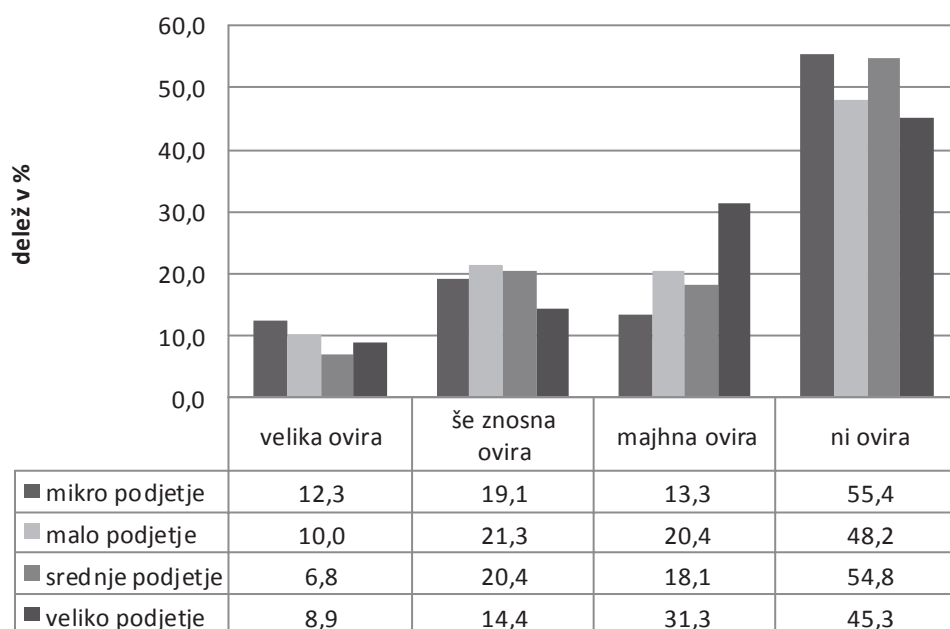
Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 3,13.

Razvidno je, da dobra četrtina, tj. 29 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da predstavlja zagotavljanje infrastrukture veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovih podjetij, na drugi strani pa jih 71 odstotkov ocenjuje, da predstavlja zagotavljanje infrastrukture za delovanje njihovih podjetij majhno oviro ali jih sploh ne ovira.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da 31 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavlja zagotavljanje infrastrukture veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovih podjetij, z enakim deležem se srečujemo tudi med malimi podjetji, medtem ko je takšnih med srednje velikimi 27 odstotkov in med velikimi podjetji 23 odstotkov. Pridobljena ocena je pomenljiva. Zagotavljanje infrastrukture v razviti družbi, med katere brez dvoma spada tudi Slovenija, namreč ne bi smelo predstavljati tolikšnega problema. Še posebej pa ne bi smelo predstavljati problema za srednje velika ali velika podjetja, ki se kar v četrtinskem deležu soočajo s težavami pri zagotavljanju infrastrukture.

Sicer je obravnavani dejavnik še najmanj problematičen med vsemi v raziskavo vključeni dejavniki, ki vplivajo na delovanje in rast podjetja, vendar to še ne pomeni, da lahko njegovo podrobno obravnavo opustimo. Verjetno se na navedenem področju srečujemo s korupcijskimi tveganji, ki jim bomo morali v prihodnje posvetiti več pozornosti.

PROBLEMATIČNOST DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE PODJETJA ...
ZAGOTAVLJANJE INFRASTRUKTURE



Nadaljujemo z obravnavo finančnih dejavnikov oziroma dejavnikov financiranja podjetij. Gre za področje, ki predstavlja največjo oviro pri delovanju podjetij v Republiki Sloveniji v obdobju zadnjih nekaj let. Slednje je jasno razvidno tudi iz primerjalnih raziskav, na primer iz Letopisa svetovne konkurenčnosti Inštituta za razvoj managementa ter Poročila o globalni konkurenčnosti Svetovnega ekonomskega foruma.

OCENA PROBLEMATIČNOSTI FINANČNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE IN RAST PODJETIJ V RS

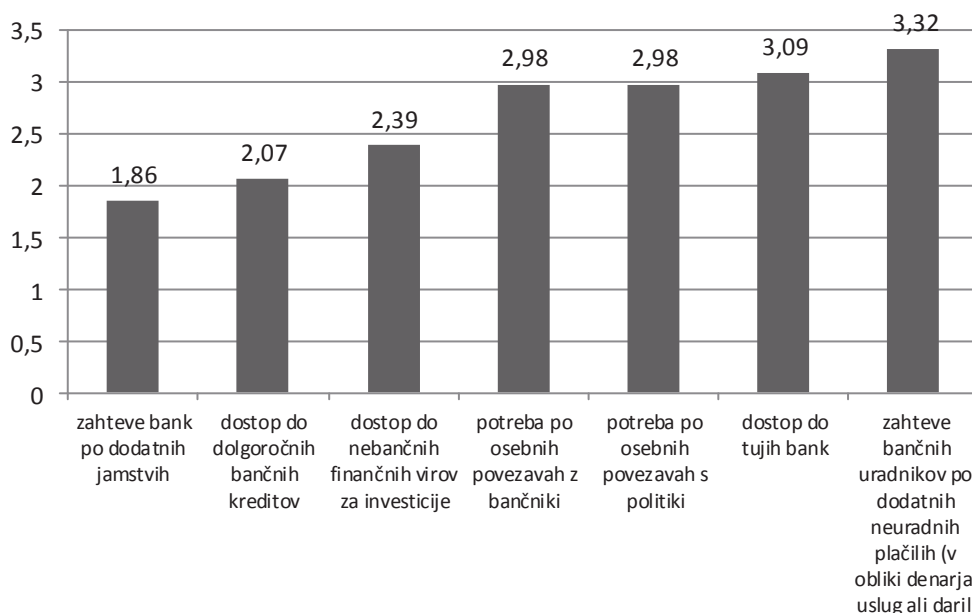
Spodaj so predstavljene povprečne vrednosti ocen vseh finančnih dejavnikov, ki vplivajo na delovanje in rast podjetij, vključenih v pričujočo Raziskavo o kakovosti poslovnega okolja v RS. Na lestevici: 1 – to je velika ovira; 4 – to ni ovira:

Dejavnik	Povprečje
zahteve bank po dodatnih jamstvih	1,86
potreba po osebnih povezavah z bančniki	2,98
potreba po osebnih povezavah s politiki	2,98
dostop do tujih bank	3,09
dostop do nebančnih finančnih virov za investicije	2,39
dostop do dolgoročnih bančnih kreditov	2,07
zahteve bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih (v obliki denarja, uslug ali daril)	3,32

V nadaljevanju sledi graf, ki podaja zgoraj navedene povprečne vrednosti finančnih dejavnikov, ki vplivajo na delovanje in rast podjetij v Republiki Sloveniji:

POVPREČNE VREDNOSTI OCENE PROBLEMATIČNOSTI RAZLIČNIH FINANČNIH
DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE IN RAST PODJETJA

(NA LESTVICI: 1 – TO JE VELIKA OVIRA; 4 - TO NI OVIRA)



Kot je razvidno že iz ocen problematičnosti splošnih dejavnikov poslovnega okolja v Republiki Sloveniji, velja, da so največja težava slovenskih podjetij pogoji financiranja. Zgoraj povzete ocene s področja financiranja podjetij nam omogočajo boljši vpogled v razmere na tem področju.

Rečemo lahko, da so podjetja v Republiki Sloveniji v izjemno težkem finančnem položaju. Na eni strani se soočajo s kreditnim krčem (kot ugotavljata, med drugimi, ekonomista Bole in Ribnikar), na drugi pa z nesolventnostjo, ki se razširja in ogroža vsa podjetja ne glede na velikost. Nesolventnost podjetij se izteka v plačilni krč. Kar zadeva kreditni in plačilni krč ter nesolventnost, so še najbolj prizadeta manjša in srednje velika podjetja (Bole s sodelavci, 2011).

Iz zgoraj navedenega je razvidno, da o težavah s financiranjem poročajo vsa slovenska podjetja in da so zanje še najbolj problematične zahteve bank po dodatnih jamstvih. Opozarjamo na vidike težav s financiranjem, ki so povezane s povezavami med politiko, bančniki ter podjetji. Povezave med podjetniki, bančniki in akterji iz politične arene presegajo interese, ki zadevajo poslovanje in rast podjetij ter tržna načela, v skladu s katerimi naj bi delovala podjetja in banke. V primeru povezav med podjetniki in politiki ter bančniki in politiki ali pa povezav med podjetniki in bančniki, ki jih pogojujejo povezave s politiki, se srečujemo z veliki korupcijskimi tveganji.

Glede na to, da so za sistemsko korupcijo in korupcijo ustroja značilne povezave s ključnimi akterji v politični sferi, sferi bančništva ter sferi gospodarstva, so za našo obravnavo najpomembnejša velika podjetja. V teh podjetjih, glede na to, da so pogosto v

državni lasti, imajo predstavniki države, ki zasedajo položaje v nadzornih svetih, pomembno vlogo. Nevarnost sistemske korupcije in vzpostavitve razmer, ki vzpostavljajo korupcijo ustroja, je tukaj zelo velika. Vsaj posredno so žrtve igre »velikih« akterjev srednje velika in mala podjetja (vključno z mikro podjetji).

Zgoraj povzeti rezultati Raziskave o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v RS pričajo o tem, da so v nekaterih primerih za podjetnike potrebni (nujni) tako stiki oziroma osebne povezave z bančniki kot tudi povezave s politiki; obenem se predstavniki vseh podjetij, ne glede na velikost, občasno srečujejo z zahtevami bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih (v zadnjem primeru gre za primere administrativne korupcije, ki pa so lahko povezani z značilnostmi sistemske korupcije ali lahko nakazujejo na obstoj korupcije ustroja).

Opozarjamo, da so na področju financiranja velika podjetja močno izpostavljena oziroma imajo pogosto zelo velike težave s financiranjem oziroma dostopom do finančnih in investicijskih virov. Obenem pa so ta podjetja, kot navedeno, pogosto tesno povezana s politiko, še posebej v primerih podjetij v državni lasti, ki jih kreditirajo državne banke. Tukaj se brez dvoma srečujemo z izjemno velikimi korupcijskimi tveganji. Na splošno lahko rečemo, da predstavljajo dostop do bančnih virov, s katerimi razpolagajo banke v državni lasti, dostop do subvencij in možnost vplivanja na rezultate razpisov v okvirih postopkov javnega naročanja korupcijska tveganja, ki so značilna za družbe, ki se soočajo s sistemsko korupcijo in korupcijo ustroja.

V nadaljevanju predstavljamo podrobnejšo analizo izbranih finančnih dejavnikov.

PROSIMO VAS, DA NA ISTI LESTVICI OCENITE, KAKO PROBLEMATIČNI SO ZA DELOVANJE IN RAST VAŠEGA PODJETJA SPODAJ NAŠTETI FINANČNI DEJAVNIKI:

... ZAHTEVE BANK PO DODATNIH JAMSTVIH

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	54,52
2 – to je še znosna ovira	19,95
3 – to je majhna ovira	10,50
4 – to ni ovira	15,04

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 1,86.

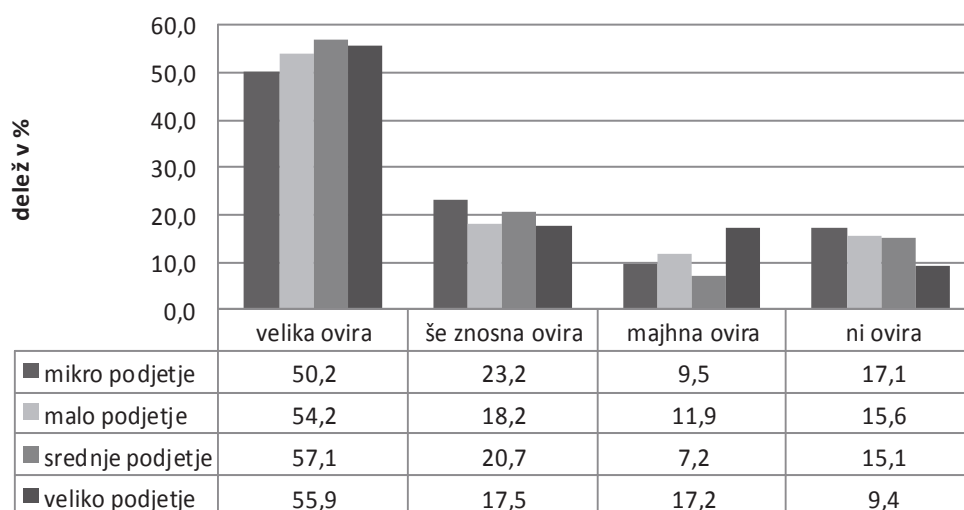
Razvidno je, da tri četrtine, tj. 74 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavljajo zahteve bank po dodatnih jamstvih veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovega podjetja. Opozarjamo, da jih kar dobra polovica, 55 odstotkov, navaja, da predstavljajo tovrstne zahteve veliko oviro. Tovrstne težave si lahko razložimo s tem, da zelo veliko podjetij ne premore kolateralov, tj. ne more zastaviti premoženja v obliki, na primer, stavb ali zemljišč, da bi z njimi pri bankah zavarovale svoje bančne kredite. Težave s kolaterali si lahko razložimo tako s padcem vrednosti gradbenih objektov in zemljišč, ki je posledica razpoka nepremičninskega balona, kot z zaostrenimi pogoji kreditiranja, ki so posledica zahtev Evropske centralne banke, Banke Slovenije ter, končno, slovenskih bank, ki predstavljajo vir finančnih sredstev realnega sektorja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da med njimi ni statistično značil-

nih razlik, torej se vsa podjetja ne glede na velikost pri najemanju kreditov srečujejo z velikimi težavami.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 73 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavljajo zahteve bank po dodatnih jamstvih veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 72 odstotkov, med srednje velikimi 78 odstotkov in med velikimi 73 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavljajo zahteve bank po dodatnih jamstvih veliko oviro pri delovanju in rasti 57 odstotkov srednje velikih podjetij, da je ta ovira še znosna, pa navaja 23 odstotkov predstavnikov mikro podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – pa predstavljajo zahteve bank po dodatnih jamstvih majhno oviro pri delovanju in rasti 17 odstotkov velikih podjetij, da zahteve bank po dodatnih jamstvih zanje ne predstavljajo ovire, pa navaja 17 odstotkov predstavnikov mikro podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki navajajo, da zahteve bank po dodatnih jamstvih zanje ne predstavljajo ovire, najdemo med velikimi podjetji, takšnih je 9 odstotkov.

PROBLEMATIČNOST RAZLIČNIH FINANČNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE PODJETJA ... ZAHTEVE BANK PO DODATNIH JAMSTVIH



... DOSTOP DO DOLGOROČNIH BANČNIH KREDITOV

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	44,82
2 – to je še znosna ovira	24,71
3 – to je majhna ovira	9,12
4 – to ni ovira	21,35

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,07.

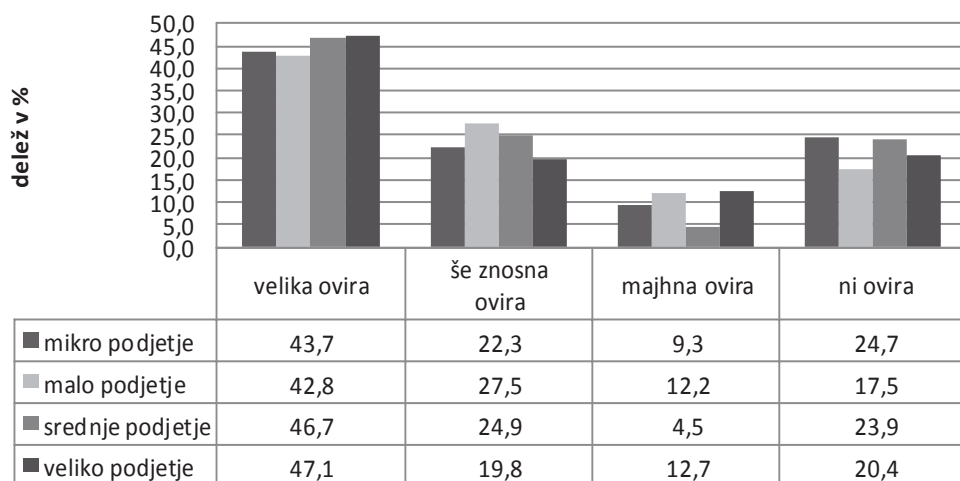
Razvidno je, da dobri dve tretjini, tj. 70 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavlja dostop do dolgoročnih bančnih kreditov veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da med njimi ni statistično značil-

nih razlik, torej ni razlik, ki bi bile pogojene z njihovo velikostjo. Torej velikost podjetja ni dejavnik, ki bi bil povezan z dostopom do dolgoročnih bančnih kreditov. V tem primeru so vsa podjetja v enakem položaju.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 66 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavlja dostop do dolgoročnih bančnih kreditov veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 70 odstotkov, med srednje velikimi 72 odstotkov in med velikimi 67 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavlja dostop do dolgoročnih bančnih kreditov veliko oviro pri delovanju in rasti 47 odstotkov velikih podjetij, da je ta ovira še znosna, pa navaja 28 odstotkov predstavnikov malih podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – pa predstavlja dostop do dolgoročnih bančnih kreditov majhno oviro pri delovanju in rasti 13 odstotkov velikih podjetij, da dostop do dolgoročnih bančnih kreditov zanje ne predstavlja ovire, pa navaja 25 odstotkov predstavnikov mikro podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki navajajo, da dostop do dolgoročnih bančnih kreditov zanje ne predstavlja ovire, najdemo med malimi podjetji, takšnih je 18 odstotkov.

PROBLEMATIČNOST RAZLIČNIH FINANČNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE PODJETJA ... DOSTOP DO DOLGOROČNIH BANČNIH KREDITOV



... POTREBA PO OSEBNIH POVEZAVAH Z BANČNIKI

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	11,71
2 – to je še znosna ovira	22,89
3 – to je majhna ovira	20,93
4 – to ni ovira	44,46

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,98.

Razvidno je, da tretjina, tj. 35 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavlja potreba po osebnih povezavah z bančniki veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovega podjetja.

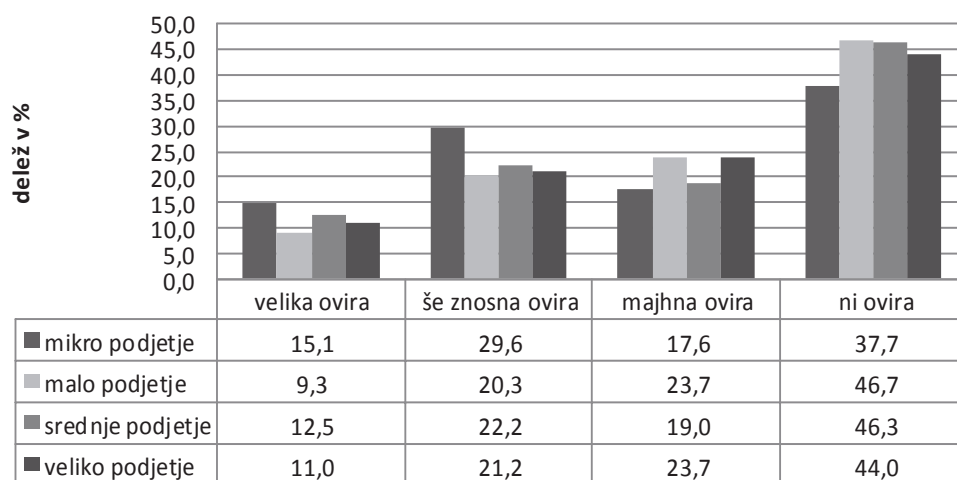
Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da med njimi ni statistično značil-

nih razlik, torej ni razlik, ki bi bile pogojene z njihovo velikostjo. Iz tega izhaja, da velikost podjetja ni dejavnik, ki bi bil povezan s potrebo po osebnih povezavah z bančniki v namen, na primer, olajšanega dostopa podjetja do finančnih virov. Vsa podjetja so v tem primeru v enakem položaju.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 45 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavlja potreba po osebnih povezavah z bančniki veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 30 odstotkov, med srednje velikimi 35 odstotkov in med velikimi 32 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavlja potreba po osebnih povezavah z bančniki veliko oviro pri delovanju in rasti 15 odstotkov mikro podjetij, da je ta ovira še znosna, pa navaja 30 odstotkov prav tako predstavnikov mikro podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – pa predstavlja potreba po osebnih povezavah z bančniki majhno oviro pri delovanju in rasti 24 odstotkov malih ter velikih podjetij, da potreba po osebnih povezavah z bančniki zanje ne predstavlja ovire, pa navaja 47 odstotkov predstavnikov malih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki navajajo, da potreba po osebnih povezavah z bančniki zanje ne predstavlja ovire, najdemo med mikro podjetji, takšnih je 38 odstotkov.

Opozarjamo, da je treba ne glede na majhne deleže odgovorov oziroma ocen, da predstavlja potreba po osebnih povezavah z bančniki veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovega podjetja, njihove navedbe jemati skrajno resno. Sicer lahko osebno poznavanje bančnika pripomore k olajšanemu delovanju podjetja v razmerah, ko je financiranje podjetij vse težje, po drugi strani pa takšna praksa nakazuje na to, da obstaja pri tovrstni dejavnosti oziroma praksi korupcijsko tveganje. V kolikor imamo namreč opraviti z banko v javni oziroma državni lasti, lahko pride do tega, da bančnik kredita ne bo dodelil na podlagi ocene, podkrepljene z oceno tveganja, temveč na podlagi osebnih zagotovil, koristi ali politične spodbude. Ne smemo spregledati, da predstavlja potreba po osebnih povezavah z bančniki veliko oviro za poslovanje in rast 13 odstotkov srednje velikih in 11 odstotkov velikih podjetij, da je ta ovira znosna, da jo torej zmorejo premagati, pa navaja 22 odstotkov predstavnikov srednje velikih in 21 odstotkov predstavnikov velikih podjetij. V seštevku se tako v obeh primerih srečujemo s tretjino anketirancev oziroma srednje velikih in velikih podjetij v Republiki Sloveniji, ki se pri najemanju kreditov zanašajo na poznanstva z bančniki.

PROBLEMATIČNOST RAZLIČNIH FINANČNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE
PODJETJA ... POTREBA PO OSEBNIH POVEZAVAH Z BANČNIKI



... POTREBA PO OSEBNIH POVEZAVAH S POLITIKI

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	16,95
2 – to je še znosna ovira	18,85
3 – to je majhna ovira	13,42
4 – to ni ovira	50,78

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,98 (kot pri potrebi po osebnih povezavah z bančniki).

Razvidno je, da tretjina, tj. 36 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki v povezavi s finančnimi dejavniki veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,22 (z visoko statistično značilnostjo 0,00), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjšo težavo zanj predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki, v povezavi s finančnimi dejavniki. Nikakor pa to ne pomeni, da predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki v navezavi na finančne dejavnike nepomembno oviro tudi za velika podjetja. Vsaj zanje velja – ta sklep oziroma domneva je upravičena – da imajo njihovi predstavniki stike s politiki ali pa lahko nanje vplivajo ali jih pozivajo k specifičnim dejavnostim, ki naj prispevajo k ugodnejšemu položaju podjetja. Vpliv oziroma povezava med enimi in drugimi je pogojena z velikostjo podjetja – vsaj načeloma velja, da večje kot je podjetje, z večjimi sredstvi razpolaga, več proizvaja in večji zaposlovalec je. Zato je v očeh politikov tudi pomembnejše in posredovanje politikov pri zagotavljanju finančnih virov v primeru velikih podjetij ni tako vprašljivo ali težavno kot v primeru (na primer) malega podjetja. V okvirih gospodarstva, v katerem je precejšen del lastnine še zmeraj v lasti države, ki imenuje svoje predstavnike v nadzorne svete, je povezava teh nadzornikov s politično sfero neizogibna.

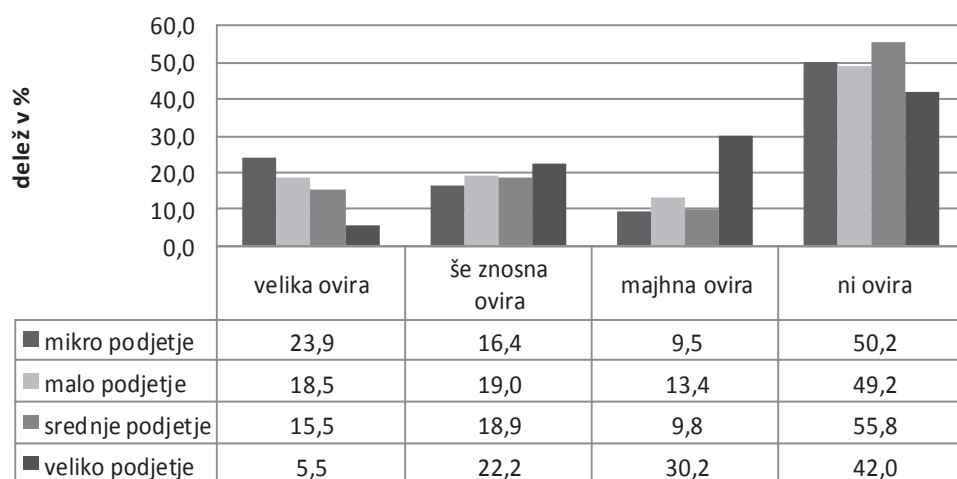
Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 40 odstotkov predstavnikov

mikro podjetij ocenjuje, da predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 38 odstotkov, med srednje velikimi 33 odstotkov in med velikimi 28 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki veliko oviro pri delovanju in rasti 24 odstotkov mikro podjetij. Da je ta ovira še znosna, navaja 22 odstotkov predstavnikov velikih podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki majhno oviro pri delovanju in rasti 30 odstotkov velikih podjetij, da potreba po osebnih povezavah s politiki zanje ne predstavlja ovire, pa navaja 56 odstotkov predstavnikov srednje velikih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki navajajo, da potreba po osebnih povezavah s politiki zanje ne predstavlja ovire, najdemo med velikimi podjetji, takšnih je 42 odstotkov.

Tudi kar zadeva ta dejavnik, opozarjamo, da je treba – ne glede na majhne deleže odgovorov oziroma ocen, da predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovega podjetja – navedbe predstavnikov podjetij jemati skrajno resno. Pri tovrstni dejavnosti oziroma praksi so korupcijska tveganja izjemno velika. V kolikor imamo namreč opraviti z banko v javni oziroma državni lasti, bi dodelitev kredita s posredovanjem politika, ki ni podkrepljena z oceno tveganja, temveč na podlagi koristi ali osebnih zagotovil ali pa koristi za politično stranko, lahko privedla do neupravičene dodelitve visokega zneska posojila, ki ne bo nikoli povrnjen, izguba banke pa bo prevaljena na pleča davkoplačevalcev. Nikakor ne smemo spregledati, da predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki veliko oviro za poslovanje in rast 16 odstotkov srednje velikih ter 6 odstotkov velikih podjetij, da je ta ovira znosna, da jo torej zmorejo premagati, pa navaja 19 odstotkov predstavnikov srednje velikih in 22 odstotkov predstavnikov velikih podjetij. V seštevku se torej v obeh primerih srečujemo z dobro tretjino anketirancev oziroma predstavnikov srednje velikih in velikih podjetij iz Republike Slovenije, ki se pri najemanju kreditov zanašajo na posredovanje politikov.

Poudarjamo, da je tovrstno delovanje koruptivno in da družbo v celoti sooča z izjemnimi korupcijskimi tveganji. Poleg tega pa, ker so v tem vprašanju zajeti »finančni dejavniki«, se odgovori predstavnikov podjetij ne morejo nanašati le na bančno kreditiranje, temveč se v širšem okviru nanašajo tudi na subvencioniranje, dostop do javnih naročil in plačilno (ne)disciplino.

PROBLEMATIČNOST RAZLIČNIH FINANČNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE
PODJETJA ... POTREBA PO OSEBNIH POVEZAVAH S POLITIKI



... ZAHTEVE BANČNIH URADNIKOV PO DODATNIH NEURADNIH PLAČILIH (V OBLIKI DENARJA, USLUG ALI DARIL)

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	10,67
2 – to je še znosna ovira	11,03
3 – to je majhna ovira	14,39
4 – to ni ovira	63,91

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 3,32.

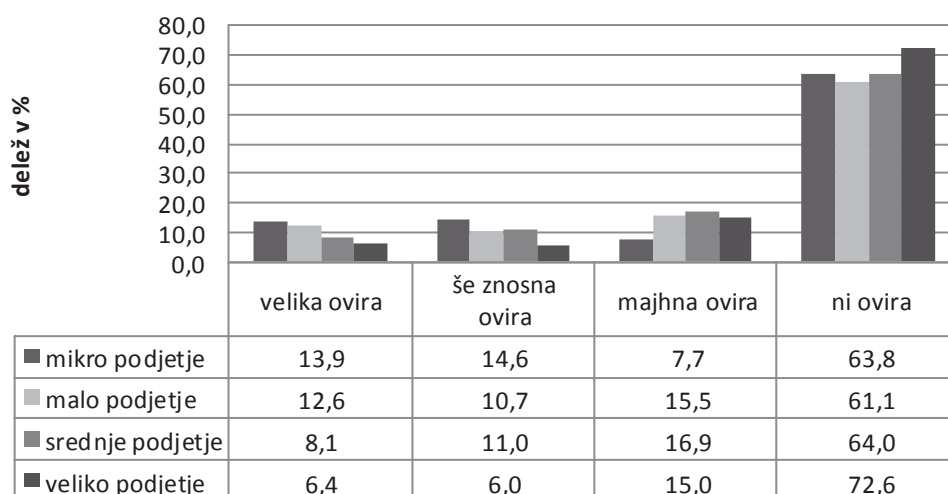
Razvidno je, da dobra petina, tj. 22 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavljajo zahteve bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da med njimi ni statistično značilnih razlik, torej ni razlik, ki bi bile pogojene z njihovo velikostjo. Velikost podjetja torej ni dejavnik, ki bi bil povezan z dostopom oziroma zahtevami bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih. V tem primeru so vsa podjetja v enakem položaju.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 29 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavljajo zahteve bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 23 odstotkov, med srednje velikimi 19 odstotkov in med velikimi 12 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavljajo zahteve bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih veliko oviro pri delovanju in rasti 14 odstotkov mikro podjetij, da je ta ovira še znosna, pa navaja 15 odstotkov predstavnikov malih podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – pa predstavljajo zahteve bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih majhno oviro pri delovanju in rasti 17 odstotkov srednje velikih podjetij, da zahteve bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih zanje ne predstavljajo ovire, pa navaja 73 odstotkov predstavnikov mikro podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki navajajo, da zahteve bančnih ura-

dnikov po dodatnih neuradnih plačilih zanje ne predstavljajo ovire, najdemo med malimi podjetji, takšnih je 61 odstotkov.

**PROBLEMATIČNOST RAZLIČNIH FINANČNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE
PODJETJA ... ZAHTEVE BANČNIH URADNIKOV PO DODATNIH NEURADNIH PLAČILIH**

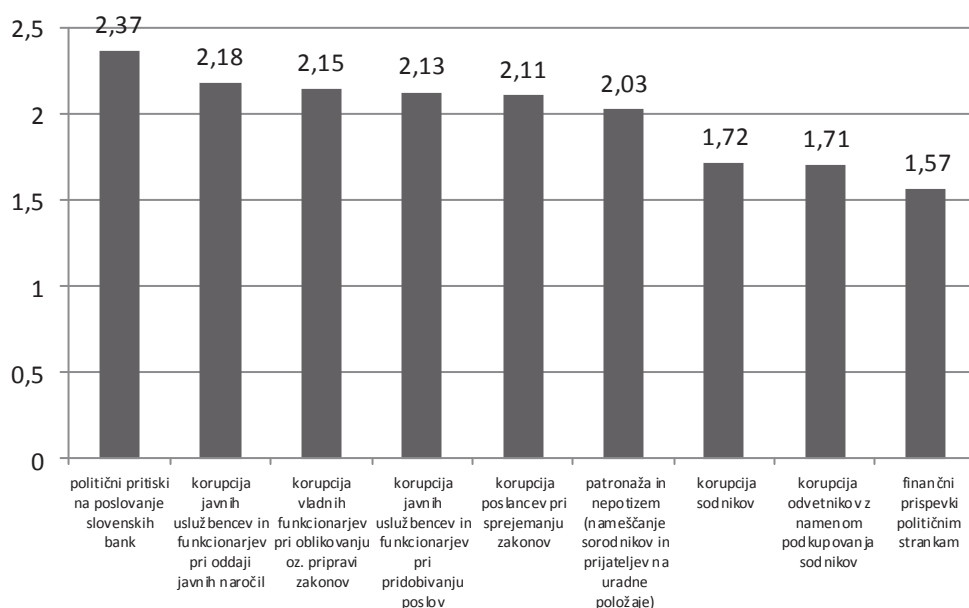


OCENA VPLIVA RAZLIČNIH OBLIK KORUPCIJE NA POSLOVANJE PODJETIJ V RS

Povprečne vrednosti ocen o vplivu različnih oblik oblike korupcije na poslovanje podjetij (na lestvici: 1 – sploh ne vpliva; 4 – zelo vpliva) so razvidne iz spodnje tabele:

Dejavnik	Povprečje
politični pritiski na poslovanje slovenskih bank	2,37
korupcija poslancev pri sprejemanju zakonov	2,11
korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oz. pripravi zakonov	2,15
korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri pridobivanju poslov	2,13
korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil	2,18
korupcija sodnikov	1,72
korupcija odvetnikov z namenom podkupovanja sodnikov	1,71
patronaža in nepotizem (nameščanje sorodnikov in prijateljev na uradne položaje)	2,03
finančni prispevki političnim strankam	1,57

POVPREČNE VREDNOSTI OCENE V KOLIKŠNEM OBSEGU SPODAJ NAŠTETE
OBLIKE KORUPCIJE VPLIVAJO NA POSLOVANJE PODJETJA
(NA LESTVICI: 1 – SPLOH NE VPLIVA; 4 – ZELO VPLIVA)



Analiza oblik korupcije, ki vplivajo na poslovanje podjetij v RS in smo jih vključili v našo raziskavo, je pokazala, da predstavlja največjo oviro pri poslovanju podjetij korupcija, ki se nanaša na poslovanje slovenskih bank. Ta ocena oziroma ugotovitev se sklada z navedbami iz sklopa finančnih dejavnikov, ki smo jih obravnavali zgoraj. Gotovo je povezana s težkim položajem in z vednostjo oziroma obveščenostjo predstavnikov velikih in večjih podjetij o razmerah v slovenskem bančnem sistemu. Opozarjamo, da gre za najbolj izpostavljeno obliko korupcije v tem sklopu obravnavanih dejavnikov in za opažanja velikega deleža predstavnikov vseh podjetij, vključno z velikim deležem predstavnikov srednje velikih ter velikih podjetij.

Podobno velja tudi za korupcijo javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil ter za korupcijo vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov. Na področju javnega naročanja se ugotovitve iz raziskave skladajo z ugotovitvami in analizami komisije. Javno naročanje bi lahko predstavljalo ali predstavlja obliko financiranja posameznih političnih strank ali obliko financiranja, prek katere se ob pomoči politično lojalnih podjetnikov vzpostavlja finančne temelje političnih strank. Koristi so pri tem obojestranske, vendar na račun uporabnikov oziroma državnega proračuna, s tem pa skupnosti. Netransparentno javno naročanje, ki ga pogojujejo politični interesi in povezave, draži ceno dobrine ali storitve, ki naj bi služila uporabniku in bila v službi skupnega dobrega.

Z istim procesom se, ko gre za ugrabitev države v interesu posameznega, privilegirane akterja, srečujemo tudi v procesih priprave zakonov. Tako je namreč mogoče razbrati iz rezultatov raziskave oziroma odgovorov anketiranih podjetnikov. Poudarjamo, da gre v tem primeru za ujetje države v ožjem smislu besede. Za ta pojav je značil-

no ravno prilagajanje zakonov, regulative ter usmerjanje denarnega toka v skladu z interesi posameznih privilegiranih skupin in posameznikov na škodo skupnosti kot celote.

Zanimivo je, da podjetniki opažajo oziroma ocenjujejo, da predstavljata patronaža in nepotizem v RS precejšen problem, ki je bistveno večji od korupcije sodnikov in odvetnikov. Tudi tukaj se srečujemo z določenim deležem odgovorov, ki nas usmerjajo k razmisleku o kaznivih dejanjih v sklopu pravosodnega sistema, vendar gre za manjše deleže. Kot kaže, tudi financiranje političnih strank ni izjemno problematično, obenem pa ne moremo reči, da ne predstavlja dejavnika, o katerem nam ne bi bilo treba resno razmisliti. Morda je financiranje političnih strank pogojeno z zagotavljanjem denarnega toka v smislu dostopa do bančnih uradnikov, ki ga lahko zagotovijo posamezni akterji iz politične arene.

Obravnava razsežij korupcije, s katerimi se srečujejo podjetniki v RS, nas med drugim vodi do sklepa, da se podjetniki pri nas soočajo predvsem z razsežji sistemske korupcije, katerih sestavni del predstavlja ujetje države, veliko manj pa se soočajo s cestno oziroma administrativno korupcijo.

V nadaljevanju predstavljamo podrobnejšo analizo izbranih oblik korupcije.

PROSIMO, OCENITE, V KOLIKŠNEM OBSEGU SPODAJ NAŠTETE OBLIKE KORUPCIJE VPLIVAJO NA POSLOVANJE VAŠEGA PODJETJA:

... POLITIČNI PRITISKI NA POSLOVANJE SLOVENSКИH BANK

Odgovor	Delež
1 – sploh ne vpliva	33,59
2 – malo vpliva	20,01
3 – znatno vpliva	22,38
4 – zelo vpliva	24,02

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,37.

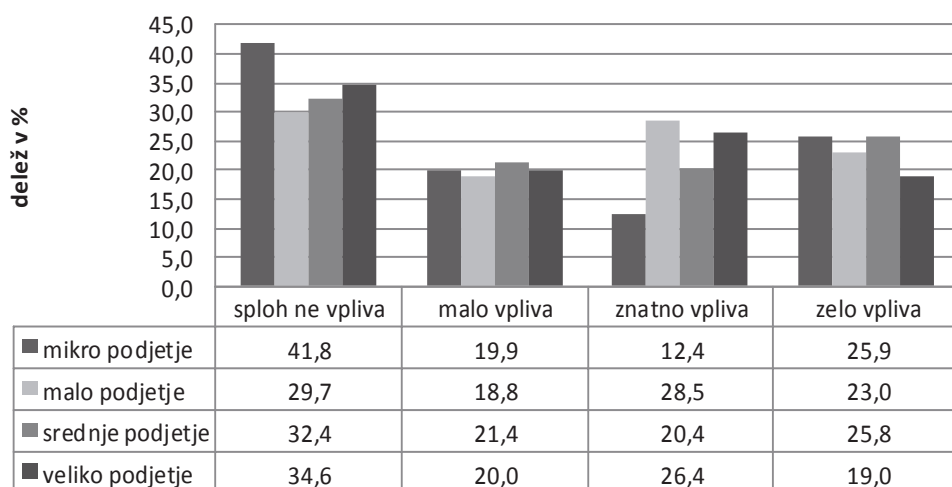
Razvidno je, da slaba polovica, tj. 46 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da politični pritiski na poslovanje slovenskih bank znatno ali zelo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da med njimi ni statistično značilnih razlik, torej ni razlik, ki bi bile pogojene z njihovo velikostjo. Tako velikost podjetja ni dejavnik, ki bi bil povezan z oceno vpliva političnih pritiskov na poslovanje slovenskih bank v povezavi s poslovanjem določenega podjetja. Vsa podjetja so v tem primeru v enakem položaju.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 38 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da politični pritiski na poslovanje slovenskih bank znatno ali zelo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 52 odstotkov, med srednje velikimi 46 odstotkov in med velikimi 45 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, je med malimi podjetji 29 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da politični pritiski na poslovanje slovenskih bank znatno vplivajo na poslovanje njihovega podjetja. Da politični pritiski na poslovanje slovenskih bank zelo vpli-

vajo na poslovanje njihovega podjetja, navaja 26 odstotkov predstavnikov mikro (kot tudi srednje velikih) podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – pa je med mikro podjetji 42 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da politični pritiski na poslovanje slovenskih bank sploh ne vplivajo na poslovanje njihovega podjetja; da politični pritiski na poslovanje slovenskih bank malo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja, pa navaja 21 odstotkov predstavnikov srednje velikih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki ocenjujejo, da politični pritiski na poslovanje slovenskih bank zelo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja, najdemo med velikimi podjetji, takšnih je 19 odstotkov.

OCENA VPLIVA RAZLIČNIH OBLIK KORUPCIJE NA POSLOVANJE PODJETJA ...
POLITIČNI PRITISKI NA POSLOVANJE SLOVENSКИH BANK



... KORUPCIJA JAVNIH USLUŽBENCEV IN FUNKCIONARJEV PRI ODDAJI JAVNIH NAROČIL

Odgovor	Delež
1 – sploh ne vpliva	40,14
2 – malo vpliva	19,74
3 – znatno vpliva	21,92
4 – zelo vpliva	18,21

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,18.

Razvidno je, da slaba polovica, tj. 40 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil znatno ali zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,21 (s statistično značilnostjo 0,01), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjšo težavo predstavlja zanj korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil. Nikakor pa to ne pomeni, da predstavlja korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil nepomembno oviro tudi za velika

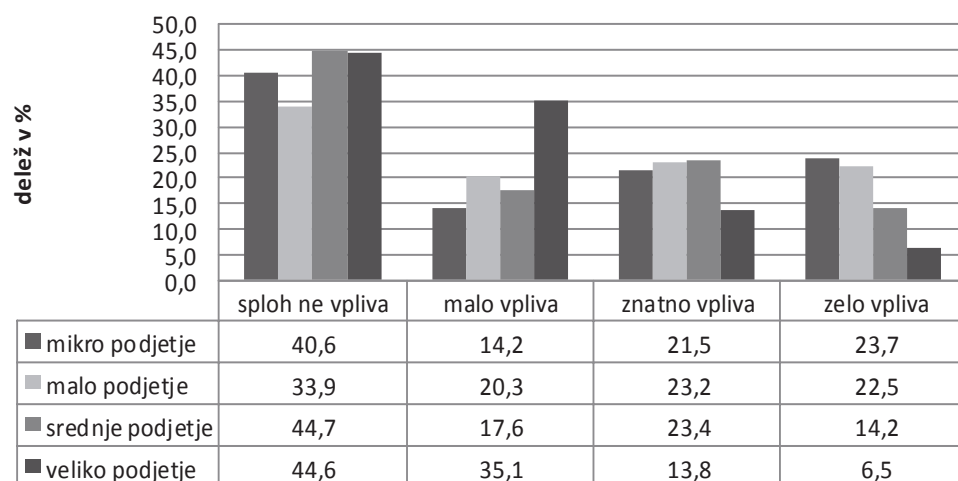
podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da med njimi ni statistično značilnih razlik, torej ni razlik, ki bi bile pogojene z njihovo velikostjo. Velikost podjetja torej ni dejavnik, ki bi bil povezan z oceno vpliva političnih pritiskov na poslovanje slovenskih bank v povezavi s poslovanjem določenega podjetja. Vsa podjetja so v tem primeru v enakem položaju.

Iz pregleda podatkov glede na velikost podjetja je razvidno, da 45 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil znatno ali zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 46 odstotkov, med srednje velikimi 37 odstotkov in med velikimi podjetji 20 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, je med srednje velikimi in malimi podjetji 23 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil znatno vpliva na poslovanje njihovega podjetja. Da korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, navaja 24 odstotkov predstavnikov mikro podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – pa je med srednje velikimi in velikimi podjetji 45 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil sploh ne vpliva na poslovanje njihovega podjetja; da politična korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil malo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, pa navaja 35 odstotkov predstavnikov velikih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, najdemo med velikimi podjetji, takšnih je 7 odstotkov.

Na splošno velja, da so pri korupciji, ki se nanaša na postopke javnega naročanja v RS, najbolj prizadeta mikro in mala podjetja, vendar so precej prizadeta tudi srednja in velika. O obstoju tovrstne oblike korupcije pričajo tudi prijave in analize, ki jih je izvedla in jih izvaja komisija.

OCENA VPLIVA RAZLIČNIH OBLIK KORUPCIJE NA POSLOVANJE PODJETJA ... KORUPCIJA VLADNIH USLUŽBENCEV IN FUNKCIONARJEV PRI ODDAJI JAVNIH NAROČIL



... KORUPCIJA VLADNIH FUNKCIONARJEV PRI OBLIKOVANJU OZ. PRIPRAVI ZAKONOV

Odgovor	Delež
1 – sploh ne vpliva	39,07
2 – malo vpliva	23,77
3 – znatno vpliva	20,45
4 – zelo vpliva	16,70

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,15.

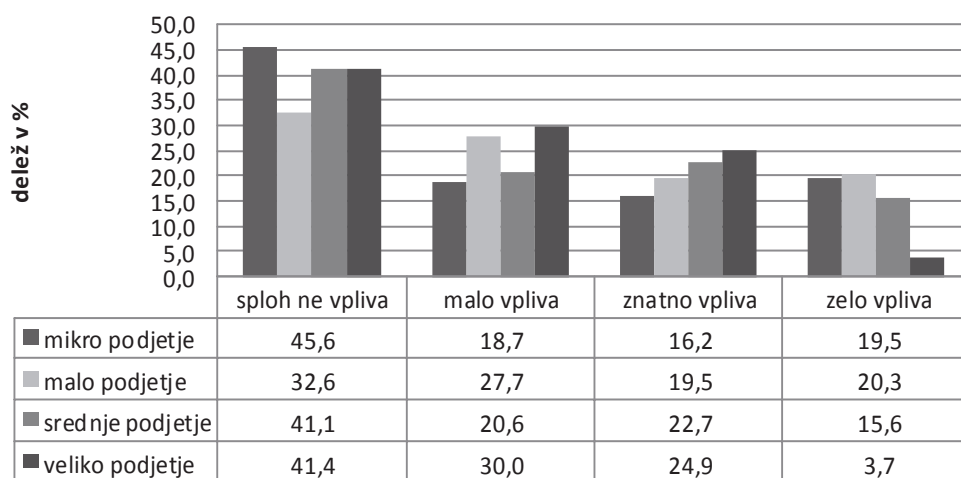
Razvidno je, da dobra tretjina oziroma slabi dve petini, tj. 37 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov znatno ali zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,18 (s statistično značilnostjo 0,05), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjši problem predstavlja korupcija funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov za njegovo poslovanje.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 36 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov znatno ali zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 40 odstotkov, med srednje velikimi 38 odstotkov in med velikimi 29 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, je med velikimi podjetji 25 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov znatno vpliva na poslovanje njihovega podjetja, da korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, pa navaja 4 odstotkov predstavnikov prav tako velikih podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – je med mikro podjetji 46 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov sploh ne vpliva na poslovanje njihovega podjetja; da korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov malo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, pa navaja 30 odstotkov predstavnikov velikih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, najdemo med velikimi podjetji, takšnih je 4 odstotkov.

Opozarjamo, da kar 23 odstotkov predstavnikov srednje velikih podjetij in 25 odstotkov predstavnikov velikih podjetij ocenjuje, da korupcija vladnih funkcionarjev znatno vpliva oziroma ima veliko vlogo pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov v RS. Kar zadeva področje priprave zakonov, so predstavniki srednje velikih in velikih podjetij brez dvoma tisti, ki so o tovrstni obliki korupcije tudi najbolj obveščeni.

OCENA VPLIVA RAZLIČNIH OBLIK KORUPCIJE NA POSLOVANJE PODJETJA ...
KORUPCIJA VLADNIH FUNKCIONARJEV PRI OBLIKOVANJU IN PRIPRAVI
ZAKONOV



... PATRONAŽA IN NEPOTIZEM (NAMEŠČANJE SORODNIKOV IN PRIJATELJEV NA URADNE POLOŽAJE)

Odgovor	Delež
1 – sploh ne vpliva	46,88
2 – malo vpliva	21,35
3 – znatno vpliva	13,19
4 – zelo vpliva	18,59

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,03.

Razvidno je, da slaba tretjina, tj. 32 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da patronaža in nepotizem znatno ali zelo vplivata na poslovanje njihovega podjetja.

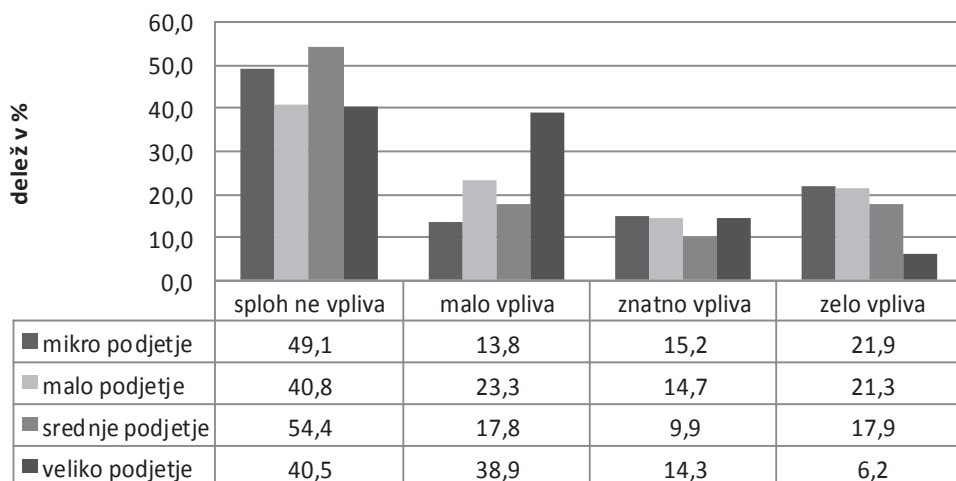
Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,22 (z visoko statistično značilnostjo 0,00), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjši problem predstavljata patronaža in nepotizem za njegovo poslovanje.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 37 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da patronaža in nepotizem znatno ali zelo vplivata na poslovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 36 odstotkov, med srednje velikimi 28 odstotkov in med velikimi 21 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, je med mikro podjetji 15 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da patronaža in nepotizem znatno vplivata na poslovanje njihovega podjetja; da patronaža in nepotizem zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, pa navaja 22 odstotkov predstavnikov prav tako mikro podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – je med srednje velikimi podjetji 54 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da patronaža in nepotizem sploh ne vplivata na poslovanje njihovega podjetja; da patronaža in nepotizem malo vplivata na poslovanje njihovega podjetja, pa navaja 39

odstotkov predstavnikov velikih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki ocenjujejo, da patronaža in nepotizem zelo vplivata na poslovanje njihovega podjetja, najdemo med velikimi podjetji, takšnih je 6 odstotkov.

Kaže, da predstavljata patronaža in nepotizem le manjšo težavo pri poslovanju slovenskih podjetij, čeprav tudi tukaj v primeru mikro, malih ter srednje velikih podjetij srečamo določen delež ocen oziroma navedb, da vplivata znatno in zelo.

OCENA VPLIVA RAZLIČNIH OBLIK KORUPCIJE NA POSLOVANJE PODJETJA ...
PATRONAŽA IN NEPOTIZEM



... KORUPCIJA SODNIKOV

Odgovor	Delež
1 – sploh ne vpliva	57,71
2 – malo vpliva	21,86
3 – znatno vpliva	11,04
4 – zelo vpliva	9,39

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 1,72.

Razvidno je, da petina, tj. 20 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da korupcija sodnikov znatno ali zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja.

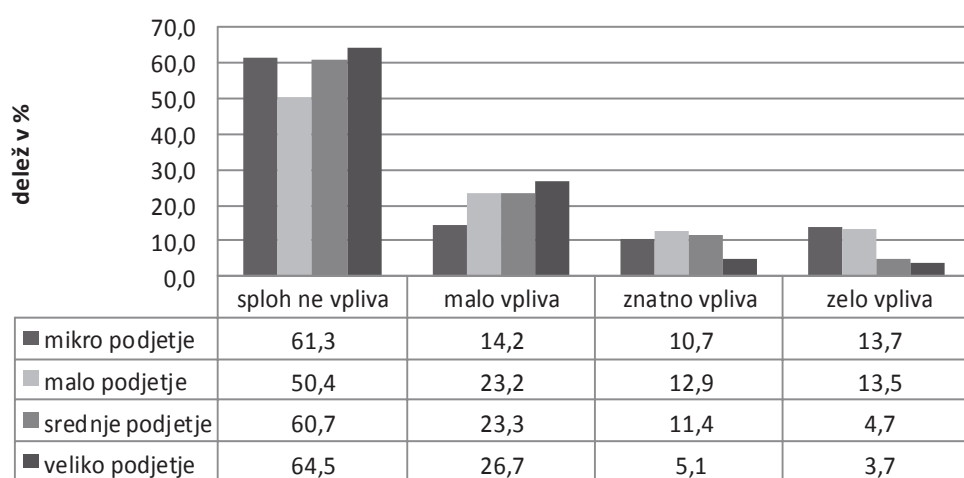
Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,19 (s statistično značilnostjo 0,03), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjši problem predstavlja korupcija sodnikov za njegovo poslovanje.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 24 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da korupcija sodnikov znatno ali zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 26 odstotkov, med srednje velikimi 16 odstotkov in med velikimi 9 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, je med malimi podjetji 13 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija sodnikov znatno vpliva na poslovanje njihovega podjetja, da ta zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, pa navaja 14 odstotkov predstavnikov mikro in malih podjetij. Na drugi

strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – je med velikimi podjetji 65 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija sodnikov sploh ne vpliva na poslovanje njihovega podjetja; da korupcija sodnikov malo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, navaja 27 odstotkov predstavnikov prav tako velikih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija sodnikov zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, najdemo med velikimi podjetji, takšni so 4 odstotki.

V navedenem primeru se srečujemo z enim najnižjih deležev ocen, nižjo oceno so predstavniki podjetij podali le še pri odgovorih na vprašanje o korupciji odvetnikov z namenom podkupovanja sodnikov in pri odgovorih na vprašanje o finančnih prispevkih političnim strankam.

OCENA VPLIVA RAZLIČNIH OBLIK KORUPCIJE NA POSLOVANJE PODJETJA ... KORUPCIJA SODNIKOV



... FINANČNI PRISPEVKI POLITIČNIM STRANKAM

Odgovor	Delež
1 – sploh ne vpliva	64,25
2 – malo vpliva	19,83
3 – znatno vpliva	10,16
4 – zelo vpliva	5,76

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 1,57.

Razvidno je, da približno šestina, tj. 16 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da finančni prispevki političnim strankam znatno ali zelo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja.

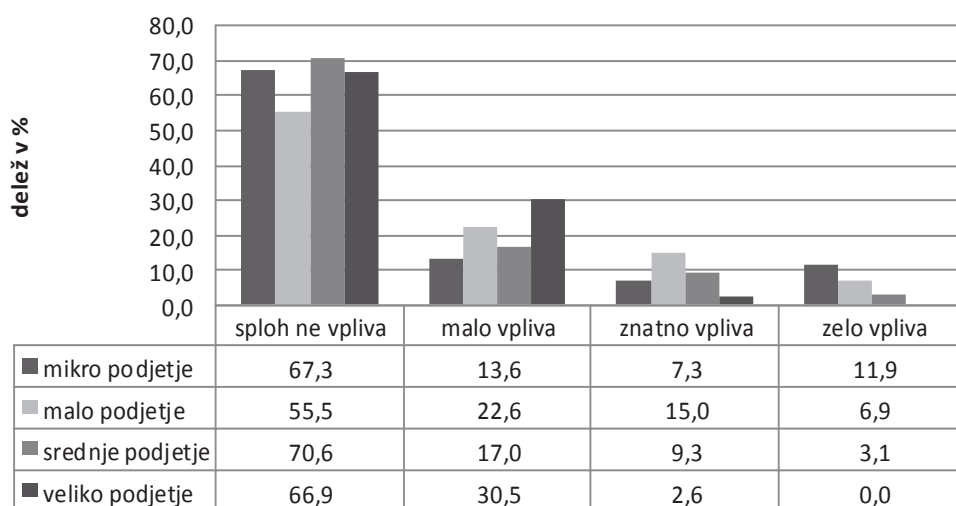
Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,24 (z visoko statistično značilnostjo 0,00), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjši problem predstavljajo finančni prispevki političnim strankam za njegovo poslovanje.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 19 odstotkov predstavnikov

mikro podjetij ocenjuje, da finančni prispevki političnim strankam znatno ali zelo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 22 odstotkov, med srednje velikimi 12 odstotkov in med velikimi 3 odstotke. Kar zadeva najvišje deleže, je med malimi podjetji 15 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da finančni prispevki političnim strankam znatno vplivajo na poslovanje njihovega podjetja; da finančni prispevki političnim strankam zelo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja, navaja 12 odstotkov predstavnikov mikro podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – je med srednje velikimi podjetji 71 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da finančni prispevki političnim strankam sploh ne vplivajo na poslovanje njihovega podjetja; da finančni prispevki političnim strankam malo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja, navaja 31 odstotkov predstavnikov velikih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki ocenjujejo, da finančni prispevki političnim strankam zelo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja, najdemo med velikimi podjetji; takšnih ni oziroma znaša 0 odstotkov.

Navedena oblika korupcije predstavlja tisto obliko, pri kateri je srednja vrednost odgovorov, kar zadeva vse dejavnike korupcije, ki smo jih vključili v ta sklop vprašanj, tudi najmanjša. Kaže, da je financiranje političnih strank še najmanjši problem, s katerim se soočajo slovenski podjetniki, vendar to ne pomeni, da se s tem problemom ne soočajo ali da ga lahko docela zanemarimo.

OCENA VPLIVA RAZLIČNIH OBLIK KORUPCIJE NA POSLOVANJE PODJETJA ...
FINANČNI PRISPEVKI POLITIČNIM STRANKAM



POSLOVNO OKOLJE V RS V LUČI NEKATERIH DEJAVNIKOV NADZORA IN KONKURENČNOSTI

Zadnji sklop raziskave je nekoliko natančneje povzel nekatere teme, ki so se izkazale kot vredne premisleka tako glede na razmere v RS, s posebnim poudarkom na pojavnosti korupcije, kot glede na dejavnike korupcijskih tveganj. Med slednje sodi pomanjkljiv nadzor nad tistimi akterji, ki so v položaju, da lahko izvajajo dejanja, ki jih lahko v ožjem in širšem smislu besede označimo za korupcijo, hkrati pa sodijo med dejavnike korupcijskih tveganj tudi okoliščine in pogoji, ki spodbujajo korupcijska tveganja ali tvorijo plodna tla za njihov razrast.

Med drugim smo v vprašalniku zastavili tudi nekaj vprašanj, ki predstavljajo sestavni del dveh raziskav o konkurenčnosti nacionalnih držav, ki ju izvajata Svetovni ekonomski forum in Inštitut za razvoj managementa. Nesporno drži, da se je položaj RS na lestvicah konkurenčnosti v zadnjih dveh oziroma treh letih močno poslabšal (kot zanimivost naj omenimo, da se položaj RS ni poslabšal v raziskavi Doing Business Svetovne banke, ki pa je pretirano formalizirana oziroma se osredotoča na razsežja korupcijskih tveganj, ki ne vplivajo na pojavnost korupcije v RS, poleg tega pa ima nekaj izrazitih metodoloških pomanjkljivosti). Iz raziskave Inštituta za razvoj managementa (kot tudi Svetovnega ekonomskega foruma) je razvidno, da se je RS uvrstila izrazito slabo glede na naslednje (izbrane) kriterije: beg možganov, neprivlačnost poslovnega okolja RS za visoko izobražene tujce, neučinkovitost poslovne podpore, ki jo nudijo bančni in finančni servisi, netransparentnost finančnih institucij, nezadovoljivo uveljavljanje pravic delničarjev, neučinkovitost nadzornih svetov, neprimerna uporaba računovodskih in revizijskih praks, težave tujih investorjev pri pridobivanju nadzora v domačih podjetjih, neprivlačnost investicijskih spodbud za tuje investitorje, državno lastništvo, ki predstavlja grožnjo za poslovne dejavnosti ... Vsi navedeni dejavniki pričajo, na eni strani, o odsotnosti dejavnikov nadzora nad akterji, ki delujejo v sferi gospodarstva, na drugi strani pa o zaprtosti poslovnega prostora, s kakršno imamo opraviti v RS.

Spodaj podajamo izbran niz podatkov oziroma kazalcev, ki smo jih pridobili v raziskavi. Razdelili smo jih v štiri sklope, ki se nanašajo na naslednja področja:

- A. delovanje bančnega in finančnega sektorja;
- B. položaj podjetij v odnosu do plačilne nediscipline;
- C. lastništvo države in učinki lastništva na položaj nedržavnih podjetij ter vpliv podjetij v državni lasti na gospodarski razvoj;
- D. nadzor nad upravami podjetij;
- E. odprtost poslovnega okolja RS.

Kar zadeva sklop A, torej delovanje bančnega in finančnega sektorja, ugotavljamo, da večina managerjev podaja negativno oceno vpliva politike Banke Slovenije na gospodarski razvoj v RS (ob precejšnjem deležu takšnih, ki ocenjujejo, da ni bil niti pozitiven niti negativen). Kar zadeva transparentnost delovanja finančnih institucij, jih večina ocenjuje, da je ta nizka ali zelo nizka, zelo malo pa jih meni, da je visoka ali zelo visoka. Končno, kar zadeva oceno učinkovitosti regulacije bančnega in finančnega sektorja, jih večina (70 odstotkov) ocenjuje, da je ta neučinkovita ali zelo neučinkovita in zelo malo, da je učinkovita ali zelo učinkovita. V zvezi z navedenim se zastavlja vprašanje, ali so ocene managerjev posledica položaja, v katerem so se znašli zaradi kreditnega in plačilnega krča, ter v kolikšni meri sta kreditni in plačilni krč posledici nepreudarne politike Banke Slovenije, ki je v času po vstopu RS v Evropsko monetarno unijo spodbujala kreditiranje podjetij, kar je privedlo do pregrevanja gospodarstva. Vsaj nekaj slovenskih ekonomistov (Bole, Prašnikar) meni, da je za pregrevanje slovenskega gospodarstva odgovorna Banka Slovenije in ostali odločujoči akterji (na primer Ministrstvo za finance) kot tudi akterji iz politične arene oziroma politični odločevalci (Vlada RS). Težave slovenskih managerjev, ki jih povzročata kreditni krč in plačilna nedisciplina, so razvidne iz podatkov, ki smo jih povzeli v prejšnjih sklopih obravnave rezultatov naše raziskave. Vzroke zanje smo pripisali, med drugim, korupcijskim tveganjem, ki jih predstavlja zmes bank in podjetij v državni lasti ter vpliv politike in njenih interesov. Vprašanje je tudi, v kolikšnem obsegu moramo sedanje težave podjetij s financiranjem

njihovih dejavnosti pripisati korupciji, ki je (bila) posledica favoriziranega položaja določenih podjetij v odnosu do bank in s tem povezanega vplivanja oziroma posegov akterjev iz politične arene. Z drugimi besedami – vprašanje je, v kolikšni meri so sedanje težave gospodarstva v RS posledica korupcijskih tveganj, ki so bila vzpostavljena zaradi prepleta interesov bank, podjetij in politike.

V nadaljevanju bomo nekoliko podrobneje obravnavali posledice pregrevanja gospodarstva, ki jih obravnavamo v sklopu B. Iz odgovorov managerjev je razvidno, da jih večina (96 odstotkov) ocenjuje, da plačilna nedisciplina zavira poslovne aktivnosti v RS. Slabi dve tretjini navajata, da plačilna nedisciplina zavira ali zelo zavira poslovne aktivnosti njihovega podjetja. Da predstavlja grožnjo obstoju njihovega podjetja, jih navaja več kot polovica, z rastočim deležem ogroženih podjetij, ki raste z njihovo padajočo velikostjo. Medtem ko predstavlja plačilna nedisciplina grožnjo obstoju 60 odstotkov mikro podjetij, predstavlja grožnjo obstoju 34 odstotkom velikih podjetij.

V sklopu C obravnavamo ocene managerjev, ki zadevajo državno lastništvo in državne pomoči podjetjem ter posledice tovrstnega lastništva za delovanje gospodarstva v RS. Razvidno je, da večina managerjev (83 odstotkov) ocenjuje, da imajo podjetja v državnem lastništvu v slovenskem gospodarstvu pomembno ali ključno vlogo. Prav tako jih večina (74 odstotkov) ocenjuje, da so favorizirana pred zasebnimi podjetji. Da predstavlja lastništvo države v podjetjih zelo veliko ali srednje veliko grožnjo poslovnim aktivnostim v Sloveniji, navajata slabi dve tretjini managerjev (63 odstotkov). Prav tako slabi tretjini managerjev menita, da državne pomoči oziroma subvencije posegajo v pošteno konkurenco in gospodarski razvoj pri nas. Zgornji podatki kot tudi podatki iz sklopa A in B so brez dvoma zaskrbljujoči, kažejo namreč, da so državna podjetja v RS tako ali drugače favorizirana in ovirajo delovanje ter rast podjetij v zasebni lasti. Temeljni kriterij za delovanje teh podjetij presega kriterije, ki jih opredeljuje trg, in ga pogojuje navezava na politične akterje ter vzroke poslovanja s pripadajočim preusmerjanjem denarnega toka. Tovrstno delovanje predstavlja izrazito korupcijsko tveganje, še posebej v okolju, kjer nad managementom ni vzpostavljenih učinkovitih oblik nadzora (pomanjkljivost nadzora nad managementom slovenskih podjetij je razvidna iz kazalcev, ki jih podajamo v sklopu D). Sklepamo lahko, da se favoriziranost podjetij v državni lasti odraža, med drugim, v favoriziranem dostopu do denarnih tokov in tesni povezanosti med upravami teh podjetij ter akterji iz politične arene, obenem pa so ta podjetja pogosto neučinkovita (o tem več v sklepnem delu poročila o raziskavi).

Nadaljujemo z obravnavo nadzora nad upravami podjetij (sklop D). Razvidno je, da velika večina managerjev ocenjuje, da so nadzorni sveti pri nadzoru nad upravljanjem podjetij neuspešni ali zelo neuspešni (71 odstotkov). Da so nadzorni sveti uspešni ali zelo uspešni, jih ocenjuje izrazita manjšina (5 odstotkov). Na vprašanje o tem, kako dobro so v Sloveniji opredeljene in zaščitene pravice ter odgovornosti delničarjev, jih kot slabo ali zelo slabo opredeljene in zaščitene ocenjuje skoraj polovica managerjev (45 odstotkov), kot dobro ali zelo dobro pa 20 odstotkov. Na vprašanje o verodostojnosti letnega revidiranja podjetij oziroma revizijskih poročil, ki jih pripravljajo revizijske hiše, jih kot močno ali deloma prikrojena ocenjuje 41 odstotkov managerjev, kot verodostojna ali izrazito verodostojna pa 31 odstotkov. Med temi je največ managerjev velikih in srednje velikih podjetij (39 odstotkov in 46 odstotkov). Na drugi strani pa jih

kot deloma ali močno prikrojena ocenjuje 27 odstotkov managerjev srednje velikih in 26 odstotkov managerjev velikih podjetij. V ta sklop smo vključili tudi vprašanje o neodvisnosti sodstva, natančneje, managerje smo prosili, da ocenijo, do kolikšne mere je sodstvo v Sloveniji neodvisno in ni izpostavljeno političnemu vplivu, vplivu posameznikov in podjetij. Zanimivo je, da sta skoraj dve tretjini managerjev (65 odstotkov) navedli, da je pod močnim ali zelo močnim vplivom, da je neodvisno ali v celoti neodvisno, pa le desetina (10 odstotkov). Med managerji, ki ocenjujejo, da je sodstvo pod močnim ali zelo močnim vplivom – da potemtakem ni avtonomno – je 60 odstotkov managerjev srednje velikih podjetij in 51 odstotkov managerjev velikih podjetij. Navedeni podatek kaže najmanj na obstoj velike stopnje nezaupanja v delovanje sodnega sistema, kar je zelo slabo z vidika percepcije, da je sodstvo tisto, ki naj varuje pogodbene in lastniške pravice podjetij oziroma podjetnikov v RS. Na splošno pa lahko podamo oceno, da je nadzor nad managementom podjetij v RS šibek, tudi če upoštevamo relativno ugodne ocene o verodostojnosti revizijskih poročil. Ta podatek je zaskrbljujoč, kaže namreč na enega od razlogov za visok delež t. i. »divjih« privatizacij ali pa na zasebno prilaščanje sredstev podjetij, ki so (bila) v družbeni lasti. Težava je v tem, da nimamo opraviti z značilnostjo, ki bi bila naključna oziroma rezultat dejanj posameznih »gnilih jabolk«, temveč gre za široko razširjeno prakso. S stališča korupcijskih tveganj predstavlja šibkost nadzora nad managerji podjetij v družbeni lasti izjemno veliko tveganje. Če je to tveganje povezano s financiranjem odkupov podjetij, ki ga omogočajo finančna sredstva bank v državni lasti, in so uprave ter nadzorniki podjetij povezani s političnimi akterji, je nevarnost korupcijskih tveganj toliko večja.

Nadaljujemo z obravnavo dejavnikov, ki orisujejo možnosti vstopa v poslovno okolje RS (sklop E). Med drugim smo managerje vprašali, v kolikšni meri je slovensko poslovno okolje privlačno za visoko usposobljene tuje kadre. Da je neprivlačno ali zelo neprivlačno, je odgovorila velika večina (79 odstotkov) managerjev. Na drugi strani pa jih le slaba desetina (8 odstotkov) ocenjuje, da je privlačno ali zelo privlačno. Na vprašanje, ali so investicijske spodbude v Sloveniji privlačne za tuje investitorje, je več kot štiri petine (81 odstotkov) managerjev navedlo, da so neprivlačne ali zelo neprivlačne, da so privlačne ali zelo privlačne pa le 5 odstotkov. Na vprašanje, s kolikšno težavnostjo lahko tuji investitorji pridobijo nadzor pri upravljanju podjetij, je polovica (51 odstotkov) managerjev odgovorila, da s težavami ali zelo težko, da ga lahko pridobijo brez težav ali brez vsakršnih težav, pa četrtnina (26 odstotkov), med njimi največ managerjev velikih podjetij (38 odstotkov). Na drugi strani pa nekoliko večji delež managerjev velikih podjetij (40 odstotkov) ocenjuje, da lahko tuji investitorji s težavami ali zelo težko pridobijo nadzor pri upravljanju slovenskih podjetij. Managerje smo zaprosili tudi za oceno odprtosti javnih naročil za tuje ponudnike. Da so zaprta ali izrazito zaprta, jih ocenjuje slaba polovica (46 odstotkov), da so odprta ali izrazito odprta, pa slaba tretjina (31 odstotkov). Med slednjimi je največ managerjev velikih podjetij (38 odstotkov). Pregled vprašanj, ki smo jih vključili v sklop D, pokaže, da je slovenski poslovni prostor sorazmerno ali zelo neprivlačen in zaprt za posameznike ali podjetja iz tujine.

Na podlagi analize vseh zgoraj navedenih sklopov lahko sklepamo, da imajo ključno vlogo v gospodarstvu v RS podjetja v državni lasti. Upravičen je sklep, da so podjetja v državni lasti privilegirana v dostopu do denarnega toka, ki ga zagotavljajo banke v državni lasti. Tukaj imajo pomembno vlogo akterji iz politične arene. Prav tako je upra-

vičena ocena, da predstavlja preplet podjetij in bank v državni lasti ter akterjev iz politične arene izjemno veliko korupcijsko tveganje. Ta preplet oziroma pripadajoči akterji so imeli ključno vlogo v procesih lastninjenja podjetij, ki so se (in se še zmeraj) odvijajo v tem prostoru.

Eden od rezultatov privilegiranosti podjetij v državni lasti je bil nedvomno ta, da so se podjetja v državni lasti vzpostavila kot akterji s privilegiranim dostopom do bančnih kreditov, posredno pa tudi do trga proizvodov. Predvidevamo lahko, da so državno lastništvo podjetij in bank ter spremljajoči procesi privatizacije privedli do vzpostavitve specifičnega okolja, v katerem so se lahko uveljavili predvsem privilegirani akterji. To pa pomeni, da je bilo na ozemlju RS vzpostavljeno specifično okolje, v katerem so lahko uspevali predvsem privilegirani akterji, ostali pa so se soočali s težavami in bili odri-njeni na obrobje ali pa se iz tega poslovnega okolja umaknili. V bistvu je bil na ozemlju RS vzpostavljen specifičen mehanizem, v katerem nastopajo »vratarji« (ang. Gatekeepers), ki delujejo na docela netransparenten način, ki ni povezan z zakonitostmi trga in interesi skupnosti, ampak z načelom moči. Ker je bil v sklopu tega sistema ključen dostop do denarnega toka, ne čudi, da večina managerjev (vključno z managerji velikih podjetij, ki imajo pri tem ključno vlogo) ocenjuje, da je delovanje finančnih institucij v RS netransparentno. Menimo, da se lahko na ocene managerjev velikih podjetij navkljub vsemu zanesemo. Na posledice netransparentnosti delovanja bank oziroma dvo-mljive kriterije dodeljevanja kreditov je mogoče sklepati že iz odgovorov na vprašanja, ki smo jih pridobili in analizirali v predhodnih sklopih te raziskave. Naj spomnimo, da je velik ali precejšen delež managerjev navedel, da so za pridobivanje kreditov nujne povezave s politiki. Še več, precej managerjev tudi navaja, da je v tem procesu uveljavljeno podkupovanje bančnih uradnikov.

Kar zadeva t. i. vratarstvo, naša raziskava v celoti pritruje ugotovitvam, do katerih smo prišli pri analizi mednarodnoprimerjalnih raziskav o konkurenčnosti, ki sta jo izvedla Svetovni ekonomski forum in Inštitut za razvoj managementa. Vratarstvo se v RS raz-teza vse od dostopa do bančnih kreditov pa do pridobivanja nadzora v slovenskih pod-jetjih, možnosti investiranja, vstopa strokovnjakov v ta prostor, zadeva pa tudi odpr-tost oziroma zaprtost javnega naročanja v RS. Vendar to ni vse. Očitno je, da se v pri-meru vratarstva srečujemo z okoliščinami, v katerih niso »zadušene« le iniciative tujih akterjev, temveč so zatrte iniciative domačih akterjev, ki nimajo neposrednega dostopa do virov moči, tj. do bank in akterjev iz politične arene. To pomeni, da so na račun velikih podjetij v državni lasti ali pa na račun podjetij, ki so tesno povezana z akterji iz politične arene, zadužene iniciative mikro, malih in srednje velikih podjetij. Vprašanje pa je, v kolikšni meri sta korupcijska tveganja in sistemska korupcija, ki sta pogojeni s prepletom podjetij ter bank v državni lasti in politike, postali sestavni del ustroja političnega ter gospodarskega sistema (tukaj govorimo o sistemske korupciji in korupciji ustroja) – na drugi strani pa je vprašanje, v kolikšnem obsegu so se prakse in poveza-ve, ki jih je mogoče razbrati iz zgoraj analiziranih podatkov, preselile tudi na nižje rav-ni, torej med državno uradništvo, med direktorje direktoriatov in na nižje ravni bančne-ga sistema.

Končno in nenazadnje pa se zastavlja vprašanje, v kolikšni meri v našem gospodar-skem prostoru prevladujejo podjetniške prakse, ki so utemeljene na privilegijih, ki

izhajajo iz pripadnosti omrežju podjetnikov, katerih delovanje ni utemeljeno na tržnih zakonitostih, temveč na zanašanju na golo (politično) moč, ki vključuje zavestno odločitev o kršenju pogodbenih obveznosti, vključno z zavestno odločitvijo za plačilno nedisciplino. Med temelje moči te skupine podjetnikov lahko prištejemo monopolen položaj na specifičnem, prikrojenem »trgu«, ki je bil vzpostavljen v nasprotju z zakoni in ga je mogoče vzdrževati le zaradi podpore akterjev iz politične arene in neučinkovitosti nadzornih institucij, ki so podrejene politiki. V zadnjem primeru se pogosto srečujemo z neučinkovitostjo, ki je zavestna in jo utemeljujejo interesi vodij nadzornih institucij, ki jim ustreza predvsem udobje visokih položajev, ki se jih oklepajo ne glede na raven svoje učinkovitosti ali pa je neučinkovitost posledica preproste nesposobnosti. Podpora neučinkovitosti je mogoča tudi zaradi tega, ker neučinkovitost nadzornih institucij ustreza interesom akterjev iz politične arene. Še več, kaže, da je postal položaj nekaterih akterjev iz sfere gospodarstva tako močan, da ne potrebujejo več podpore akterjev iz politične arene, da bi lahko vzdrževali svoj privilegirani položaj, temveč so oni tisti, ki ponujajo politikom plačila ali usluge, ki so jih ti prisiljeni – ali pa jim to docela ustreza – sprejeti.

Vse navedeno vodi k sklepu, da je bil v RS v zadnjih dvajsetih letih vzpostavljen masiven in škodljiv sistem ekonomskega rentništva, ki duši družbo in gospodarstvo, iz politike pa je ustvaril stroj, ki je neposredno vmešan v koruptivna dejanja, ali pa je ustvaril sistem, v katerem se soočamo z izjemno veliki korupcijskimi tveganji. Če imamo na eni strani opraviti s sistemsko korupcijo, se na drugi soočamo z razrastom značilnosti sistemske korupcije v korupcijo ustroja.

Izbrane kazalce prikazujemo spodaj.

A. BANČNI IN FINANČNI SEKTOR – VLOGA BS, UČINKOVITOST REGULACIJE BANČNEGA TER FINANČNEGA SEKTORJA, RAVEN TRANSPARENTNOSTI FINANČNIH INSTITUCIJ

KAKŠEN VPLIV NA GOSPODARSKI RAZVOJ V SLOVENIJI IMA POLITIKA BANKE SLOVENIJE?

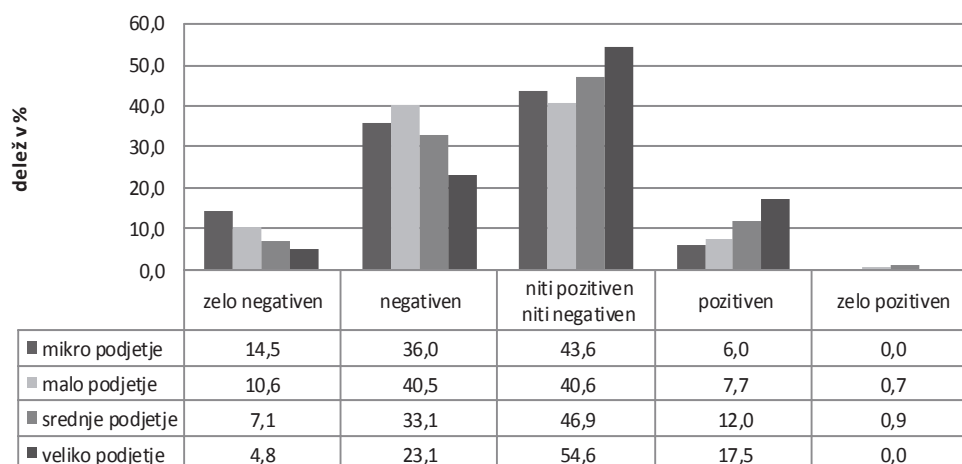
Odgovor	Delež
zelo negativen vpliv	9,47
negativen vpliv	35,04
niti pozitiven niti negativen vpliv	44,98
pozitiven vpliv	9,98
zelo pozitiven vpliv	,53

Povprečna vrednost odgovorov je 2,57.

Kar zadeva oceno vpliva politike Banke Slovenije na gospodarski razvoj v RS, večina anketiranih managerjev ocenjuje, da je bil ta vpliv negativen – da je bil negativen in zelo negativen, jih navaja slaba polovica (približno 45 odstotkov). Prav tako jih slaba polovica navaja, da ni bil niti pozitiven niti negativen (približno 45 odstotkov). Le dobra desetina (približno 11 odstotkov) meni, da je bil vpliv pozitiven ali zelo pozitiven.

sig 0,05 cont coeff 0,19

**OCENA VPLIVA POLITIKE BANKE SLOVENIJE NA GOSPODARSKI RAZVOJ V
REPUBLIKI SLOVENIJI**

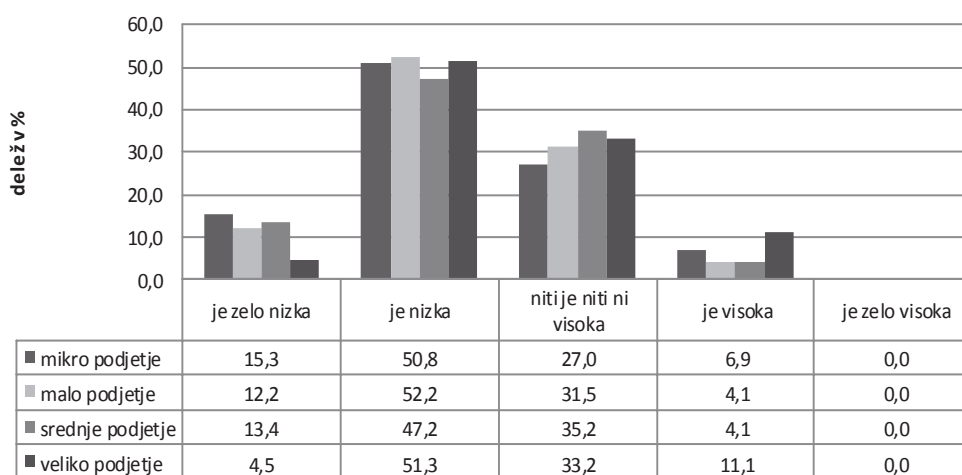


**PROSIMO VAS, DA OCENITE RAVEN TRANSPARENTNOSTI DELOVANJA FINANČNIH
INSTITUCIJ V SLOVENIJI.**

Odgovor	Delež
je zelo nizka	12,35
je nizka	50,11
niti je niti ni visoka	32,05
je visoka	5,49
je zelo visoka	,00

Povprečna vrednost odgovorov je 2,31.

**OCENA RAVNI TRANSPARENTNOSTI DELOVANJA FINANČNIH INSTITUCIJ V
SLOVENIJI**

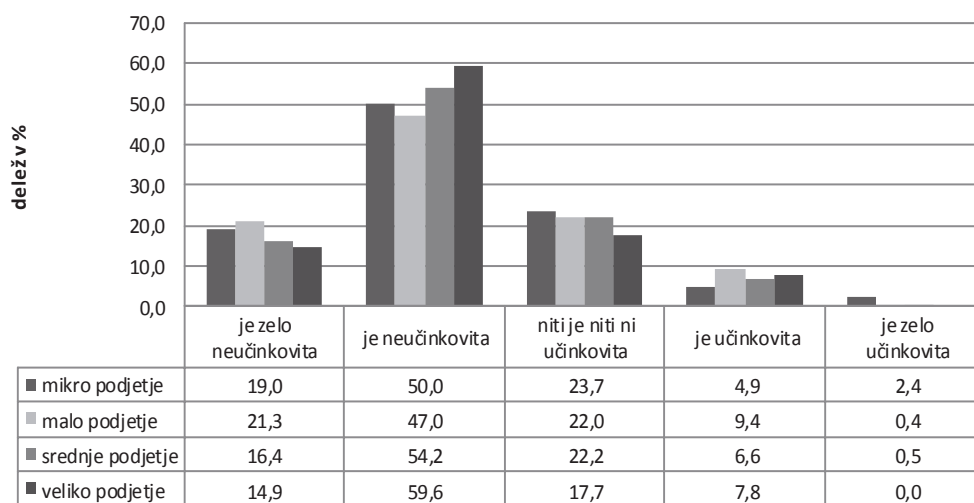


ALI JE REGULACIJA BANČNEGA IN FINANČNEGA SEKTORJA ZADOSTI UČINKOVITA?

Odgovor	delež
je zelo neučinkovita	18,48
je neučinkovita	51,45
niti je niti ni učinkovita	21,91
je učinkovita	7,36
je zelo učinkovita	,79

Povprečna vrednost odgovorov je 2,21.

OCENA UČINKOVITOSTI REGULACIJE BANČNEGA IN FINANČNEGA SEKTORJA



B. KREDITNI TER PLAČILNI KRČ IN NESOLVENTNOST PODJETIJ

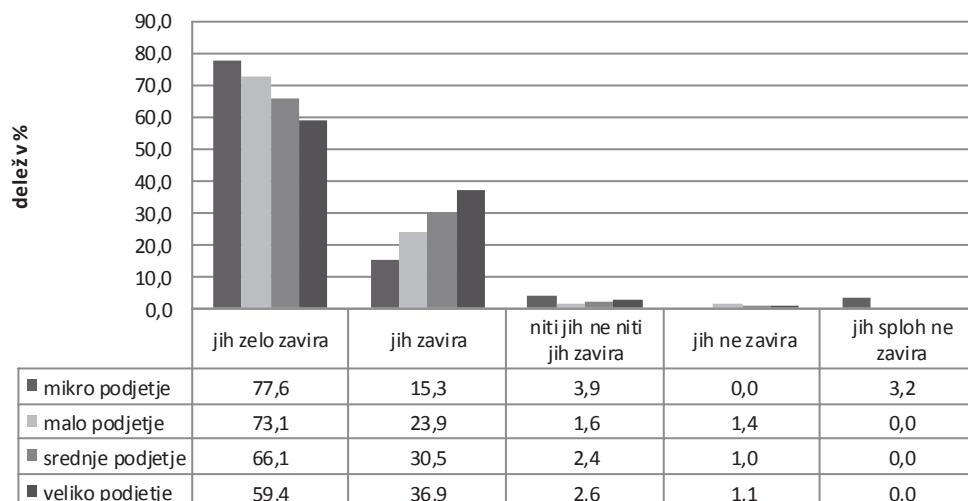
V KOLIKŠNI MERI PLAČILNA NEDISCIPLINA ZAVIRA POSLOVNE AKTIVNOSTI V SLOVENIJI NA SPLOŠNO?

Odgovor	Delež
jih zelo zavira	70,16
jih zavira	25,78
niti jih ne zavira niti jih zavira	2,48
jih ne zavira	0,94
jih sploh ne zavira	0,65

Povprečna vrednost odgovorov je 1,36.

sig 0,00 cont coeff 0,22

V KOLIKŠNI MERI PLAČILNA NEDISCIPLINA ZAVIRA POSLOVNE AKTIVNOSTI V SLOVENIJI NA SPLOŠNO

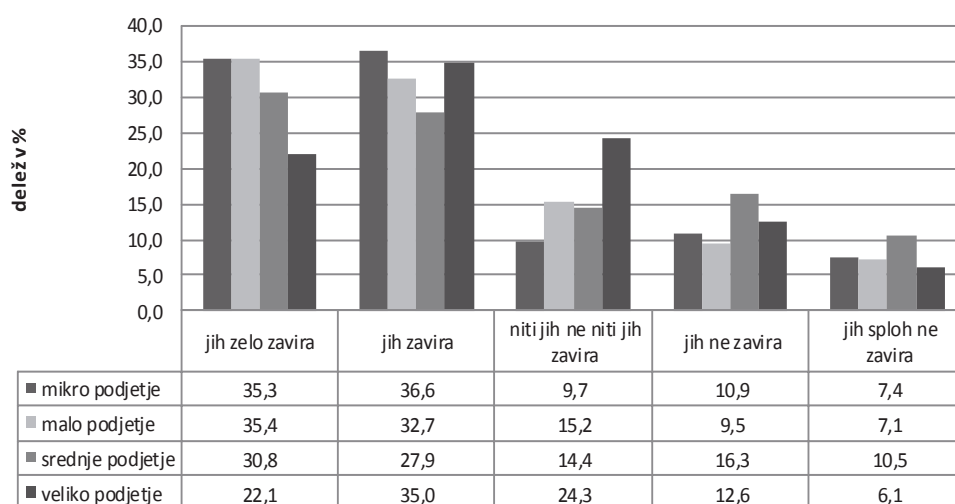


V KOLIKŠNI MERI PA PLAČILNA NEDISCIPLINA ZAVIRA POSLOVNE AKTIVNOSTI VAŠEGA PODJETJA?

Odgovor	Delež
jih zelo zavira	32,39
jih zavira	32,18
niti jih ne zavira niti jih zavira	14,86
jih ne zavira	12,39
jih sploh ne zavira	8,17

Povprečna vrednost odgovorov je 1,48.

V KOLIKŠNI MERI PLAČILNA NEDISCIPLINA ZAVIRA POSLOVNE AKTIVNOSTI VAŠEGA PODJETJA



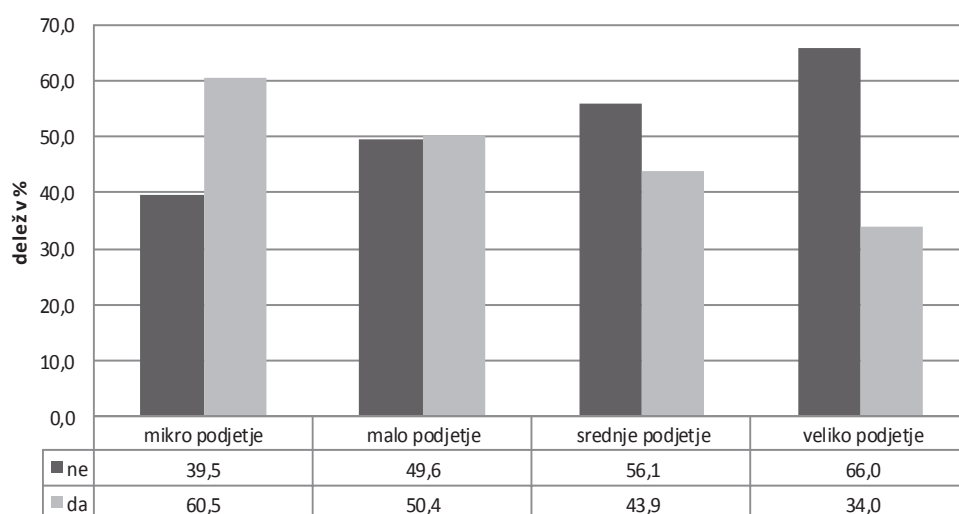
ALI MENITE, DA PLAČILNA NEDISCIPLINA PREDSTAVLJA GROŽNJO OBSTOJU VAŠEGA PODJETJA?

Odgovor	delež
ne, plačilna nedisciplina ne ogroža obstoja mojega podjetja	51,59
da, plačilna nedisciplina ogroža obstoj mojega podjetja	48,41

Povprečna vrednost odgovorov je 3,87.

sig 0,00 cont coeff 0,15

PLAČILNA NEDISCIPLINA PREDSTAVLJA GROŽNJO OBSTOJU VAŠEGA PODJETJA



C. DRŽAVNO LASTNIŠTVO IN GOSPODARSKI RAZVOJ

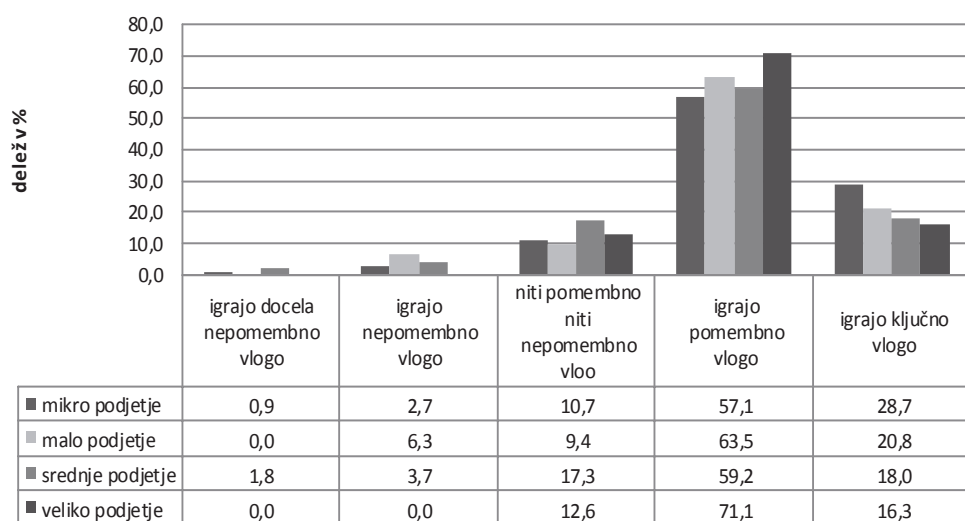
KAKO POMEMBNO VLOGO IMAJO V SLOVENSKEM GOSPODARSTVU PODJETJA V DRŽAVNEM LASTNIŠTVU?

Odgovor	Delež
igrajo docela nepomembno vlogo	0,76
igrajo nepomembno vlogo	4,06
niti igrajo pomembno niti igrajo nepomembno vlogo	12,53
igrajo pomembno vlogo	61,59
igrajo ključno vlogo v gospodarstvu	21,06

Povprečna vrednost odgovorov je 3,98.

sig 0,04 cont coeff 0,19

OCENA VLOGE, KI JO IMAJO V SLOVENSKEM GOSPODARSTVU PODJETJA V
LASTI DRŽAVE



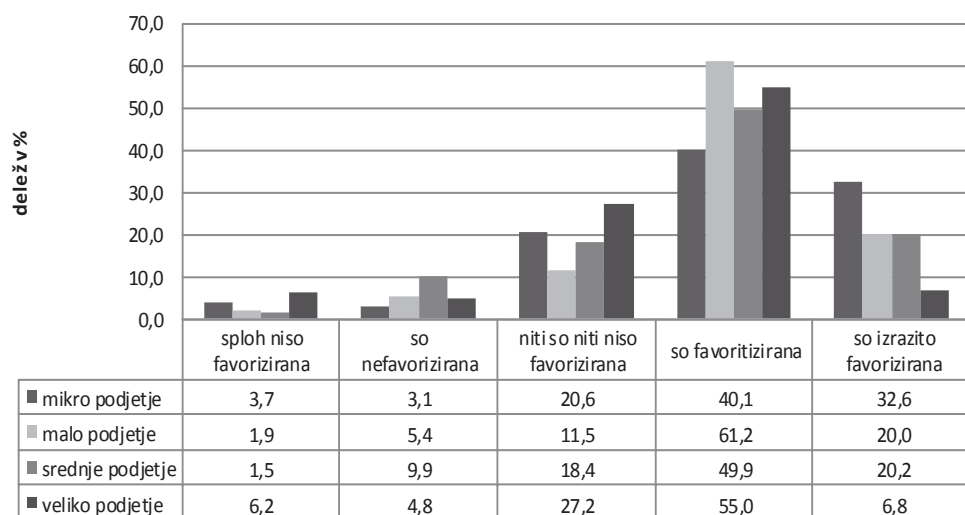
KAKO FAVORIZIRANA SO PODJETJA V DRŽAVNEM LASTNIŠTVU PRED ZASEBNIMI
PODJETJI?

Odgovor	Delež
sploh niso favorizirana	2,62
so nefavorizirana	6,41
niti so niti niso favorizirana	17,32
so favorizirana	52,51
so izrazito favorizirana	21,13

Povprečna vrednost odgovorov je 3,83.

sig 0,00 cont coeff 0,25

OCENA FAVORIZIRANOSTI PODJETIJ V DRŽAVNEM LASTNIŠTVU PRED ZASEB-
NIMI PODJETJI



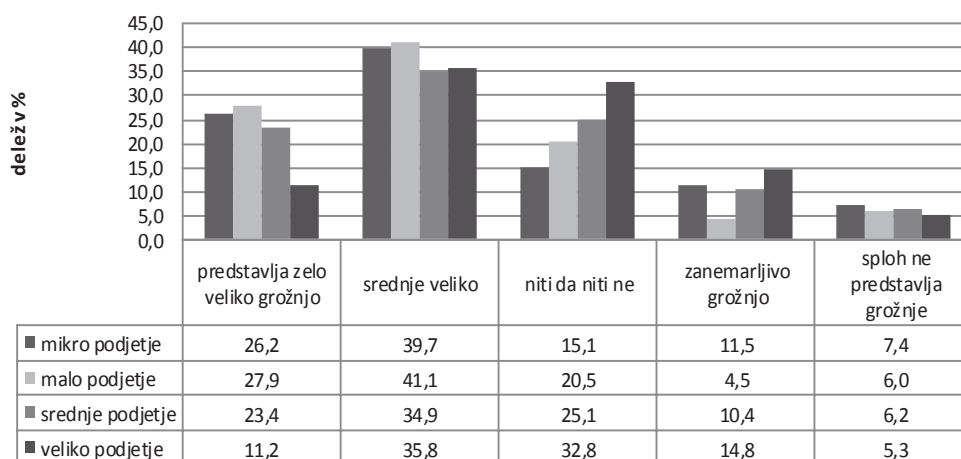
V KOLIKŠNI MERI LASTNIŠTVO DRŽAVE V PODJETJIH PREDSTAVLJA GROŽNJO POSLOVNIM AKTIVNOSTIM V SLOVENIJI?

Odgovor	Delež
predstavlja zelo veliko grožnjo	24,20
predstavlja srednje veliko grožnjo	38,17
niti ne predstavlja niti predstavlja grožnjo	22,33
predstavlja zanemarljivo grožnjo	9,02
sploh ne predstavlja grožnje	6,28

Povprečna vrednost odgovorov je 2,35.

sig 0,04 cont coeff 0,19

OCENA GROŽNJE POSLOVNIM AKTIVNOSTIM V SLOVENIJI, KI JO PREDSTAVLJA LASTNIŠTVO DRŽAVE V PODJETJIH



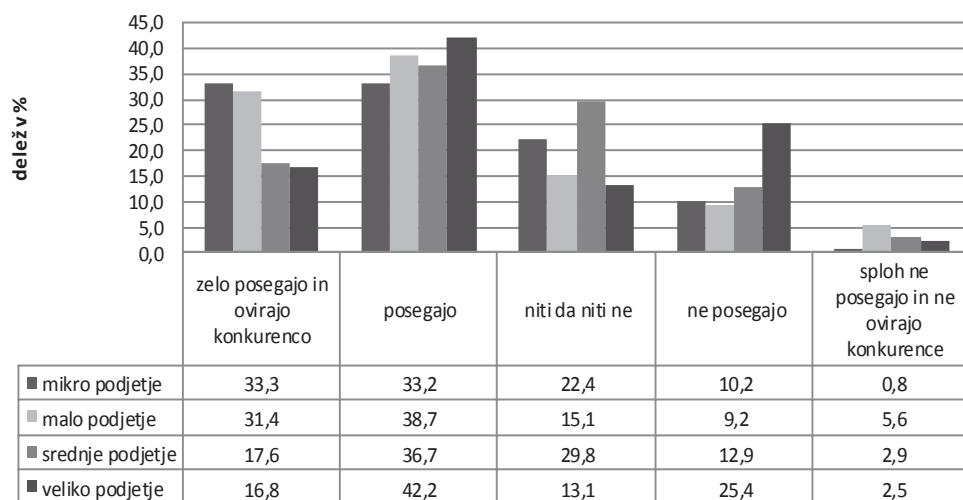
ALI MENITE, DA DRŽAVNE POMOČI OZIROMA SUBVENCIJE POSEGAJO V POŠTENO KONKURENCO IN GOSPODARSKI RAZVOJ V SLOVENIJI?

Odgovor	Delež
zelo posegajo in zelo ovirajo pošteno konkurenco in gospodarski razvoj	25,57
sorazmerno posegajo oziroma so učinki posegov sorazmerno omejeni	37,36
niti ne posegajo niti posegajo	21,17
sorazmerno ne posegajo oziroma so učinki posegov zanemarljivi	12,49
sploh ne posegajo in sploh ne ovirajo konkurence in gospodarskega razvoja	3,41

Povprečna vrednost odgovorov je 2,31.

sig 0,00 cont coeff 0,26

ALI DRŽAVNE POMOČI OZ SUBVENCije POSEGAJO V POŠTENO KONKURENCO
IN GOSPODARSKI RAZVOJ V SLOVENIJI



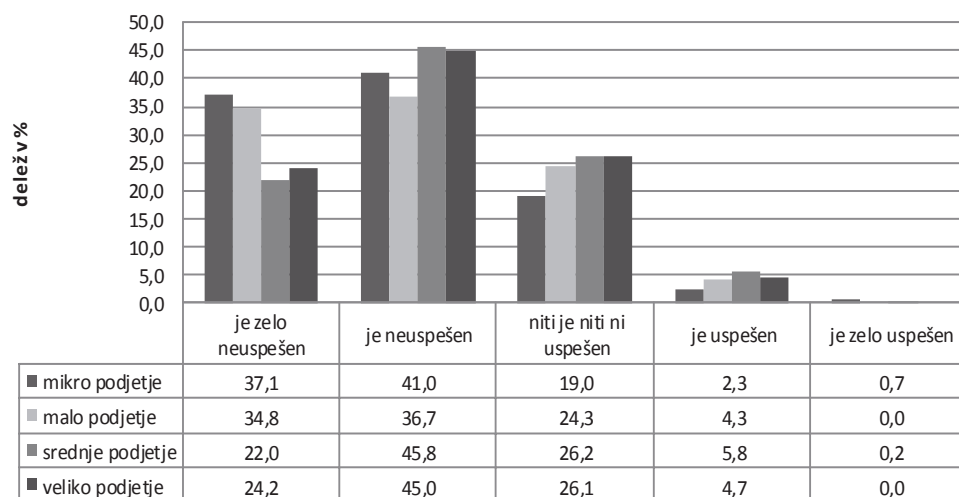
D. NADZOR NAD UPRAVAMI PODJETIJ

PROSIMO VAS, DA OCENITE RAVEN USPEŠNOSTI NADZORA NAD UPRAVLJANJEM
PODJETIJ, KI GA IZVAJAJO NADZORNI SVETI:

Odgovor	Delež
je zelo neuspešen	29,74
je neuspešen	41,53
niti je niti ni uspešen	24,07
je uspešen	4,46
je zelo uspešen	0,19

Povprečna vrednost odgovorov je 2,04.

OCENA RAVNI USPEŠNOSTI NADZORA NAD UPRAVLJANJEM PODJETIJ, KI GA
IZVAJAJO NADZORNI SVETI

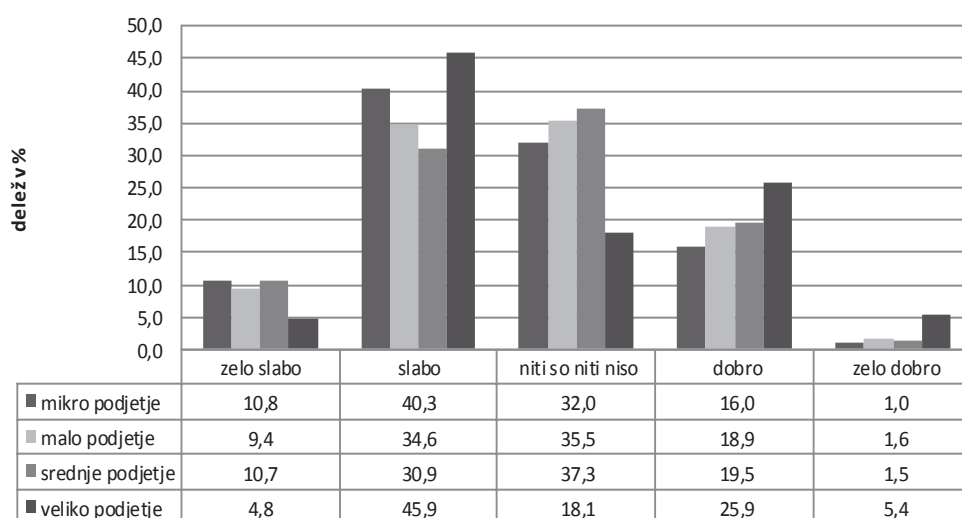


KAKO DOBRO SO V SLOVENIJI OPREDELJENE IN ZAŠČITENE PRAVICE IN ODGOVORNOSTI DELNIČARJEV?

Odgovor	Delež
so zelo slabo opredeljene in zaščitene	9,53
so slabo opredeljene in zaščitene	35,71
niti so niti niso dobro opredeljene in zaščitene	33,32
so dobro opredeljene in zaščitene	19,52
so zelo dobro opredeljene in zaščitene	1,92

Povprečna vrednost odgovorov je 2,69.

OCENA OPREDELITVE IN ZAŠČITE PRAVIC IN ODGOVORNOSTI DELNIČARJEV



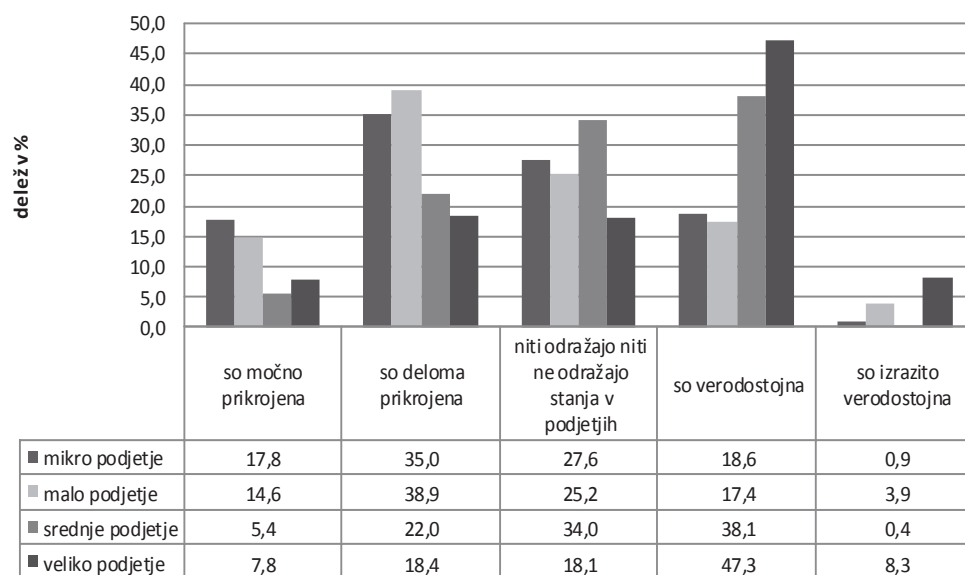
KAKŠNA JE PO VAŠEM MNENJU VERODOSTOJNOST LETNEGA REVIDIRANJA PODJETIJ OZ. REVIZIJSKIH POROČIL, KI JIH PRIPRAVLJAJO REVIZIJSKE HIŠE?

Odgovor	Delež
so močno prikrojena in prikazujejo izrazito izkrivljeno podobo stanja v podjetjih	11,31
so deloma prikrojena in ne odražajo stanja v podjetjih	30,00
niti odražajo niti ne odražajo stanja v podjetjih	27,92
so verodostojna in odražajo stanje v podjetjih	28,16
so izrazito verodostojna in v polni meri odražajo stanje v podjetjih	2,61

Povprečna vrednost odgovorov je 2,81.

sig 0,00 cont coeff 0,34

OCENA VERODOSTOJNOSTI LETNEGA REVIDIRANJA PODJETIJ OZ. REVIZIJSKIH
POROČIL, KI JIH PRIPRAVLJAJO REVIZIJSKE HIŠE



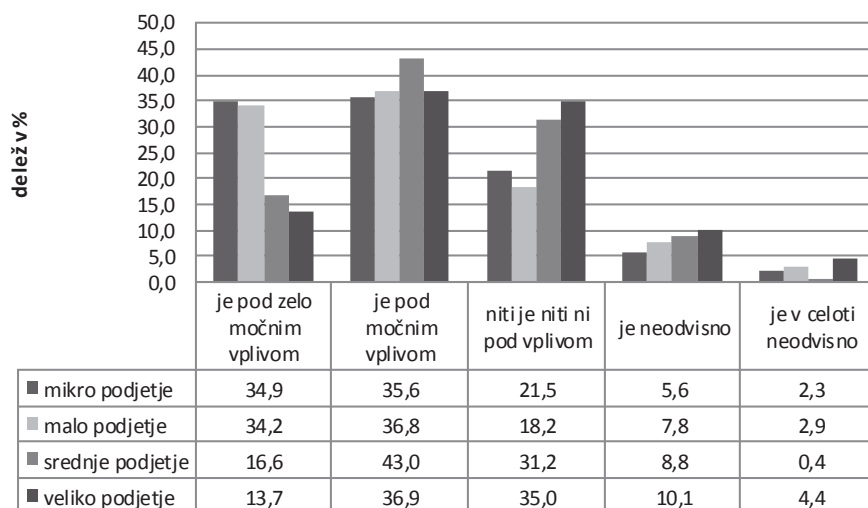
PROSIMO VAS, DA OCENITE, DO KAKŠNE MERE JE SODSTVO V SLOVENIJI NEODVISNO IN NI IZPOSTAVLJENO POLITIČNEMU VPLIVU VLADE, VPLIVU POSAMEZNIKOV ALI PODJETIJ?

Odgovor	Delež
je pod zelo močnim vplivom	26,34
je pod močnim vplivom	38,59
niti je niti ni pod vplivom	25,00
je neodvisno	7,93
je v celoti neodvisno	2,15

Povprečna vrednost odgovorov je 2,21.

sig 0,00 cont coeff 0,24

OCENA, DO KOLIKŠNE MERE JE SODSTVO V SLOVENIJI NEODVISNO IN NI
IZPOSTAVLJENO POLITIČNEMU VPLIVU, VPLIVU POSAMEZNIKOV ALI PODJETIJ



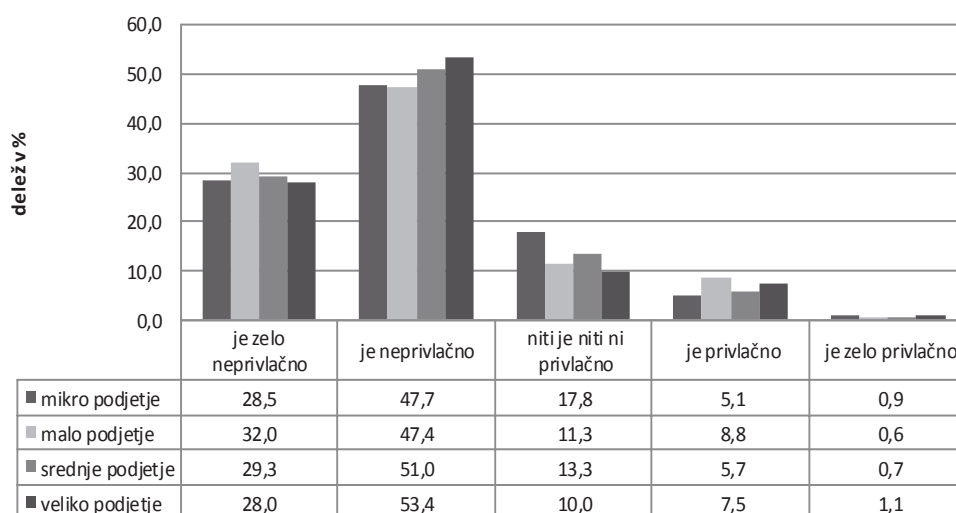
E. ODPRTOST POSLOVNEGA PROSTORA RS

V KOLIKŠNI MERI JE PO VAŠEM MNENJU SLOVENSKO POSLOVNO OKOLJE PRIVLAČNO ZA VISOKO USPOSOBLJENE TUJE KADRE?

Odgovor	Delež
je zelo neprivlačno	29,95
je neprivlačno	49,31
ni je niti ni privlačno	13,10
je privlačno	6,91
je zelo privlačno	0,74

Povprečna vrednost odgovorov je 1,99.

OCENA PRIVLAČNOSTI SLOVENSKEGA POSLOVNEGA OKOLJA ZA VISOKO USPOSOBLJENE TUJE KADRE



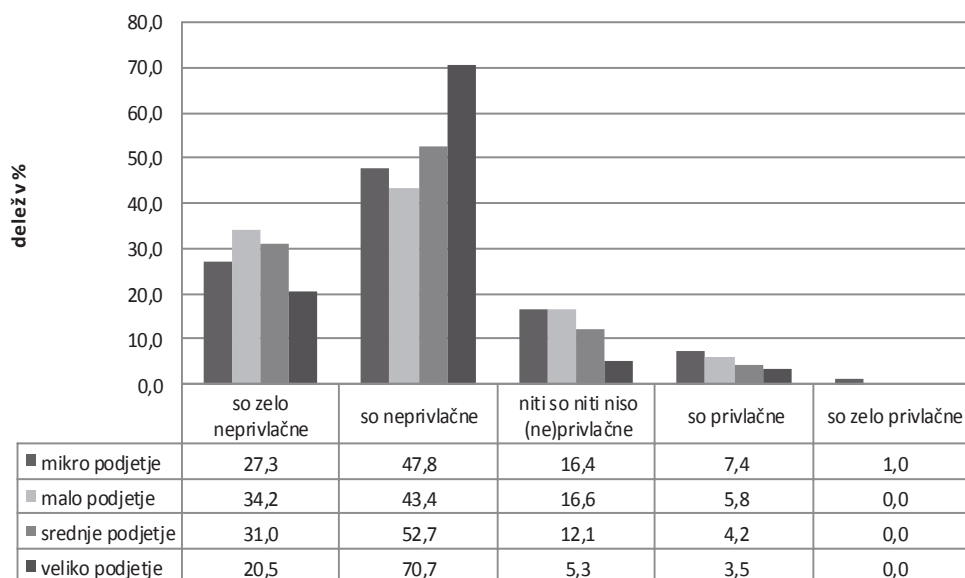
ALI SO INVESTICIJSKE SPODBUDE V SLOVENIJI PRIVLAČNE ZA TUJE INVESTITORJE?

Odgovor	Delež
so zelo neprivlačne	30,16
so neprivlačne	50,71
niti so privlačne niti so neprivlačne	13,65
so privlačne	5,28
so zelo privlačne	0,20

Povprečna vrednost odgovorov je 1,95.

sig 0,04 cont coeff 0,20

OCENA PRIVLAČNOSTI INVESTICIJSKIH SPODBUD ZA TUJE INVESTITORJE

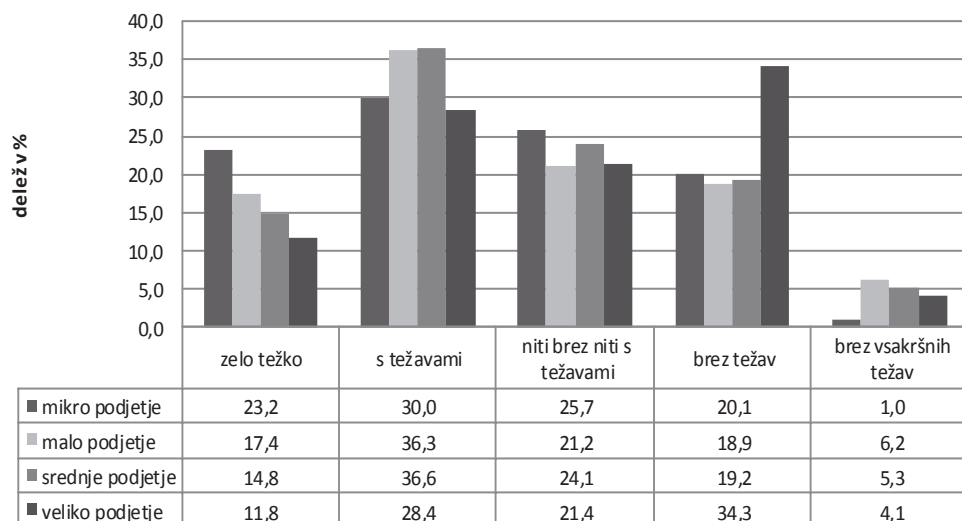


S KAKŠNO TEŽAVNOSTJO LAHKO TUJI INVESTITORJI PRIDOBIMO NADZOR PRI UPRAVLJANJU SLOVENSКИH PODJETIJ?

Odgovor	Delež
pridobijo ga zelo težko	16,79
lahko ga pridobijo s težavami	34,26
niti brez težav niti s težavami	23,00
lahko ga pridobijo brez težav	21,24
lahko ga pridobijo brez vsakršnih težav	4,71

Povprečna vrednost odgovorov je 2,63.

OCENA TEŽAVNOSTI S KATERO LAHKO TUJI INVESTITORJI PRIDOBIMO NADZOR PRI UPRAVLJANJU SLOVENSКИH PODJETIJ



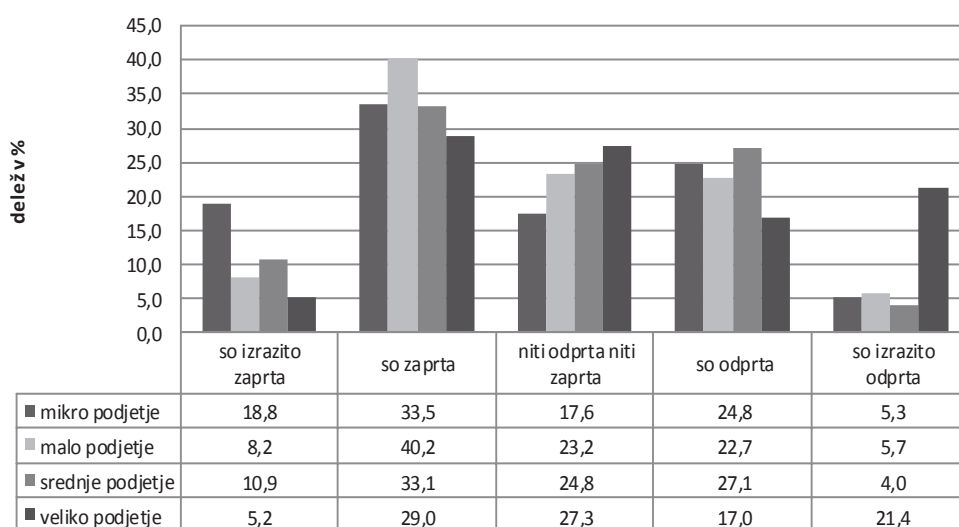
KAKO ODPRTA SO PO VAŠEM MNENJU JAVNA NAROČILA ZA TUJE PONUDNIKE?

Odgovor	delež
so izrazito zaprta	10,60
so zaprta	35,22
niti so odprta niti niso odprta	23,28
so odprta	23,82
so izrazito odprta	7,09

Povprečna vrednost odgovorov je 2,82.

sig 0,00 cont coeff 0,26

OCENA ODPRTOSTI JAVNIH NAROČIL ZA TUJE PONUDNIKE



UGOTOVITVE IN SKLEPI S STALIŠČA KORUPCIJE TER KORUPCIJSKIH TVEGANJ

Raziskava o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v RS, ki je bila po naročilu komisije izvedena v aprilu 2012, je obsegala štiri sklope.

V prvem sklopu smo povpraševali po splošnih dejavnikih, ki vplivajo na kakovost poslovnega okolja pri nas. Že v izhodišču velja, da je položaj slovenskega gospodarstva zelo slab: kar 85 odstotkov anketiranih managerjev je izjavilo, da je stanje slovenskega gospodarstva slabo ali zelo slabo in le 5 odstotkov, da je dobro ali zelo dobro. Najbolj problematičen dejavnik so pogoji financiranja, sledijo davki, obstoječa zakonska in druga regulativa, pogoji najemanja ter odpuščanja delovne sile, delovanje sodstva in aktualne politične razmere. V drugi polovici v raziskavo vključenih dejavnikov so najbolj problematični korupcija v javnem sektorju na splošno, cene najema in nakupa zemljišč in poslovnih prostorov ter korupcija pri pridobivanju poslov prek postopkov javnega naročanja, na zadnjem mestu se nahaja zagotavljanje infrastrukture. V primeru davkov, pogojev najema in odpuščanja delovne sile ter regulative (sem lahko pogojno prištejemo tudi sodstvo) se srečujemo z dejavniki, ki so kot izjemno problematični za slovensko gospodarstvo izpostavljeni v več mednarodno-primerjalnih raziskavah, ne le v raziskavi Inštituta za razvoj managementa ter Svetovnega gospodarskega foruma.

Povprečje petih ocen v tem sklopu se nahaja pod ali zelo blizu srednje vrednosti 2, štiri srednje vrednosti, vključujoč korupcijo, pa ne presegajo srednje vrednosti 2,5. Torej se podjetja pri vseh teh dejavnikih srečujejo z velikimi ali precejšnjimi ovirami. Pogosto so deleži predstavnikov podjetij, ki navajajo, da predstavlja določen dejavnik oviro pri delovanju in rasti njihovega podjetja (gre za seštevek odgovorov »to je velika ovira« in »to je še znosna ovira«), višji od 60 odstotkov.

Poleg omemb korupcije, ki predstavljajo ocene, ki se nanašajo na korupcijo kot takšno, se vsaj še v primeru pogojev financiranja, zakonske in druge regulative, delovanja sodstva, najema in nakupa zemljišč ter zagotavljanja infrastrukture srečujemo s korupcijskimi tveganji, ki so lahko povezana s koruptivnimi ravnanji ali pa so njihova posledica.

Na kratko pa lahko sklenemo, vsaj kar zadeva splošne dejavnike poslovnega okolja v RS, da predstavljajo skorajda v vseh v raziskavo vključenih razsežjih veliko ali zelo veliko zavoro za delovanje in rast slovenskih podjetij.

V drugem sklopu smo povpraševali po finančnih dejavnikih, ki vplivajo na delovanje in rast podjetij v RS. Domneva – da predstavljajo finančni dejavniki pomemben dejavnik, ki vpliva na delovanje slovenskih podjetij, in lahko predstavljajo veliko korupcijsko tveganje – do katere smo prišli iz opazovanjem razmer v državi, se je izkazala za upravičeno. Pogoji financiranja so namreč tisti, ki predstavljajo največjo oviro za delovanje in rast podjetij v RS, kot navaja večina managerjev. V tem sklopu so na prvem mestu zahteve bank po dodatnih jamstvih, ki jim sledi dostop do dolgoročnih bančnih kreditov, dostop do nebančnih virov investiranja, potreba po osebnih povezavah z bančniki in po osebnih povezavah s politiki, dostop do tujih bank ter zahteve bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih.

Opozarjamo na vidike težav s financiranjem, ki so povezani s povezavami med akterji iz politične sfere, bančniki in podjetji. Glede na to, da so za sistemsko korupcijo in korupcijo ustroja značilne povezave s ključnimi akterji v politični sferi, sferi bančništva in sferi gospodarstva, so za našo obravnavo najpomembnejša velika podjetja. V velikih podjetjih, ki so pogosto v državni lasti, imajo pomembno vlogo tisti člani nadzornih svetov, ki jih je imenovala država oziroma jih je imenovala »politika«. Nevarnost sistemske korupcije in vzpostavitev razmer, v katerih se lahko vzpostavijo značilnosti ter strukture, ki spodbujajo razširjanje in utrjujejo značilnosti korupcije ustroja, je tukaj zelo velika. Vsaj posredno so žrtve igre »velikih« akterjev srednje velika in mala ter mikro podjetja.

Zgoraj povzeti rezultati Raziskave o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v RS pričajo o tem, da so v nekaterih primerih za podjetnike potrebni (nujni) tako stiki oziroma osebne povezave z bančniki kot tudi povezave s politiki, obenem pa se predstavniki vseh podjetij, ne glede na velikost, občasno srečujejo z zahtevami bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih (v zadnjem primeru gre za primere administrativne korupcije, ki pa so lahko povezani z značilnostmi sistemske- ali lahko nakazujejo na obstoj korupcije ustroja).

V tretjem sklopu smo obravnavali vpliv različnih oblik korupcije na poslovanje podjetij v RS. Na prvem mestu so politični pritiski na poslovanje slovenskih bank, na drugem korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil, sledijo korupci-

ja pri pripravi zakonov, korupcija pri pridobivanju poslov, korupcija pri sprejemanju zakonov, patronaža in nepotizem, korupcija sodnikov ter odvetnikov, na zadnjem mestu pa so prispevki političnim strankam.

Kar zadeva politične pritiske na poslovanje slovenskih bank, gre za najbolj izpostavljeno obliko korupcije v tem sklopu obravnavanih dejavnikov. Opozarjamo, da gre za opažanja velikega deleža predstavnikov vseh podjetij, vključno z velikim deležem predstavnikov srednje velikih in velikih podjetij.

Kar zadeva korupcijo pri javnem naročanju in pridobivanju poslov, se ugotovitve raziskave skladajo z ugotovitvami ter analizami komisije. Javno naročanje in pridobivanje poslov bi lahko predstavljalo ali predstavlja obliko financiranja posameznih političnih strank ali pa obliko financiranja, s pomočjo katere se ob pomoči politično lojalnih podjetnikov vzpostavlja finančni temelj političnih strank. Netransparentno javno naročanje, ki ga pogojujejo politični interesi in povezave, je tudi javno naročanje, ki draži ceno dobrine ali storitve, ki naj bi služila uporabnikom in bila v službi skupnega dobrega.

Z istim procesom, ko gre za ugrabitev države v interesu posameznega, privilegiranega akterja, se srečujemo tudi v procesih priprave zakonov, kot je mogoče razbrati iz rezultatov raziskave oziroma odgovorov anketiranih podjetnikov.

Zanimivo je, da podjetniki opažajo oziroma ocenjujejo, da predstavljata patronaža in nepotizem v RS precejšen problem, ki je precej večji kot korupcija sodnikov in odvetnikov. Tudi glede sodnikov in odvetnikov se srečujemo z določenim deležem odgovorov, ki nas usmerjajo k razmisleku o kaznivih dejanjih v sklopu pravosodnega sistema, vendar gre za manjše deleže. Kot kaže, financiranje političnih strank ni izrazito problematično. Morda je financiranje političnih strank posredno pogojeno z zagotavljanjem denarnega toka v smislu dostopa do bančnih uradnikov, ki ga lahko zagotovijo posamezni akterji iz politične arene.

Obravnava razsežij korupcije, s katerimi se srečujejo podjetniki v RS, nas vodi do sklepa, med drugim, da se podjetniki pri nas soočajo predvsem z razsežji sistemske korupcije, katerih sestavni del predstavlja ujetje države, veliko manj pa z razsežji administrativne ali korupcije belih ovratnikov, še najmanj pa z razsežji cestne korupcije.

V okvirih četrtega sklopa smo povpraševali po nekaterih dejavnikih nadzora in konkurenčnosti poslovnega okolja v RS. Pri tem smo sledili ugotovitvam raziskav Inštituta za razvoj managementa ter Svetovnega gospodarskega foruma. Osredotočili smo se na analizo kazalcev oziroma odgovorov na vprašanja, ki zadevajo naslednjih pet področij: prvič, delovanje bančnega in finančnega sektorja; drugič, položaj podjetij v odnosu do plačilne nediscipline; tretjič, učinki državnega lastništva na položaj podjetij, ki niso v državni lasti, ter vpliv podjetij na gospodarski razvoj v RS; četrtič, učinkovitost nadzora nad upravami podjetij; in petič, odprtost poslovnega okolja v RS.

Kar zadeva prvo področje, ugotavljamo, da podaja večina managerjev negativno oceno vpliva politike Banke Slovenije na gospodarski razvoj RS, ob velikem deležu takšnih, ki menijo, da ni niti pozitivna niti negativna. Kar zadeva transparentnost delovanja finančnih institucij in učinkovitost regulacije bančnega ter finančnega sektorja, večina ali velika večina managerjev meni, da sta za RS značilni netransparentnost in neučinkovita regulacija finančnega ter bančnega sektorja. V RS se tako srečujemo z netransparent-

nim in slabo reguliranim bančnim ter finančnim sistemom. Ta položaj je najverjetneje pripomogel – čeprav ne moremo reči, da je pri tem imel ključno vlogo – h kreditnemu in plačilnemu krču oziroma nelikvidnosti, ki predstavlja resno grožnjo obstoju dobre polovice slovenskih podjetij, tudi tretjine med njimi velikih. Kar zadeva tretji sklop, lahko iz ocen managerjev jasno razberemo, da ima državno lastništvo podjetij v RS pomembno in izrazito negativno vlogo. Državna podjetja v RS so favorizirana pred zasebnimi. Slabi dve tretjini managerjev ocenjujeta, da državno lastništvo predstavlja grožnjo poslovnim aktivnostim v državi in da državne pomoči oziroma subvencije posegajo v pošteno konkurenco ter ovirajo gospodarski razvoj v RS. Kar zadeva učinkovitost nadzora nad upravami podjetij, je ta neučinkovit. Delničarji so zaščiteni relativno slabo, revizijska poročila so v določenem obsegu prikrojena. Tudi sodstvo naj bi bilo podvrženo političnemu vplivu in vplivu posameznikov ter podjetij. Končno, kar zadeva peti sklop, lahko iz navedb managerjev sklepamo, da je poslovni prostor v RS zaprt. Slovensko poslovno okolje je neprivlačno za visoko usposobljene tuje kadre, investicijske spodbude so neprivlačne za tuje investitorje, ki lahko le stežka pridobijo nadzor pri upravljanju podjetij, tudi javno naročanje je za tuje ponudnike sorazmerno zaprto.

Na podlagi vseh zgoraj navedenih sklopov lahko sklepamo, da so v RS podjetja v državni lasti privilegirana pred vsemi ostalimi podjetji, da so (bila) privilegirana tudi v dostopu do denarnega toka in da v slovenskem gospodarskem ter političnem prostoru očitno obstaja skupina privilegiranih akterjev, ki pogojujejo ter imajo dostop do denarnega toka (gre za dostop do bančnikov oziroma bančnih kreditov, javnih naročil in subvencij) in vzvodov (politične) moči. Ta privilegirana skupina pogojuje vstop v poslovni prostor RS tako na ravni selekcije in relativne blokade dostopa tujih poslovnih akterjev kot tudi na ravni dostopa tistih akterjev, ki so sicer domači, vendar niso del privilegiranega omrežja.

Rezultat delovanja te privilegirane skupine je ujetje države oziroma sistemska korupcija, ki v določenem obsegu pridobiva značilnosti korupcije ustroja.

Na podlagi vsega navedenega ugotavljamo, da je padec konkurenčnosti RS posledica ujetja države, ki se odraža v naslednjih oblikah: prvič, kot ujetje zakonodaje s spremljajočim nezadostnim uveljavljanjem zakonov (na primer na področju konkurenčnosti in holdingov ter kartelov); drugič, kot ujetje denarnih tokov, ki se je izteklo, med drugim, v kreditni in plačilni krč oziroma v siceršnjo nesolventnost podjetij, v ujetje javnih naročil ter v plačilno nedisciplino, ki je posledica dolgoletnega delovanja nadzornega aparata države. Ta je dopuščala plačilno nedisciplino privilegiranih podjetij, tj. podjetij, ki so uživala politično podporo, ki je vključevala toleriranje plačilne nediscipline. Tretjič, kot ujetje podjetij in posameznikov, ki ga spremlja status privilegiranosti oziroma izprtja iz skupin z zagotovljenim dostopom do denarnega toka in političnih odločevalcev; in četrtič, ujetje trga in deformacija tržnih zakonitosti. Privilegiran položaj podjetij v državni lasti in podjetij, ki uživajo podporo akterjev iz politične arene, že sam po sebi vzpostavlja razmere, v katerih se srečujemo z ekonomskim rentništvom. Poudariti velja, da vse navedeno ne bi bilo mogoče, če ne bi bila vzpostavljena trdna povezava med akterji iz politične in gospodarske sfere in če ti akterji ne bi ohranili svojega privilegiranega položaja, ki ga je spremljala blokada nadzornih mehanizmov ter selektiven dostop do politične in gospodarske arene. Ekonomsko rentništvo predstavlja neizbežno posledico nači-

na privatizacije, ki je bil uveden in spodbujan v RS, ter strategij prevladujočih privilegiranih akterjev iz politične in gospodarske arene.

Zaskrbljujoče je, da je bilo v letu 2010 v neposredni ali posredni lasti države med 32 in 40 odstotkov kapitala slovenskih podjetij. Vpliv predstavnikov države v nadzornih svetih podjetij pa je dejansko še večji. Namreč, predstavniki države, ki so bili imenovani v nadzorne svete podjetij, lahko vplivajo tudi na poslovanje podjetij, v katerih ima država manjšinski delež, v kolikor je ta vpliv v interesu uprave podjetja oziroma vodilnih managerjev in akterjev, ki so povezani s sfero politike. Končno pa je lahko ta vpliv pogojen tudi z dostopom do bank oziroma z zagotavljanjem bančnih kreditov tistih bank, ki so v lasti države. Torej se lahko vpliv privilegiranih akterjev iz sfere gospodarstva prelije tudi v zasebno sfero oziroma so s tem vzpostavljeni pogoji, v katerih so tudi zasebni managerji podvrženi vratarstvu, ki ga izvajajo privilegirani akterji iz politične in gospodarske arene.

V nadaljevanju bomo na kratko – zaradi lažjega razumevanja učinkov ujetja države in z ujetjem države povezanih koruptivnih ravnanj ter tveganj – povzeli opredelitev ekonomskega rentništva. Ta ima, brez dvoma, negativne učinke na gospodarsko rast in konkurenčnost nacionalnih gospodarstev, v našem primeru na konkurenčni potencial gospodarstva RS.

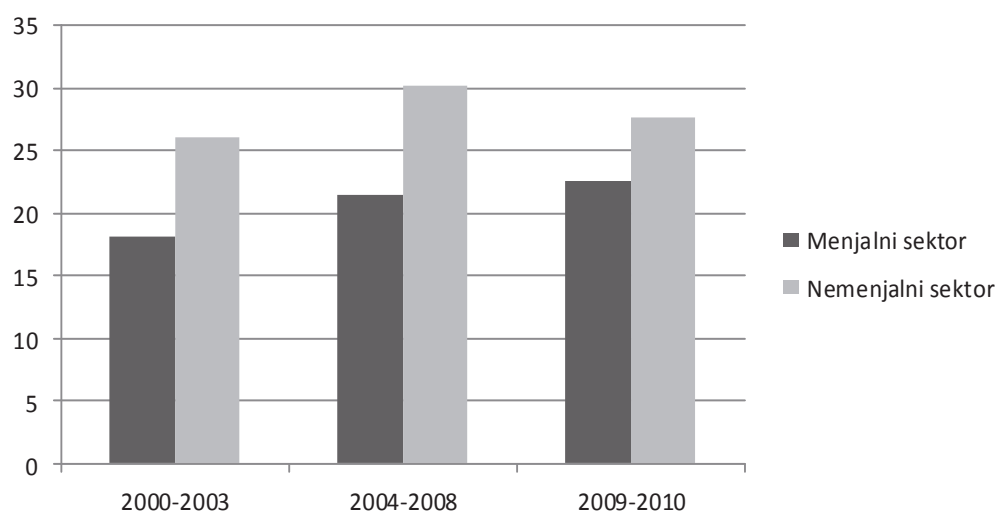
Felkins (1996) opredeljuje rentniško obnašanje kot dejavnost, ki vključuje ravnanja in strategije posameznikov ali skupin, ki naslavlja politične odločevalce v zvezi z davki, potrošnjo in regulativo, ki naj posameznikom ali skupinam zagotovijo finančne koristi ali druge prednosti na račun davkoplačevalcev ali potrošnikov ali drugih skupin in posameznikov, ki so njihovi tržni konkurenti.

Da ima rentništvo izrazito negativne učinke, ni dvoma, o tem priča obsežen zbir literature s področja ekonomije. Desai in Olofsgard (2011) navajata, da učinki pogajanj med politiki in podjetji sicer koristijo enim in drugim, kar zadeva podjetja, jih kupčevanje s politiko ščiti pred konkurenco, obenem pa imajo takšna podjetja preveč zaposlenih, zaradi česar namenjajo manj denarnih sredstev za investicije, inoviranje in so manj produktivna. Vplivna podjetja, tj. podjetja, ki uživajo politično podporo, lažje dostopajo do kreditov, so soočena z nižjo ravniyo zahtev po elastičnosti ponudbe, na ravni regulative se jim gleda čez prste, manj podkupujejo in se soočajo z manj ovirami pri poslovanju od manj vplivnih podjetij (prav tam). Zato pa ne prestrukturirajo svojega delovanja, manj investirajo v raziskave in razvoj, se zanašajo na kratkoročnejše investicijske načrte, njihova prodaja ter investicije in produktivnost pa naraščajo počasneje kot v primeru manj vplivnih podjetij. Na podlagi povzetega lahko sklepamo, da je v navedenih okvirih škodljivo vsakršno delovanje vlade, ki vzpostavlja razmere, v katerih so posamezna podjetja privilegirana, bodisi glede pristopa do kreditov, javnega naročanja ali subvencij. Poleg tega pa zgornja opredelitev učinkov rentniških dejavnosti (ang. »Rent-Seeking Activities« – RSA) navaja k razmisleku o položaju in učinkih RSA v RS.

Da so ti učinki negativni, lahko razberemo iz raziskave Domadenik, Prašnikar in Pataky (2011). Domadenik s sodelavcema je raziskovala vpliv deleža politično »okuženih« članov nadzornih svetov na poslovne rezultate slovenskih podjetij.

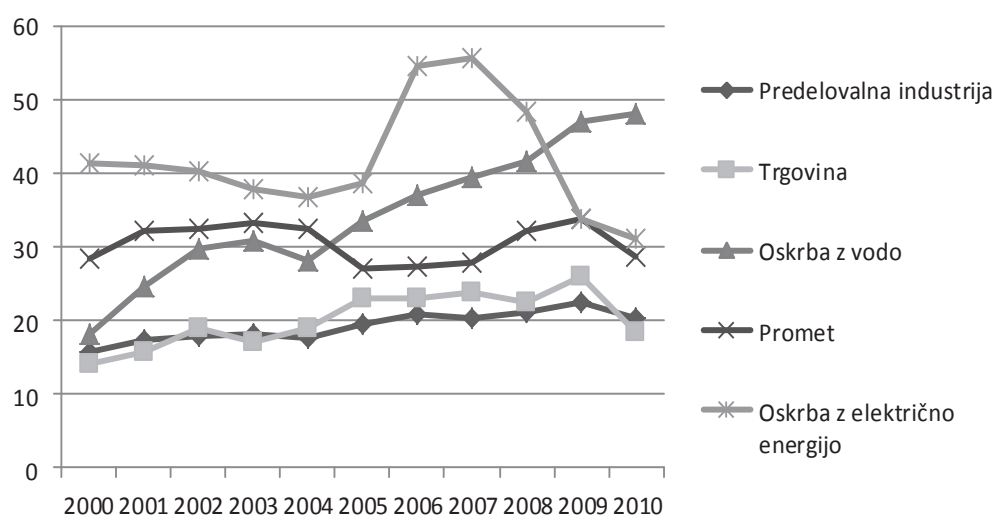
Raziskava je pokazala, da je delež politično »okuženih« nadzornikov večji v podjetjih, ki delujejo predvsem na slovenskem trgu (»nemenjalni sektor«), obenem pa so ta podjetja tudi manj učinkovita. Zanimivo je, kot je razvidno iz spodnjega grafa, da delež politično okuženih nadzornikov v menjalnem sektorju narašča, medtem ko v nemenjalnem upada.

DELEŽ POLITIČNO »OKUŽENIH« NADZORNIKOV V SLOVENSKIH PODJETJIH V OBDOBJU 2000–2010



Za našo obravnavo je izjemno zanimiva in pomenljiva analiza deleža t. i. okuženih nadzornikov po panogah. Ti deleži so razvidni iz spodnjega grafa.

DELEŽ POLITIČNO »OKUŽENIH« NADZORNIKOV PO PANOGAH V OBDOBJU 2000–2010



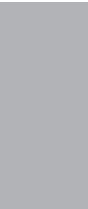
Opozarjamo, da so Domadenik in sodelavca ugotovili, da »politično opredeljeni nadzorniki znižujejo produktivnost podjetja glede na povprečje v panogi. Če primerjamo dve podjetji, ki sta v drugi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja izkazovali podobno produktivnost in delovali v isti panogi, je podjetje z večjim deležem politično opredeljenih nadzornikov v prvem desetletju tega stoletja izkazovalo nižjo produktivnost v primerjavi s podobnim podjetjem z manj politično opredeljenih nadzornikov« (Domadenik et al., 2012).

Sicer je mogoče iz zgornjega grafa razbrati, da delež t. i. okuženih nadzornikov v seštevku upada, k temu pa moramo dodati, da je politična okuženost sicer problematična, še bolj problematična pa je vzpostavitev strukture oziroma ureditve, ki lahko vztraja tudi po umiku politike v obliki tesnih medosebnih povezav, monopolov in kartelov.

Vprašanje je, čemu pripisati nižjo produktivnost podjetij z višjim deležem politično opredeljenih nadzornikov. Na eni strani lahko nižjo produktivnost pripišemo njihovi neizkušenosti in neznanju, verjetneje pa je, kot izhaja tudi iz zgoraj povzetih rezultatov raziskave o kakovosti poslovnega okolja, da gre za črpanje ekonomskih rent.

Zaključujemo z ugotovitvijo, da je analiza rezultatov raziskave, ki jo je izvedla komisija, pokazala, da obstajajo številna sistemska tveganja, ki izvirajo iz načina delovanja državnega aparata in političnih ter gospodarskih elit, ki ga pogojuje, na eni strani, vzpostavljena pravno-formalna oziroma regulativna struktura, vključno z delovanjem sodnega sistema, na drugi strani pa položaj privilegirane skupine posameznikov in podjetij. Zaradi vztrajne prepletenosti politike in gospodarstva, ki ni bila prekinjena niti po dvajsetih letih tranzicije, nastajajo številna koruptivna tveganja, ki vplivajo na možnosti delovanja podjetij ter na njihove poslovne rezultate. Ne samo, da gre za ujetje sistema, opraviti imamo tudi z nastavki ujetja gospodarstva.

Težava je v tem, da lahko ekonomsko rentništvo, ki je posledica sistemske korupcije, napreduje do te mere, da postane »samo sebe spodbujajoča dejavnost«, s tem pa sestavni del ustroja političnega in gospodarskega sistema, s spremljajočo blokado razvojnega ter konkurenčnega potenciala družbe in gospodarstva. Nenazadnje tovrsten razvoj grozi tudi z izgubo nacionalne suverenosti. Podatki Raziskave o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v RS kažejo, da smo se v Republiki Sloveniji temu pragu v zadnjih dvajsetih letih že precej približali.



Na podlagi 19. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-UPB2, Ur. l. RS, št. 69/2011)
Komisija za preprečevanje korupcije predloži letno poročilo.

LETNO POROČILO

2011

1. 1. 2011–31. 12. 2011

KOMISIJA PREPREČ KORUPCI

„Ljudje se občasno spotaknejo ob resnico, toda večina se pobere in odhiti dalje, kot da se ni nič zgodilo.“

*Sir Winston Churchill, dvakratni predsednik
vlade Združenega kraljestva*



Uvod

KPK v številkah

Izvajanje zakonskih nalog v letu 2011

NADZOR IN PREISKAVE

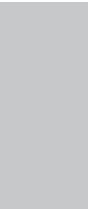
Število prejetih prijav	1237
Število sej senatov komisije	46
Število zaključenih zadev s področja suma korupcije na podlagi prijav, zahtev pristojnega organa ali na lastno pobudo	1389
Število pisnih zahtev pravnim osebam javnega in zasebnega prava za posredovanje dokumentacije in podatkov	751
Število prekrškovnih postopkov uvedenih zoper fizične osebe, pravne osebe in odgovorne osebe pravnih oseb zaradi kršitev določb ZIntPK	13 prekrškovnih postopkov in 2 opozorili
Število sistemskih načelnih mnenj, pojasnil, priporočil, ugotovitev in ocen korupcijskih tveganj v konkretnih primerih, ugotovitev o konkretnih primerih	13
Število opozoril oziroma pozivov za uveljavljanje ničnosti prek 100 poslov, sklenjenih med javnim in zasebnim sektorjem, zaradi kršitev določb ZIntPK	5
Število naznanil ter ovadb policiji oziroma državnemu tožilstvu zaradi sumov kaznivih dejanj	237
Število pobud drugim državnim organom (večinoma inšpekcijskim organom, pa tudi Računskemu sodišču RS, Davčni upravi RS, Uradu RS za preprečevanje pranja denarja, Uradu RS za nadzor proračuna, Informacijskemu pooblaščenču, Uradu RS za varstvo konkurence ...) zaradi sumov kršitev iz njihovih pristojnosti	327
Število dovoljenj za izvzetje iz dolžnosti vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbe;	2
Število opozoril funkcionarjem glede nezdržljivosti funkcij	14
Število odločb poklicnim funkcionarjem za opravljanje dodatne pridobitne dejavnosti	3
Število splošnih in usmerjenih nadzorov nad premoženjskim stanjem zavezancev	50
Število registriranih lobistov (stanje na 31. 12. 2011)	59
Število verificiranih prijav lobističnih stikov	129
Število postopkov z zaščitnimi prijavitelji	33

PREVENTIVA IN INTEGRITETA

Število pravnih mnenj, pojasnil in odgovorov pravnim in fizičnim osebam iz javnega in zasebnega sektorja	842
Število usposabljanj in izobraževanj za javni sektor s področja omejevanja korupcije, integritete, nasprotja interesov ter lobiranja	93
Število danih komentarjev in pobud resornim ministrstvom, vladi in državnemu zboru glede sprememb zakonodaje in predpisov	20
Število preliminarne pregledanih načrtov integritete subjektov javnega sektorja	804
Število tiskanih publikacij za splošno in ciljne javnosti z različnih področij dela	6
Aplikacija SUPERVIZOR	
Spletni projekt TRANSPARENTNOST (Supervizor, lobistični stiki, javna naročila)	
Organizacija posvetov oziroma konferenc z drugimi državnimi organi in nevladnimi institucijami	5
Ustvarjalni natečaj komisije za osnovne šole	
Pilotni projekt e-učilnica za področje korupcije (v sodelovanju z Upravno akademijo)	

Oblikovanje metodologije izdelave načrtov integritete za subjekte javnega sektorja	
MEDNARODNA DEJAVNOST	
Zastopanje RS v različnih mednarodnih delovnih telesih in odborih – GRECO (Svet Evrope), Delovna skupina za podkupovanje tujih javnih uslužbencev (OECD), Odbor konvencije proti korupciji (Združeni narodi), Mednarodna protikorupcijska akademija (IACA), Skupina ekspertov proti korupciji (Evropska komisija), Evropski partnerji proti korupciji (EPAC)	
Izdelava in implementacija (skupaj z NPU in partnerskimi institucijami iz Avstrije in Slovaške) projekta EACT (European Anti-Corruption Training)	
Redno bilateralno sodelovanje (usposabljanja, prenos znanja in drugo) z državami EU in JV Evrope	
ODNOSI Z JAVNOSTMI	
Povprečno število pisnih odgovorov na medijska poizvedovanja mesečno	60
Število zahtev za dostop do informacij javnega značaja	30
Prenova spletne strani, ki je dnevno osvežena	
Mesečno izdajanje KPK Vestnika (od aprila 2011 dalje)	9
Organizacija in notranje delovanje	
ZAKONITOST IN UČINKOVITOST DELOVANJA	
Zaključena reorganizacija in racionalizacija; nov akt o sistemizaciji delovnih mest in uvedba procesnega načina delovanja	
Sprejet nov klasifikacijski načrt za ravnanje z dokumentarnim gradivom	
Sprejetih različnih internih pravnih aktov (vključno z Navodilom o finančnem poslovanju)	16
Sprejet Etični kodeks ravnanja uslužbencev in sodelavcev Komisije za preprečevanje korupcije	
Sprejet Načrt integritete Komisije za preprečevanje korupcije	
Izveden projekt odprave zaostankov (prva faza)	
Vpeljava sistema zvočnega snemanja sej senata in opravljanja razgovorov z vabljenimi osebami	
INFORMACIJSKA PODPORA IN VARNOST	
Izdelava in uvedba e-prijave ter obdelave podatkov v povezavi z nadzorom nad premoženjskim stanjem in omejitvami poslovanja	
Izdelava interne aplikacije »Corruptio« v podporo delu Službe za nadzor in preiskave ter analitike	
Prenova notranjega informacijskega omrežja s ciljem povečanja varnosti in sledljivosti podatkov ter dokumentov	
Implementacija hitre in varne elektronske izmenjave ter dostopa do podatkov z Upravo RS za javna plačila, Davčno upravo RS, Policijo, Klirinško-depotno družbo in drugimi	
ZAPOSLENI	
Število javnih uslužbencev za nedoločen čas (od tega 16 v Službi za nadzor in preiskave)	34
Število javna uslužbenca za določen čas	2
Število funkcionarjev (senat komisije)	3
Povprečna starost zaposlenega	37 let

Komisija zaposluje posameznike različnih strokovnih profilov (pravniki, ekonomisti, varstvoslovci, informatiki, sociologi in druge)	
FINANČNA IN OSNOVNA SREDSTVA	
Realizacija proračuna za leto 2011	1.738.838,02 evra
Komisija nima lastnih prostorov; največji strošek predstavljajo plače in najem poslovnih prostorov	
Komisiji je uspelo zmanjšati najemnino za poslovne prostore	
Uslužbencem sta na razpolago samo dve službeni vozili (stari 9 in 10 let)	
Funkcionarji komisije so med vsemi neodvisnimi državnimi in nadzornimi organi uvrščeni v najnižje plačne razrede (njihove plače so tudi do 30 % nižje – tudi v primerjavi s funkcionarji komisije v preteklem mandatu)	
Prek 60 % zaposlenih na komisiji je uvrščenih v plačne razrede med 19. in 41.	
Uslužbenci komisije nimajo dodatkov k osnovni plači (v nasprotju z nekaterimi preiskovalnimi, nadzornimi in inšpekcijskimi organi), niti nihče na komisiji ne prejema vodstvenega dodatka	
Na komisiji ni bil izplačan noben dodatek za nadurno delo, položajni dodatek ali dodatek na delovno uspešnost	





„Nikoli ne dvomite, ali lahko majhna skupina resnih in predanih ljudi spremeni svet. V resnici je to edino, kar ga sploh lahko spremeni.“

Margaret Mead



Barbara Marić, volonterska pripravnica v obdobju september 2011–junij 2012

1. del

O Komisiji za preprečevanje korupcije



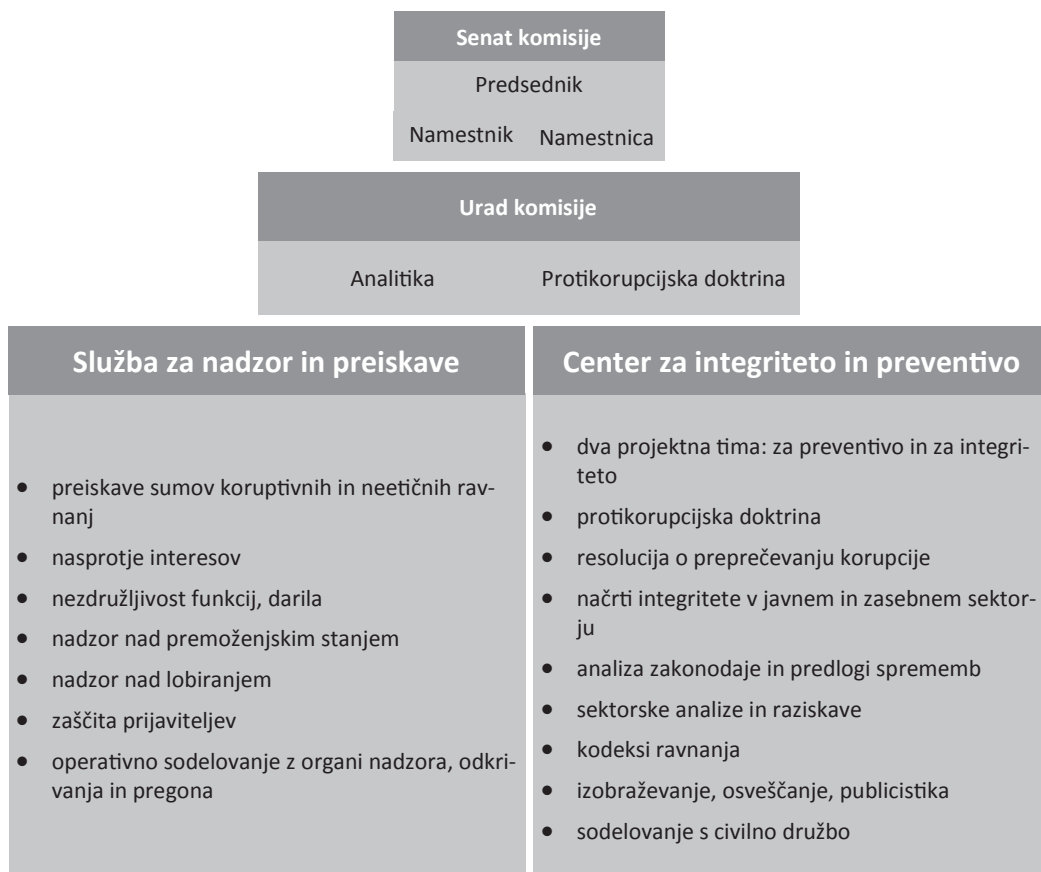
Prostori komisije se nahajajo v vrhnjem nadstropju stavbe na Dunajski 56 v Ljubljani.

O Komisiji za preprečevanje korupcije

Komisija za preprečevanje korupcije je samostojen in neodvisen državni organ, ki z namenom krepitve učinkovitega delovanja pravne države ter preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji v okviru in na podlagi zakonov samostojno izvršuje pristojnosti ter opravlja naloge, določene v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (dalje ZIntPK) in drugih zakonih. Položaj samostojnega državnega organa je komisija pridobila že z uveljavitvijo Zakona o preprečevanju korupcije (dalje ZPKor) januarja 2004, ki je bil v veljavi do 5. 6. 2010, ko je stopil v veljavo ZIntPK.

Relativna samostojnost in neodvisnost komisije kot državnega organa se kaže v tem, da je pri svojem delu in odločanju vezana zgolj na ustavo in zakon. Težo njene neodvisnosti in nepristranskosti daje položaj samostojnega organa v sistemu državne ureditve, saj pri svojem delu ter odločitvah komisija ni podrejena nobeni izmed treh vej oblasti, ampak je pri izvrševanju svojih pristojnosti z njimi v razmerju »zavor in ravnovesij«. ZIntPK je zato, v nasprotju s prejšnjim zakonom, nekoliko drugače uredil izbirni postopek, imenovanje komisije in njeno sestavo, določil organ nadzora nad njenim delom in poslovanjem ter vsebino poročanja komisije organu nadzora.

Z uveljavitvijo ZIntPK sta se spremenila sestava in postopek imenovanja komisije kot kolegijskega organa. Komisija nima več petih članov, ki jih imenuje Državni zbor RS, ampak tri (predsednika in dva namestnika predsednika), ki jih po novem zakonu imenuje predsednik republike. Spremenjen je tudi izbirni postopek članov komisije. Medtem ko je po ZPKor predsednika in namestnika predsednika predlagal predsednik republike, po enega člana komisije pa sodni svet, komisija Državnega zbora RS, pristojna za mandatno-volilne zadeve, ter Vlada RS, po novem zakonu kandidate za predsednika in njegova namestnika predsedniku republike predlaga izbirna komisija, sestavljena iz petih članov, v katero po enega člana imenujejo Vlada RS, Državni zbor RS, neprofitne organizacije zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije, Sodni svet in Uradniški svet. S spremenjenim izbirnim postopkom in postopkom imenovanja članov komisije je še dodatno zagotovljena neodvisnost komisije oziroma njenih članov.



KPK je procesno organizirana institucija. Organizacijska struktura je postavljena na dveh nosilnih stebrih: nadzoru in preventivi.

Naloge KPK

Zakonodajalec je z ZIntPK nadgradil že z ZPKor uveljavljeni model preprečevanja korupcije in posvetil dodatno pozornost krepitvi integritete v javnem sektorju ter zagotavljanju transparentnosti njegovega delovanja. S tem želi zagotoviti in krepiti zaupanje v institucije ter pravni red oziroma pravno državo. ZIntPK je natančneje opredelil preventivne in nadzorstvene naloge komisije ter razširil njene pristojnosti. Glavni namen, ki ga ima komisija pri uresničevanju svojih pristojnosti, je krepitev delovanja pravne države (prim. 1. člen ZIntPK). Komisija pri tem:

- z omejevanjem in preprečevanjem korupcije ter nadzorom nad nezdružljivostjo funkcij z drugimi funkcijami in dejavnostmi skuša zagotoviti neodvisno ter nepristransko izpolnjevanje ustavno in zakonsko določenih funkcij;
- z uresničevanjem resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije, oblikovanjem strokovnih mnenj in standardov dobre prakse, nudenjem pomoči pri izobraževanju, zagotavljanju osveščenosti ter načrtovanju in ocenjevanju integritete na vseh ravneh spodbuja in krepi sposobnost posameznikov ter institucij, da prevzamejo odgovornost za razvoj integritete in s tem za preprečevanje ter odkrivanje korupcije;
- z nadzorom nad premoženjem in sprejemanjem daril funkcionarjem, preprečevanjem in odpravljanjem nasprotja interesov in koruptivnih ravnanj ter nadzorom nad lobiranjem spodbuja in krepi transparentnost v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij ter pri upravljanju javnih zadev;
- z določitvijo pogojev za opravljanje dejavnosti lobiranja pri delovanju javnega sektorja zagotovi transparentnost te dejavnosti na način, ki bo podpiral dobre prakse lobiranja ter omejeval in kaznoval neetične;
- z zaščito prijaviteljev koruptivnih ravnanj spodbuja in krepi odkrivanje, preprečevanje ter odpravljanje koruptivnih ravnanj;
- z uresničevanjem mednarodnih obveznosti Republike Slovenije spodbuja, podpira

in krepiti sodelovanje ter strokovno pomoč pri preprečevanju in zatiranju korupcije na mednarodni ravni;

- spodbuja in krepiti sodelovanje državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti (dalje organi lokalne skupnosti), organizacij javnega sektorja, oseb z javnimi pooblastili, institucij civilne družbe, medijev ter pravnih in fizičnih oseb pri dvigu integritete v Republiki Sloveniji, preprečevanju korupcije in učinkovitem odzivu države na vse oblike koruptivnih ravnanj.

Ključne spremembe ZIntPK v letu 2011

- pravno-sistemske bolj skladna in določna opredelitev posameznih temeljnih pojmov;
 - jasna in bolj določna, predvsem pa transparentna, opredelitev postopkov komisije ob sumu korupcije, vključno z opredelitvijo pravnih jamstev, ki jih imajo osebe v postopkih pred komisijo;
 - sistemsko-preventivno je za omejevanje korupcije pomemben dodatek k členu o protikorupcijski klavzuli, ki zahteva razkritje oziroma nadzor nad obstojem tihih družbenikov, opcijskih in terminskih pogodb oziroma »off shore«
posrednem lastništvu zasebnih subjektov pri poslih z državo;
 - povečanje odgovornosti za ukrepanje nadzornih organov in odgovornih oseb v primeru ugotovljene korupcije ali kršitve načrtov integritete s strani njihovih podrejenih;
 - odprava nekaterih pomanjkljivosti pri ureditvi zaščite prijaviteljev korupcije (ang. Whistleblowers);
 - krepitev transparentnosti in odgovornosti v delovanju komisije (redne revizije, določitev obveznih in javnih kriterijev za prednostne obravnave primerov ipd.);
 - nova opredelitev lobiranja, ki v večji meri sledi dobrim praksam iz tujine in omogoča realno nadziranje ter je usmerjena v transparentnost lobiranja.
- Ker so bile spremembe ZIntPK sprejete po nujnem postopku, celovita izboljšava zakona ni bila možna.

Sprejeti interni akti v letu 2011

Za izboljšanje zakonitosti, pravilnosti in smotrnosti delovanja ter poslovanja KPK je senat komisije v letu 2011 sprejel naslednje pomembnejše interne pravne akte:

- Pravilnik o varovanju osebnih podatkov v Komisiji za preprečevanje korupcije;
- Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Komisiji za preprečevanje korupcije;
- Sklep o uvrstitvi delovnih mest javnih uslužbencev Komisije za preprečevanje korupcije v plačne razrede;
- Sklep o izpolnjevanju določenih pogojev za zasedbo delovnega mesta v Komisiji za preprečevanje korupcije;
- Kadrovske načrti in njegova sprememba za leto 2011/2012 in Kadrovske načrti za leto 2012/2013;
- Pravilnik o uporabi službene telekomunikacijske, tehnične in strojne opreme Komisije za preprečevanje korupcije;
- Navodilo o opravljanju občasnega dela dijakov in študentov v Komisiji za preprečevanje korupcije;
- Pravilnik o delovnem času v Komisiji za preprečevanje korupcije;
- Pravilnik o popisu sredstev in obveznosti do virov sredstev Komisije za preprečevanje korupcije;
- Stroškovnik o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja;
- Smernice za oblikovanje načrtov integritete;
- Pravilnik o ukrepih za varovanje dostojanstva zaposlenih v Komisiji za preprečevanje korupcije;
- Pravilnik o pripravi in praktičnem usposabljanju v Komisiji za preprečevanje korupcije;
- Navodilo o evidentiranju in izročanju daril javnih uslužbencev komisije;
- Metodologija za pripravo načrta in izvedbo sistemskega nadzora nad spoštovanjem določb ZIntPK v občinah;
- Sklep o prenehanju veljavnosti Navodila o rokih hranjenja dokumentarnega gradiva in Pravilnika o opravljanju dela na domu;
- Načrt klasifikacijskih znakov Komisije za preprečevanje korupcije;
- Signirni načrt Komisije za preprečevanje korupcije.



Senat med sejo (z leve): Rok Praprotnik, namestnik, Goran Klemenčič, predsednik in dr. Liljana Selinšek, namestnica

Senat komisije

Vsi trije člani vodstva komisije (predsednik in oba namestnika) so člani senata, ki odločitve sprejema na sejah. Člani senata pri odločanju niso vezani na nobene usmeritve ali napotke ter odločajo po svoji vesti, skladno z ustavo in zakonom. Odločitve senat sprejema z večino glasov prisotnih članov. Delo senata ureja 7. člen Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije.

PODATKI O SEJAH SENATA V OBDOBJU POROČANJA:

- izvedel 46 sej;
- opravil razgovore s 30 vabljenimi osebami;
- obravnaval 16 zaključnih ugotovitev o konkretnem primeru;
- izrekel 11 opozoril poklicnim funkcionarjem o nezdržljivosti funkcij;

Člani senata zagotavljajo čim večjo objektivnost odločanja, zato se v skladu s predpisanim postopkom v primeru nasprotja interesov izločajo iz obravnave in odločanja v posameznih zadevah. V letu 2011 je senat posameznega člana izločil petkrat.



Breda Demšar Petretič, pooblaščenka za splošno-administrativne zadeve in Lidija Bela Pangeršič, svetovalka za pravna vprašanja

Urad komisije

Na podlagi 7. člena Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Komisiji za preprečevanje korupcije poleg izvajanja administrativnih, kadrovskih, logističnih in finančnih nalog za celotno komisijo in nalog glavne pisarne urad skrbi za sistemski razvoj protikorupcijske doktrine ter etike delovanja javnega sektorja in usklajevanje priprave mnenj k predlogom zakonov ter drugih predpisov pred njihovo obravnavo na vladi.

Kadrovsko težišče komisije je v SNAP in CIP, čeprav še vedno z nezasedenimi delovnimi mesti. V uradu komisije potrebujemo več zaposlenih z znanji s področja analitike in informatike.

Pripravlja tudi mnenja o usklajenosti z zakoni in predpisi, ki urejajo področje preprečevanja korupcije, skrbi za usklajevanje evropskega in mednarodnega sodelovanja ter pripravo in izvedbo projektov, ki jih financirajo Evropska unija in druge tuje institucije. Prav tako usklajuje sodelovanje z drugimi državnimi organi in organizacijami, z znanstvenimi, strokovnimi, medijskimi ter neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije, s podobnimi organi drugih držav in mednarodnih integracij ter z mednarodnimi profitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije.

Urad nudi še metodološko, analitično in informacijsko podporo delu komisije in njenih notranjeorganizacijskih enot, skrbi za odnose z zunanjimi in notranjo javnostjo ter spletno komuniciranje vsebin in opravlja druge naloge za nemoteno delovanje komisije.



Dr. Matej Kovačič, vodja analitike in informacijske varnosti, med predstavitvijo informatizacije nadzora nad premoženjskim stanjem.

Služba za analitiko in informacijsko varnost

Namen Službe za analitiko in informacijsko varnost (dalje: SAIV) je zagotavljati informatizacijo dela komisije, nuditi podporo pri statističnih in drugih obdelavah ter analizah podatkov in skrbeti za varovanje informacijsko komunikacijske opreme ter podatkov komisije.

V okviru SAIV sta redno zaposlena dva uslužbenca, za pomoč pri programiranju pa imamo sklenjeno pogodbo s programerjem. Oba uslužbenca, ki sta trenutno zaposlena v SAIV, sta se na komisiji zaposlila v letu 2010, ustrezna delovna mesta pa so bila sistemizirana v letu 2011. V letu 2010 je komisija na področju informatizacije porabila 38.225,33 evra, od tega 10.084,68 evra za nakup licenc, ostalo (28.140,65 evra) pa za nakup strojne in druge opreme.

Komisija pri svojem delu zbira številne (tudi osebne) podatke in vzpostavlja različne z zakonom določene evidence, za njeno učinkovito delo pa je nujna visoka stopnja informatizacije pri zbiranju in obdelavi podatkov. V letu 2011 je bil zato velik poudarek na vzpostavitvi obrazcev za vnos podatkov v register zavezancev, podatkov o premoženjskem stanju in omejitvah poslovanja.

Prav tako smo v letu 2011 začeli z izvajanjem projekta Transparentnost, v okviru katerega smo vzpostavili aplikacijo Supervisor, ki državljanom omogoča spremljanje izdatkov proračunskih uporabnikov. Po mnenju komisije javna dostopnost informacij o porabi javnega denarja omogoča splošno javno razpravo o sprejemanju odločitev, povečuje odgovornost nosilcev javnih funkcij ter zmanjšuje tveganja za slabo upravljanje, zlorabo oblasti in korupcijo. Poleg tega je nadzor javnosti pomemben za vzpodbujanje in zagotavljanje poštene konkurence ter smotrno in učinkovito porabo javnih sredstev.

ZAGOTAVLJANJE INTEGRITETE OSEBNIH IN TAJNIH PODATKOV

Komisija je v zadnjem letu namenila poseben poudarek varnosti podatkov spletnih obrazcev ter informacijsko-tehničnemu varovanju notranjih baz podatkov v sistemu

Corruptio. Pri tem smo vzpostavili sistem kontrole dostopov in šifriranja. Spletni obrazci, prek katerih zavezanec komisiji posreduje podatke, so dostopni samo prek šifrirane spletne povezave, podatki, ki nam jih posredujejo zavezanec, pa se na spletnem strežniku shranjujejo v šifrirane datoteke. Vsi zaposleni na komisiji so seznanjeni s področjem varstva osebnih podatkov, večina pa se je tudi udeležila dodatnega izobraževanja iz področja varnosti informacijskih sistemov.

Strežniki komisije – tudi v notranjem omrežju – uporabljajo ustrezne zaščitne mehanizme, kot na primer ustrezno nastavljeno požarno pregrado, administrativni dostop do strežnikov ima le omejen krog oseb, trdi diski strežnikov v internem omrežju komisije pa so v celoti šifrirani. Poskrbljeno je tudi za fizično varnost in varnostno arhiviranje podatkov.

V letu 2011 smo tudi prenovili in uvedli dodatno varovanje sistema telefonije (šifriranje VoIP klicev).

Poudarki iz preteklega obdobja	
- opravljena analiza finančnih transakcij proračunskih uporabnikov, ki je razkrila nekatera sistemska tveganja na področju javnega naročanja in gospodarnosti porabe finančnih sredstev; analiza je bila predstavljena na več dogodkih v Sloveniji in v tujini; - pripravljena nova spletna stran; spletni strežnik deluje na IPv4 in IPv6 protokolu; - implementacija varnostnega arhiviranja baz podatkov in drugih podatkov na strežnikih komisije; - pripravljena aplikacija Supervizor; - dokončani e-obrazci za prijavo premoženjskega stanja in omejitve poslovanja, pri čemer	smo poskrbeli za visoko stopnjo varovanja osebnih in drugih podatkov iz teh evidenc; - izvedena nabava novega strežnika, na katerem bodo tekli različni virtualni strežniki (tiskalniški strežnik, DNS/WINS storitev, WPKG storitev itd.); - aplikacija Corruptio je bila izdelana do faze, ki omogoča statistično spremljanje dela komisije, v anjo pa so bile vnesene vse zadeve, ki jih je komisija rešila v letu 2011; - steklo redno pridobivanje podatkov o plačilnih transakcijah proračunskih uporabnikov s strani Uprave RS za javna plačila ter pridobivanje podatkov iz PRS in RTR registra Ajpes.

PREGLED PORABE FINANČNIH SREDSTEV V PRETEKLOSTI

V letu 2005 je bilo za nakupe strojne opreme porabljenih 3.190.440 tolarjev (13.313,47 evra), za nakup programske opreme in licenc za programsko opremo 1.404.676,40 tolarja (5.861,61 evra), 2.340.000 tolarjev (9.764,65 evra) pa je bilo namenjenih za zasnovo in postavitev spletne strani.

V letu 2006 je bilo za strojno opremo porabljenih 2.434.133,28 tolarja (10.157,46 evra), za nakup licenc programske opreme 453.217,96 tolarja (1.891,25 evra), za nakup drobnega inventarja 774.415,30 tolarja (3.231,58 evra), za nakup mobilnih telefonov pa 159.600 tolarjev (666 evrov).

V letu 2007 je bil edini strošek iz področja informatike nakup licenc za programsko opremo v višini 2.837,34 evra.

V letu 2008 so stroški za nakup programske opreme in licenc programske opreme znašali 10.408,32 evra (v tem letu je bil kupljena programska oprema Novell), 1.154,40 evra pa je znašal nakup varnostne omare.

V letu 2009 je bilo za nakup licenčne programske opreme porabljenih 14.633,52 evra, za nakup strojne računalniške opreme 27.936,02 evra, za nakup omrežne opreme

2.763,24 evra, za nakup mobilnih telefonov 123,90 evra, za nakup pisarniške opreme (skener, fotokopirni stroj, diktafon) 2.972,52 evra, za nakup varnostnih omar in uničevalca dokumentov pa 3.689,34 evra.

V letu 2010 je bilo za nakup licenčne programske opreme porabljenih 5.686,03 evra, za nakup strojne računalniške opreme (računalniki, strežniki, skener, tiskalnik) 7.168,25 evra, za nakup mobilnih telefonov 720 evrov, za nakup videokonferenčnega sistema pa 2.603,88 evra.

V letu 2011 je bila finančna poraba po postavkah naslednja:

- nakup licenčne programske opreme (Microsoft programska oprema, MS Office in iWork za Mac OS): 10.084,68 evra,
- nakup aktivne mrežne in komunikacijske opreme (omrežna stikala in prenosni brezžični usmerjevalnik): 184,51 evra,
- nakup mobilnih telefonov: 660 evrov,
- nakup avdiovizualne opreme (zvočniki, fotoaparati, manjša mešalna miza za snemanje razgovorov, mikrofoni): 1000,02 evra,
- nakup opreme za tiskanje in razmnoževanje (tiskalniki, skenerji, plastifikator): 2561,41 evra,
- nakup strežnikov in diskovnih sistemov: 8672,21 evra,
- nakup različne strojne računalniške opreme (čitalec črtne kode, grafična tablica, prenosni računalniki, monitorji ...): 15.062,50 evra.

V letu 2011 smo se odločili za prenovu informacijskega sistema KPK, s katero želimo doseči večjo zanesljivost delovanja in varnost, dolgoročno pa tudi boljše obvladovanje stroškov programske opreme ter stroškov zunanje IT podpore.

PODROBNEJŠI PREGLED PRETEKLEGA OBDOBJA

V preteklem obdobju je bilo na področju informatizacije komisije opravljenih precej velikih premikov, hkrati pa tudi več investicij.

V letu 2010 smo na Arnesu pridobili brezplačni virtualni strežnik, na katerem tečejo aplikacije za spletno zbiranje podatkov zavezancev ter v letu 2011 prenovljena spletna stran. Strežnik je ustrezno zavarovan, poskrbljeno je za varnostno arhiviranje podatkov, opravljen pa je bil tudi pregled spletnih aplikacij za različne varnostne ranljivosti. Spletni strežnik deluje na IPv4 in IPv6 protokolu.

SPLETNI OBRAZCI

Eden pomembnejših projektov komisije je bila vzpostavitev spletnih obrazcev, prek katerih zavezanci komisiji posredujejo podatke v register zavezancev, podatke o premoženjskem stanju in o omejitvah poslovanja. Spletni obrazci so zasnovani tako, da spletna aplikacija preveri veljavnost vnesenih podatkov. To pomeni, da preveri, ali so podatki posredovani v pravilni obliki (na primer: ali sta ime in priimek osebe zapisana v skladu z razpoložljivim naborom črk in znakov za zapis osebnega imena v RS, ali sta EMŠO ali davčna številka zapisana v skladu z zakonsko veljavnim načinom, ali se v posredovanem EMŠO ali davčni številki ujema izračun kontrolne številke in drugo). Na ta način dosegamo občutno višjo kvaliteto posredovanih podatkov s strani zavezancev kot v preteklosti.

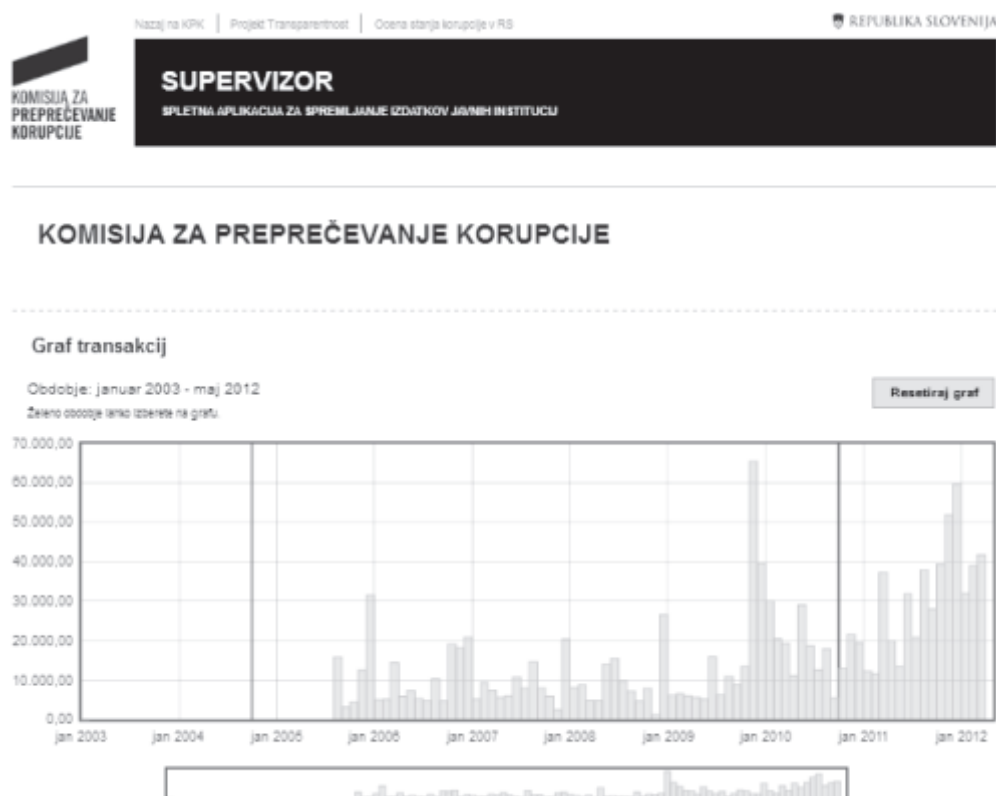
Poseben poudarek je bil namenjen predvsem varnosti podatkov spletnih obrazcev. Spletni obrazci, prek katerih zavezanci komisiji posredujejo podatke, so dostopni samo prek šifrirane spletne povezave. Vneseni podatki se na strežniku shranjujejo v šifrirane datoteke. Pri tem je uporabljeno tako imenovano asimetrično šifriranje, kar pomeni, da podatkov na spletnem strežniku komisije ni mogoče dešifrirati. Dešifriranje je mogoče le na ločenem internem strežniku komisije, saj na spletnem strežniku ni šifrirnih ključev za dešifriranje podatkov. Šifrirane datoteke s podatki iz spletnih obrazcev se nato prek posebne še dodatno šifrirane povezave samodejno prenesejo na interni strežnik komisije. Ta strežnik se nahaja v zaščitenem HKOM omrežju.

Vsi strežniki komisije uporabljajo še dodatne zaščitne mehanizme, kot na primer ustrezno nastavljeno požarno pregrado (ang. Firewall), administrativni dostop do strežnikov ima le omejen krog oseb, trdi diski strežnikov v internem omrežju komisije pa so v celoti šifrirani. Poskrbljeno je tudi za fizično varnost in varnostno arhiviranje podatkov.

Dostop do osebnih podatkov zavezancev oziroma aplikacij na internih strežnikih komisije je omogočen le omejenemu krogu oseb in samo prek šifriranih povezav. Vsi dostopi do aplikacije za obdelavo osebnih podatkov zavezancev (aplikacija Corruptio) – tudi vpogledi v osebne podatke – se neizbrisno beležijo na ločenem strežniku.

V letu 2011 smo za vse uporabnike aplikacije Corruptio in podatkovnih baz, ki jih aplikacija uporablja, izvedli podrobno izobraževanje s področja varstva osebnih podatkov ter s področja varnosti informacijskih sistemov. Vsi uslužbenci so tudi podpisali ustrezne izjave glede varstva osebnih podatkov.

Z Zakonom o varstvu osebnih podatkov in osnovami informacijske varnosti so bili seznanjeni tudi zunanji sodelavci (programerji), ki sicer nimajo samostojnih dostopov do omenjene infrastrukture, torej strežnikov in podatkovnih baz. V primeru kakršnega-



Primer prikaza zadetka v iskalniku aplikacije Supervizor: odhodki Komisije za preprečevanje korupcije

koli dela na strežnikih ali bazi podatkov zunanjim sodelavcem komisije dostop omogoči ena izmed za to pooblaščenih oseb na komisiji, in sicer vedno le iz prostorov komisije. Ta oseba tudi nadzira delo in aktivnosti zunanjih sodelavcev.

Izobraževanja s področja informacijske varnosti smo brezplačno izvedli tudi za predstavnike nekaterih drugih državnih organov (Nacionalni preiskovalni urad, Informacijski pooblaščenec, Uprava RS za javna plačila).

APLIKACIJA SUPERVIZOR (SUPERVIZOR.KPK-RS.SI)

V letu 2011 smo začeli izvajati projekt Transparentnost, v okviru katerega smo vzpostavili aplikacijo Supervisor. Spletna storitev Supervisor omogoča splošni javnosti, medijem, stroki in državnim organom vpogled v izdatke javnih institucij, ki se nanašajo na blago in storitve. Javna osvetlitev toka denarja med javnim in zasebnim povečuje odgovornost nosilcev javnih funkcij za smotrno in učinkovito porabo javnih sredstev, omogoča argumentirano razpravo o sprejetih in načrtovanih investicijah ter zmanjšuje tveganja za slabo upravljanje, zlorabo oblasti, predvsem pa omejuje sistemsko korupcijo, nepoštено konkurenco in klientelizem. Komisija s tem projektom odpira novo paradigmo transparentnosti delovanja države in omejevanja korupcijskih tveganj. S projektom Supervisor tako uresničujemo temeljno poslanstvo komisije – krepitev delovanja pravne države, integritete in transparentnosti, odpravljanje korupcijskih tveganj in nasprotja interesov.

Aplikacija sicer ne omogoča vpogleda v podatke (kot plačnikov, ampak zgolj kot prejemnikov sredstev) pravnih oseb zasebnega prava, ki so sicer v 100-odstotni lasti države ali lokalnih skupnosti (npr. DARS, komunale, Slovenske železnice ipd.). Razlog je v tem, da ti subjekti ne poslujejo prek državne zakladnice. Povedano drugače – poslujejo prek računov pri komercialnih bankah. Komisiji ti podatki niso dostopni, razen v primerih konkretnih sumov korupcije, se pa komisija zavzema za večjo preglednost poslovanja omenjenih družb. Iz javnega prikaza so izločene transakcije med proračunskimi uporabniki, izvzete so plače in z njimi povezani izdatki ter podatki o vračilih DDV, akontacije ostalih davkov, nadomestila ZZSZ za daljše bolniške odsotnosti, povračila podjetjem zaradi udeležbe delavcev na vojaških vajah itd.

Podatke za aplikacijo Supervisor smo pridobili iz registrov AJPes-a, iz seznama davčnih zavezancev, od Uprave RS za javna plačila ter Ministrstva za finance in Uradnega lista RS.

V letu 2011 se je na podlagi dogovorov, ki smo jih sklenili z



Ferdinand Štehar, sistemski administrator

AJPES, začelo redno pridobivanje podatkov o poslovnih subjektih v RS (ePRS) in podatkov o transakcijskih računih (eRTR). Pridobili smo tudi zgodovinsko zbirko podatkov o poslovnih subjektih (zbirka vsebuje podatke o likvidiranih in izbranih družbah). Prav tako od Uprave RS za javna plačila redno, na mesečni ravni, pridobivamo podatke o plačilnih transakcijah proračunskih uporabnikov. Konec leta 2011 pa smo pričeli s postopki za redno pridobivanje podatkov o objavljenih javnih naročilih s strani Uradnega lista RS.

Aplikacija Supervizor je bila predstavljena tudi v tujini, kjer je uporabljeni pristop naletel na zelo pozitiven odziv, našemu zgledu pa želi slediti več evropskih držav.

UPORABA BAZ PODATKOV PRI DELU KOMISIJE

V letu 2011 smo v delo komisije uvedli vsakodnevno uporabo baz podatkov. Vsi pridobljeni podatki, tudi tisti, ki jih uporablja aplikacija Supervizor, se nahajajo v bazah na internih strežnikih komisije, kjer so pripravljeni za potrebe analitike, na primer iskanje in analiziranje povezav med podjetji ter drugo.

Pridobljeni podatki komisiji omogočajo tudi učinkovitejše reševanje oziroma obravnavo prijav sumov korupcije, saj je mogoče iz baze podatkov plačilnih transakcij hitro in enostavno izpisati vse plačilne transakcije za posameznega proračunskega uporabnika, in sicer po različnih kriterijih (glede na plačnika, za določeno obdobje, glede na znesek itd.). Na podlagi teh podatkov smo pričeli tudi z analizami finančnih tokov države in analizami javnega naročanja oziroma oddaje javnih naročil.

Na podlagi sporazuma z Davčno upravo RS o posredovanju dohodninskih podatkov za zavezanke komisije v elektronski obliki smo izboljšali in poenostavili nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev. Podobni sporazumi so v pripravi ali že podpisani tudi z nekaterimi drugimi ustanovami (Geodetska uprava RS, Klirinško depotna družba).

V letu 2010 smo vzpostavili infrastrukturo za anketno zbiranje podatkov. V letu 2011 smo sistem uporabili za izvedbo raziskave Varovanje dostojanstva 2011, ki smo jo v sodelovanju z Uradom Vlade RS za enake možnosti izvedli med svetovalkami in svetovalci za pomoč ter informiranje. Na področju izvajanja različnih podatkovnih analiz smo v letu 2011 vzpostavili sodelovanje z Institutom Jožef Stefan in podjetjem Envice. V prihodnosti nameravamo vzpostaviti tesnejše sodelovanje tudi z drugimi državnimi organi, na primer s pristojnim organom za lokalno samoupravo ter civilno družbo (npr. iniciativa opendata.si).

APLIKACIJA CORRUPTIO

V okviru projekta informatizacije smo v letu 2011 nadaljevali z razvojem aplikacije Corruptio. Omogoča varen prenos in pregledovanje osebnih ter drugih podatkov iz registra zavezancev, zbirke podatkov o premoženjskem stanju in zbirke podatkov o omejitvah poslovanja, poleg tega pa tudi različne obdelave podatkov prek spletnega vmesnika. Aplikacija je sicer dostopna le omejenemu krogu oseb prek šifriranih povezav in iz internega omrežja komisije. Vsi dostopi do aplikacije za obdelavo osebnih podatkov zavezancev – tudi vpogledi v osebne podatke – se neizbrisno beležijo na ločenem strežniku, saj komisijo pri svojem delu zavezuje visoka stopnja spoštovanja varstva osebnih podatkov.

V okviru aplikacije Corruptio smo nadaljevali delo na novem vpisniku komisije. Vpisnik omogoča natančno spremljanje poteka reševanja zadev, zlasti pa njihovo kategorizacijo glede na področje, proces in subjekte, na katere se posamezna zadeva nanaša. Aplikacija omogoča izdelavo in prikaz ustreznih statistik v realnem času, s čimer je komisija povečala pregled nad učinkovitostjo reševanja zadev. Aplikacijo bomo v prihodnosti še nadgradili, v letu 2011 pa je bila izdelana do faze, ki omogoča statistično spremljanje dela komisije. V aplikacijo so bile vnešene vse v letu 2011 rešene zadeve.

PRENOVA INFORMACIJSKEGA SISTEMA KOMISIJE

V letu 2011 smo vpeljali sistem za varnostno kopiranje podatkov na NAS strežnik, ki skrbi za samodejno varnostno arhiviranje podatkov iz vseh strežnikov komisije. Pripravili smo osnovne postopke v primeru okrevanja po katastrofi – torej postopke, ki omogočajo obnovitev informacijskega sistema oziroma podatkov v primeru večjega izpada strojne opreme oziroma izgube podatkov.

V letu 2011 smo izvedli nadgradnjo aplikacij Lotus Notes in SPIS.

Prav tako smo prenovili sistem IP telefonije. Pri prenovi VOIP sistema je bil upoštevan tudi varnostni vidik, saj je interni informacijsko-varnostni pregled notranjega računalniškega in telefonskega omrežja, ki smo ga samostojno opravili v letu 2010, pokazal nekatere potencialne varnostne ranljivosti (telefonsko omrežje ni bilo dovolj zavarovano pred nepooblaščenim prestrezanjem komunikacij). Pri tem želimo poudariti, da nova in varnejša rešitev VOIP telefonije za komisijo ni pomenila dodatnih stroškov, pač pa smo stroške internetne telefonije uspeli celo zmanjšati za približno četrtnino.

V letu 2011 smo tudi nabavili nov zmogljiv strežnik, na katerem bodo tekli različni virtualni strežniki, ki jih nameravamo postaviti v sklopu prenove informacijskega sistema.

S prenavo želimo doseči večjo zanesljivost delovanja v primeru morebitnih izpadov in tudi izboljšati sistem varnostnega arhiviranja oziroma upravljanja varnostnih kopij. Prav tako želimo dodatno zaščititi naše lokalno omrežje in podatke v lokalnem omrežju, na strežnikih ter delovnih postajah. Dolgoročno želimo doseči tudi boljše obvladovanje stroškov programske opreme in zunanje IT podpore, nov sistem pa naj bi omogočal čim večjo neodvisnost od zunanjih izvajalcev ter ponudnikov programske opreme.

Zaradi boljšega obvladovanja stroškov, neodvisnosti od ponudnikov ter zanesljivosti in varnosti na komisiji težimo k uporabi odprtokodnih rešitev na vseh področjih, kjer je to smiselno in upravičeno. Pri delu že uporabljamo uveljavljene odprtokodne rešitve, na primer Ubuntu Linux, CentOS, Nginx, PostgreSQL, GraphViz itd. Uporabi odprtokodnih rešitev pa želimo biti zavezani tudi v bodoče.

Na namenskih virtualnih strežnikih bo zato tekla večinoma odprtokodna programska oprema, ki bo skrbela za avtentikacijo uporabnikov in hrambo uporabniških podatkov, poganjala bo tiskalniški strežnik, DNS/WINS storitev ter WPKG storitev za oddaljeno nameščanje programske opreme na Windows delovne postaje. Odprtokodna programska oprema bo skrbela za upravljanje z varnostnimi kopijami podatkov ter nadzor in spremljanje delovanja strežnikov ter storitev v omrežju.

Ustrezne spremembe bodo izvedene tudi na delovnih postajah, saj bodo le-te vključe-

ne v Samba omrežje. Nanje bo nameščen WPKG agent, ki omogoča oddaljeno upravljanje nastavitev delovnih postaj, in druga potrebna podporna programska oprema (agent za spremljanje delovanja sistema, agent za varnostno arhiviranje, agent za omogočanje oddaljenega administrativnega dostopa). Povečati nameravamo tudi delež odprtokodne programske opreme na delovnih postajah, zato bo na vseh glede na potrebe uporabnikov nameščena ustrezna odprtokodna programska oprema (npr. brskalnik Firefox, pisarniški paket LibreOffice, multimedijski predvajalnik VLC in program za zvočno snemanje razgovorov komisije Audacity itd.).

Komisija se je zaradi racionalizacije stroškov IT opreme in storitev sicer odločila, da ne bo pristopila h krovni pogodbi med Microsoftom in Ministrstvom za javno upravo. Do konca leta 2011 smo zato po obstoječi krovni pogodbi posodobili Microsoft licenčno programsko opremo (operacijski sistem Windows in programski paket MS Office), v obdobju 2012–2015 pa Microsoft programske opreme ne bomo nadgrajevali, razen seveda nujnih varnostnih posodobitev.

V okviru rednega dela smo v letu 2011 izvedli tudi nekaj manjših informacijsko-varnostnih pregledov notranjega računalniškega omrežja, strežnikov komisije in spletnih aplikacij. Odkrili smo nekaj manjših pomanjkljivosti, ki smo jih nemudoma odpravili.

NADALJNI NAČRTI

SAIV se pri svojem delovanju srečuje s težavami, kot so pomanjkanje finančnih sredstev za nakup dodatne informacijsko-komunikacijske opreme in premalo kadrov, kljub temu pa se v danih razmerah trudimo storiti čim več in razpoložljive vire čim bolj učinkovito uporabiti. V bodoče načrtujemo naslednje aktivnosti:

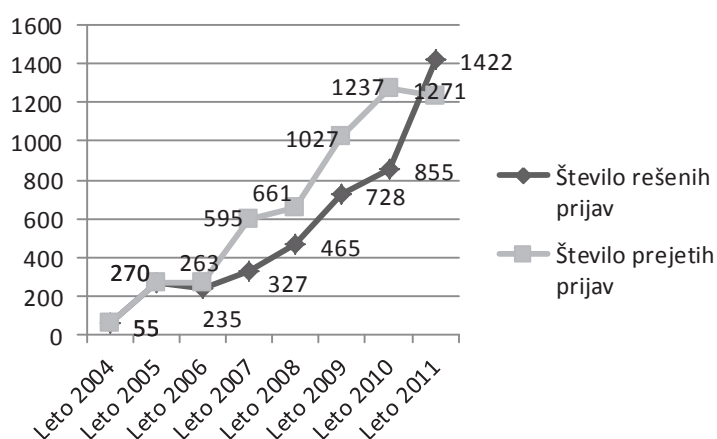
- prenova IT infrastrukture komisije (interno omrežje in delovne postaje);
- uvedba dodatnih funkcionalnosti v aplikaciji SPIS (elektronsko podpisovanje ...) in izvedba izobraževanja za uporabo aplikacij SPIS ter Corruptio;
- nadgradnja aplikacije Supervizor in izdelava aplikacije Supervizor plus, ki bo dostopna le uslužbencem komisije in predstavnikom drugih nadzornih organov ter jim bo nudila informacijsko podporo pri njihovem delu in dostop do podatkov, ki zaradi zakonskih omejitev ne smejo biti javno objavljeni;
- dodatne analize finančnih tokov in javnega naročanja ter izdelava podrobnejše analize javnega naročanja;
- razvoj aplikacije za samodejno zaznavo sumov kršitev omejitev poslovanja;
- pridobitev podatkov Klirinško depotne družbe in uporaba le-teh pri delu komisije;
- redno izvajanje izobraževanj iz področja varstva osebnih podatkov in informacijske varnosti;
- dolgoročno želimo vpeljati sistem elektronskega arhiviranja.

Služba za nadzor in preiskave

V Službi za nadzor in preiskave (SNAP) je zaposlenih 16 uslužbencev. SNAP:

- izvaja nadzorstvene naloge komisije;
- vodi postopke nadzora in preiskav v povezavi s sumi koruptivnih ravnanj;
- obravnava prijave zahtev uradnim osebam za nezakonita in neetična ravnanja;
- izvaja pristojnosti glede ugotavljanja nasprotja interesov, omejitev poslovanja, nadzora nad premoženjskim stanjem zavezancev in kršitev določb o lobiranju;
- ugotavlja dejansko stanje v zvezi s sumi korupcije v konkretnih zadevah;
- pripravlja in predlaga sprejetje načelnih mnenj, stališč, priporočil in pojasnil v zvezi s sumi korupcije v konkretnih ali sistemskih zadevah;
- izvaja naloge v zvezi z zaščito prijaviteljev, nezdružljivostjo funkcij, prepovedjo in omejitvijo sprejemanja daril, zakonsko obveznostjo uporabe protikorupcijske klavzule;
- opravlja naloge operativnega sodelovanja z organi odkrivanja in pregona ter drugimi nadzornimi organi, spremlja zadeve s področja mednarodne korupcije in s tem namenom skrbi za usklajeno obveščanje v razmerju do policije, državnega tožilstva in sodišča ter drugih državnih organov;
- odloča v postopkih o prekrških ter opravlja druge naloge (8. člen akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest).

ŠTEVILO PREJETIH IN REŠENIH PRIJAV PO LETIH



Gibanje števila prejetih in rešenih zadev v obravnavi komisije.



Darko Stare, vodja Službe za nadzor in preiskave



Natalija Drnovšek, vodja projektov za integriteto in Vita Habjan, vodja projektov za preventivo

Center za integriteto in preventivo

V Centru za integriteto in preventivo (CIP) je zaposlenih 5 uslužbencev.

CIP izvaja preventivne pristojnosti komisije, in sicer:

- opravlja naloge s področja načrtov integritete, vključno s pripravo strokovnih podlag, usposabljanjem javnih uslužbencev in spremljanjem izvajanja načrtov integritete;
- svetuje pri krepitvi integritete in preprečevanju ter odpravljanju tveganj za korupcijo v javnem in zasebnem sektorju;
- spremlja in analizira podatke o stanju in uresničevanju nalog za preprečevanje korupcije v RS;
- skrbi za izvajanje resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije v RS (dalje: resolucija), in pripravlja predloge sprememb;
- opozarja pristojne organe v RS na uresničevanje obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih aktov s področja preprečevanja korupcije, in jim daje predloge glede načina uresničevanja teh obveznosti;
- sodeluje z znanstvenimi, strokovnimi, medijskimi in neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije, načrtuje in izvaja dogodke in projekte kot so konference, okrogle mize, novinarske konference s področja osveščanja in preprečevanja korupcije; pripravlja akcije osveščanja javnosti, strokovno literaturo za objavo in opravlja druge naloge (9. člen akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest).



Bećir Kečanović, pomočnik predsednika komisije (skrajno desno), pripravnicam predava o ustavni ureditvi Republike Slovenije; z leve Barbara Marić, Iva Peternel in Sanja Žgur.

Organizacijska kultura

Na komisiji vlagamo velike napore v krepitev organizacijske kulture in zavedanja vseh zaposlenih o položaju, pomenu in odgovornosti tovrstne institucije. Še posebej v trenutnih družbenih razmerah.

Da bi postavili vrednostne temelje notranje kulture organizacije, smo oblikovali

Kodeks ravnanja uslužbencev in sodelavcev

Komisijo za preprečevanje korupcije predstavljamo ljudje različnih osebnih lastnosti, sposobnosti in znanj, pa tudi različnih nazorov in stališč. Združuje nas cilj – omejevanje korupcije in nasprotja interesov, krepitev pravne države in integritete ter zagotavljanje visoke stopnje transparentnosti in odgovornosti pri delovanju države.

Temelji našega dela so USTAVNOST, ZAKONITOST, NEPRISTRANSKOST, STROKOVNOST in SKRB ZA JAVNO DOBRO.

Naša ravnanja vodijo ODGOVORNOST, POŠTENOST, OSEBNA INTEGRITETA, PRIPADNOST in INICIATIVNOST.

Moj podpis predstavlja zavezo, da bom odgovoren/a do dela, ki ga opravljam in spoštljiv/a do svojih sodelavcev. Spoštovanje osebnega dostojanstva in nepristranskost bosta moji vodili pri stikih z zavezanci, prijavitelji in osebami v postopkih pred komisijo. Zavedam se, da sem del institucije, ki zagovarja visoke standarde ustavnosti, poštenosti, občutka za splošno in javno dobro, objektivnosti in integritete. Ne samo v službi, tudi v zasebnem življenju bom ravnal/a tako, da ne bom omadeževal/a vrednot, ki jih zastopa komisija.

vodilo: Omejevanje korupcije, krepitev pravne države ter integritete javnega sektorja so naše naloge; transparentnost in etika naša vodila; objektivnost naš pristop.

Naše delo temelji na integriteti, odgovornosti in vladavini prava.

Prizadevamo si za čim večjo transparentnost delovanja institucije tako navzven kot navznoter. Notranja javnost je obveščena o vseh pomembnih novostih, spremembah in odločitvah. Na notranjem strežniku komisije so vsem zaposlenim dostopna tedenska poročila vodij posameznih področjih, vsaj enkrat na dva meseca (po potrebi tudi pogosteje) pa

Omejevanje korupcije, krepitev pravne države ter integritete javnega sektorja so naše naloge; transparentnost in etika naša vodila; objektivnost naš pristop.



KOMISIJA PREPREČ KORUPCIJO

REPUBLIKA SLOVENIJA

INTEGRITETA, ODGOVORNOST,
VLADAVINA PRAVA

pripravimo sestanek vseh zaposlenih.

Zunanjo transparentnost zagotavljamo z objavo večine podatkov o delu komisije in premoženju članov vodstva na naših spletnih straneh ter z rednim komuniciranjem z javnostmi.

Kot etično sidro zaposlenih in sodelavcev. Kodeks je precej nekonvencionalen v primerjavi s tovrstnimi kodeksi v slovenskem prostoru. Njegove osnovne vrednote in sporočilo smo izpostavili ob vhodu v prostore komisije, da se z njimi srečujejo obiskovalci, stranke, prijavitelji, vabljeni osebe, predvsem pa da nas, zaposlene, ves čas opominja, čemu smo zavezani.

V letu 2011 smo zamenjali celotno grafično podobo in povsem prenovili spletno stran komisije, kar nam je uspelo brez porabe finančnih sredstev. Tudi z izbranim logotipom komisije želimo sporočiti našo osnovno usmerjenost – v desno nagnjena črta simbolizira prečrtanje oziroma črtanje korupcije, saj je omejevanje korupcije osnovni namen in cilj našega delovanja.

Kadrovska problematika

Na dan 31. 12. 2009 je bilo na komisiji zaposlenih 24 uslužbencev, od tega 4 funkcionarji; na dan 31. 12. 2010 je bilo zaposlenih 30 uslužbencev, od tega 2 funkcionarja in 3 na prenehanju funkcije; na dan 31. 12. 2011 36 uslužbencev in 3 funkcionarji. Ob tem je potrebno dodati, da je komisija že leta 2011 prekinila podjemne in avtorske pogodbe z zunanjimi sodelavci na področju dela SNAP, ki so bile prej stalnica reševanja kadrovske problematike od ustanovitve komisije dalje. V luči tega dejstva je dejanski »napredek« v kadrovski »moči« komisije v primerjavi s stanjem v prejšnjem mandatu leta 2010 majhen in glede na obseg novih nalog povsem nezadosten.

Komisija je uspela z varčevanjem in prerazporejanjem sredstev, namenjenih za materialne stroške, v letu 2011 delno okrepiti svojo kadrovsko sestavo. Izbirni postopki novih sodelavcev so bili zahtevni (selektivni pisni testi in kasnejši ustni razgovor s kandidati), saj potrebujemo najboljše sodelavce. Z novimi zaposlitvami smo se okrepili predvsem s sodelavci s pravno ter ekonomsko izobrazbo in izkušnjami (bančništvo, policija, tožilstvo). S koncem leta 2011 smo prejeli dve odpovedi delovnega razmerja, oba odhoda pa smo kasneje nadomestili.

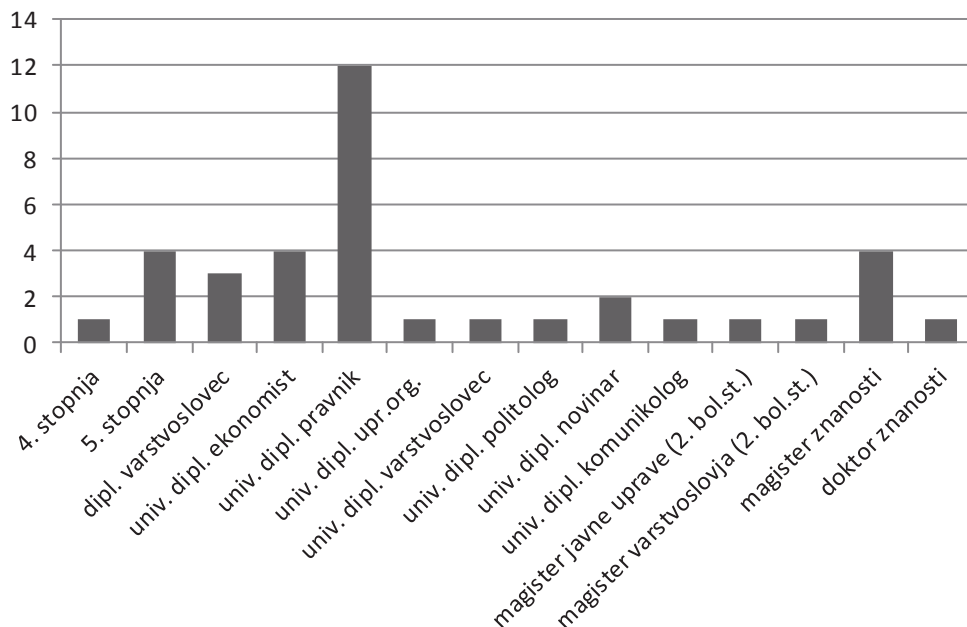
Povečanje števila zaposlenih v zadnjih dveh letih ni bila posledica večanja proračuna komisije. Sredstva komisije se z novimi proračuni dodatno zmanjšujejo, po podatkih v času poročanja se bodo zmanjšala kar za 15 odstotkov. Sredstva za dodatno zaposlene v letu 2011 smo pridobili izključno znotraj našega siceršnjega proračuna, brez dodatnih sredstev – z globoko organizacijo in racionalizacijo dela; pomembno smo znižali ključne materialne stroške (npr. najemnino prostorov, ki predstavlja naš daleč največji materialni strošek). Večino projektov informatizacije (elektronska prijava premoženjskega stanja, Supervisor, elektronska izmenjava podatkov z drugimi organi ipd.) smo izvedli z minimalnimi stroški ali na podlagi volonterskega zunanjega dela. Preiskovalci in nadzorniki imajo na voljo le dve službeni vozili, od katerih sta obe stari okoli deset let. Čeprav v imenu RS po zakonu zastopamo državo v štirih mednarodnih telesih (GRECO, OECD, UN, IACA), ki imajo srečanja večkrat letno, kljub temu komisija za potne stroške porabi minimalna sredstva.

Povprečna starost zaposlenih na komisiji je 36,29 let.

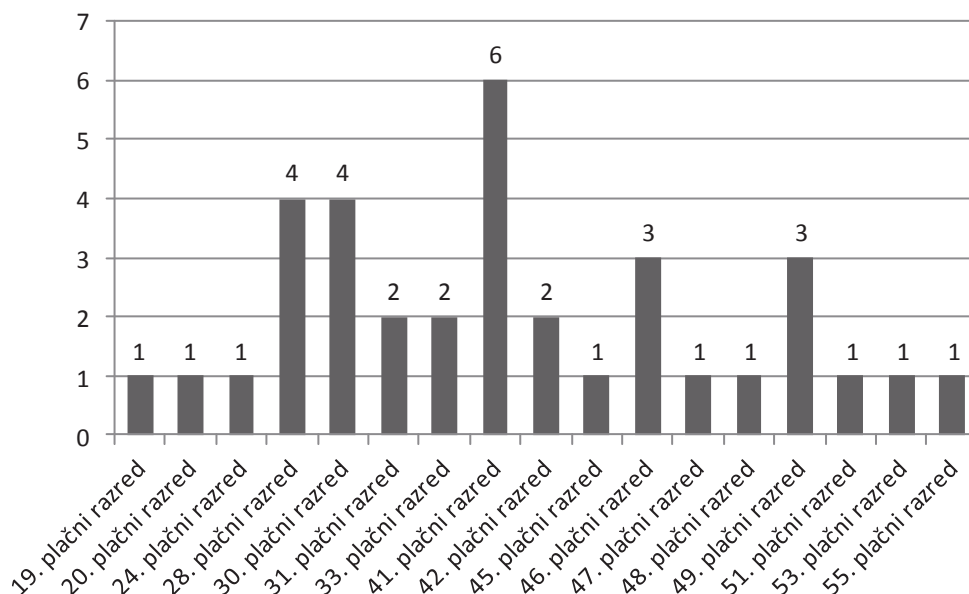
Kljub močnejši kadrovske zasledbi pa komisija še vedno ne zmore kvalitetno izvajati obsežnega mandata, ki ji ga je naložil ZIntPK. Za normalno delo bi komisija potrebovala vsaj 90-odstotno kadrovske zasedenost, kar pomeni vsaj še 15 dodatno zaposlenih. Glavna posledica kadrovske podhranjenosti je počasnejše izvajanje pristojnosti, kar vodi v to, da odločitve in aktivnosti komisije niso nujno pravočasne.

Komisija bo ta problem reševala s postavljanjem prioritet, pri čemer bo izvajanje določenih nalog zavestno zmanjšala, da bo razpoložljive kapacitete kar najbolje uporabila na prioritetnih področjih.

IZOBRAZBENA STRUKTURA USLUŽBENCEV KOMISIJE



RAZPOREDITEV USLUŽBENCEV V PLAČNE RAZREDE



Uslužbenci komisije nimajo posebnih dodatkov k osnovni plači, niti nihče ne prejema vodstvenega dodatka.

Na komisiji so zaposleni trije funkcionarji. Predsednik komisije je umeščen v 54. plačni razred, njegova namestnika v 51. (plače vseh so zmanjšane za štiri odstotke po Zakonu o funkcionarjih).*

Finančna problematika

Komisija je imela po sprejetem državnem proračunu za leto 2011 na razpolago 1.947.299 evrov, po rebalansu proračuna v istem letu pa 1.760.466,32 evra. Z racionalizacijo porabe je naposled v letu 2011 porabila 1.738.838,02 evra. Največji strošek komisije predstavljajo plače zaposlenih, za tem pa materialni stroški, med katerimi je največji delež porabljen za najemnino in stroške prostorov, v katerih deluje komisija.

Proračun Komisije za preprečevanje korupcije

Komisiji je bilo v letu 2011 odobrenih 1.760.466,32 evra, od tega je porabila 1.738.838,02 evra.

Struktura porabe:

- plače: 1.109.245,50 evra;
- materialni stroški: 544.675,68 evra (vključno z najemnino);
- investicijsko vzdrževanje: 84.916,84 evra.

Obstoječi proračun zadošča za »tekoče preživetje« komisije, ni pa v okviru teh številčk možna nobena pomembnejša dodatna investicija v razvoj, izobraževanje, pri zahtevnejših preiskavah oziroma zadevah najemanje izvedencev in drugo. Glede na obsežne naloge, ki jih zakon nalaga komisiji, se še vedno soočamo s pomanjkanjem kadrov, čeprav smo ekipo v zadnjem letu delno osvežili in okrepili. Kljub temu pa zaradi pomanjka-

*Sistemska nedosledna in nepojasnjena je umestitev funkcionarjev komisije v sistem plač v javnem sektorju. Funkcionarji primerljivih samostojnih neodvisnih nadzornih institucij so umeščeni v naslednje plačne razrede:

- Informacijski pooblaščenec: 58
- predsednik Računskega sodišča RS in njegov namestnik: 64/59
- Varuh človekovih pravic in njegovi namestniki: 63/55
- predsednik Državne revizijske komisije: 59

nja finančnih sredstev na posameznih projektih ne moremo angažirati zunanjih sodelavcev, ki bi s svojim strokovnim znanjem pripomogli k hitrejšemu in kvalitetnejšemu delu komisije.

S predlogom proračuna za leto 2013 in 2014 se proračun komisije vrača na obdobje pred letom 2010 – torej pod nivo proračuna pretekle komisije, ki je delovala v manjši kadrovski zasedbi in z bistveno manjšim zakonskih obsegom nalog. Na podlagi ZIntPK iz leta 2010 in njegovimi spremembami 2011 je komisija dobila približno 60 odstotkov novih pristojnosti, nalog in pooblastil (zakon pa je bil sprejet z obrazložitvijo, da »nima finančnih posledic«). Komisija notranjih rezerv več nima. Takoj z nastopom novega vodstva, to je od 1. 10. 2010, nikomur od zaposlenih ni bil izplačan niti povečan obseg dela niti nadurno delo, ukinjeni so bili vsi mentorski dodatki, kljub temu, da smo v letu 2011 sodelovali s 4 volonterskimi pripravniki. Smo verjetno tudi edini organ, kjer nihče od zaposlenih od 1. 1. 2011 ne prejema položajnega dodatka, kljub temu, da nekateri vodijo in organizirajo delu zahtevnih notranjeorganizacijskih enot (npr. SNAP). Plače vseh treh funkcionarjev na komisiji so tudi za deset razredov nižje od ostalih funkcionarjev neodvisnih državnih organov. Noben uslužbenec komisije – tudi tisti, ki delajo na najzahtevnejših preiskovalnih nalogah, so pooblaščenice uradne osebe komisije in prekrškovni organi – za to ne prejema nikakršnega dodatka, kot na primer v drugih organih pregona, odkrivanja ali nadzora.

Vse omenjeno je bilo narejeno – in sprejeto s strani zaposlenih – z namenom, da se lahko vsaj minimalno kadrovske okrepimo s ciljem uspešneje izvajati zakonske naloge.

Pomenljivo – žalostno – je na primer dejstvo, da ima komisija mandat nadzora nad premoženjskim stanjem uradnikov na položaju in funkcionarjev vseh treh vej oblasti (približno 10.000 zavezancev), da pa je že obstoječi letni proračunski izdatek RS za to nalogo manj kot 100.000 evrov.

V luči zgornjih navedb je sedanjí in predlagani proračun tudi izraz prioritete države na področju omejevanja korupcijskih tveganj.

Problematika najema prostorov

Komisija je poslovne prostore, v katerih deluje, podedovala iz prejšnjega mandata. Gre za nepremičnino, ki jo najemamo od družbe KAD, d.d.

Prostori, v katerih deluje komisija, niso bili najprimernejši za opravljanje njene dejavnosti, saj so bili ob gradnji namenjeni upravi večjega zasebnega podjetja. Z njihovo manjšo preureditvijo v vrednosti 13.000 evrov (sredstva smo pridobili iz naslova zmanjšanja najemnine) smo v letu 2011 predvsem pisarne sicer smiselno predelali, pridobili nekaj novih delovnih prostorov in razporedili zaposlene, glede na možnosti, v zaokrožene ekipe glede na naloge, ki jih opravljajo. Kljub temu velik delež najetih prostorov še vedno predstavlja prevelika površina t. i. servisnih prostorov (sanitarije, hodniki, balkoni, čajne kuhinje, jedilnica ...), ki jih komisija v tolikšnem obsegu ne potrebuje, vendar nam jih ni uspelo izločiti iz najemne pogodbe. Pomembno pa je dodati, da imamo v okviru najetih prostorov na razpolago tudi večjo učilnico oziroma predavalnico, v kateri izvajamo izobraževanja in druge večje dogodke komisije, ter razpravno sobo – večji prostor za seje senata, delovne sestanke in opravljanje zaslišanj.

Zunanji nadzor nad delom komisije

V času veljavnosti Zakona o preprečevanju korupcije (dalje: ZPKor), do 5. 6. 2010, je nadzor nad delom in poslovanjem komisije izvajal državni zbor. Komisija mu je o svojem delu poročala enkrat letno oziroma večkrat, na zahtevo državnega zbora ali na lastno pobudo. Na podlagi zahteve vlade ali na lastno pobudo pa je komisija poročala tudi vladi.

Za neposredni nadzor nad izvajanjem nalog komisije, povezanih z nezdržljivostjo, omejitvami pri darilih in poslovanju ter nadzorom nad premoženjskim stanjem funkcionarjev, in za opravljanje drugih nalog je po ZPKor državni zbor ustanovil komisijo po Zakonu o preprečevanju korupcije. Večino članov komisije (štirje od sedmih) državnega zbora so sestavljali poslanci iz vrst opozicije.

Za zagotovitev neodvisnosti komisije pri izvrševanju pristojnosti ter opravljanju nalog, določenih v ZIntPK in drugih zakonih, je novi zakon kot edini organ nadzora nad delom in poslovanjem komisije predvidel državni zbor. Slednjemu mora komisija najkasneje do 31. 5. tekočega leta predložiti poročilo za preteklo leto. Zaradi učinkovitega izvajanja nadzora nad opravljanjem nalog predsednik komisije v svojem letnem poročilu brez navajanja podatkov, ki bi omogočali identifikacijo obravnavanih fizičnih in pravnih oseb, poroča o vsebini in obsegu dela, sklepih, ugotovitvah in mnenjih komisije, povezanih z njenimi pristojnostmi, ter poda oceno trenutnega stanja na področju preprečevanja korupcije in preprečevanja ter odpravljanja nasprotij interesov. S takšno pravno ureditvijo nadzora nad delovanjem komisije, predvsem pa z zakonsko varovalko o prepovedi navajanja podatkov, ki bi omogočali identifikacijo obravnavanih fizičnih in pravnih oseb, sta dodatno zagotovljena varovanje zasebnosti prijaviteljev in obravnavanih oseb ter neodvisnost delovanja komisije. Utrdil se je tudi njen položaj v sistemu samostojnih nadzornih organov države.

Pomemben element nadzora – v primerjavi s sistemom po ZPKor – je sodno varstvo zoper odločbe komisije.

Tožbe in uporaba pravnih sredstev zoper odločitve KPK

TOŽBE V UPRAVNEM SPORU IN PRAVDNIH POSTOPKIH:

Od 1. 1. 2011 je bilo zoper odločitve komisije (načelna mnenja, ugotovitve o konkretnem primeru, odredbe glede izdelave načrta integritete in druge akte) vloženi 5 tožb pred Upravnim sodiščem RS:

- v 2 primerih se je sodišče izreklo za nepristojno in zadevo odstopilo v nadaljnje reševanje pravnemu sodišču,
- v enem primeru je sodišče tožbo zavrglo,
- v enem primeru je sodišče tožbo zavrnilo (odločitev je pravnomočna),
- v enem primeru je sodišče pravnomočno zavrnilo predlog za izdajo začasne odredbe, vsebinsko pa se glede utemeljenosti tožbenega zahtevka še ni opredelilo, saj je v septembru 2012 postopek prekinilo in na Ustavno sodišče RS vložilo zahtevo za oceno skladnosti ZIntPK z načelom pravne države;

V letu 2011 je Višje sodišče v Ljubljani potrdilo dve sodbi nižjih sodišč, ki sta se nanašali na plačilo odškodnine obravnavanih oseb v načelnem mnenju KPK; v obeh primerih je šlo za odločitve komisije pred uveljavitvijo ZIntPK leta 2010:

- v enem primeru je prvostopenjsko sodišče tožbeni zahtevek zavrnilo,
- v enem primeru je prvostopenjsko sodišče tožbenemu zahtevku ugodilo, KPK kot tožena stranka je morala tožeči stranki plačati 3.000 evrov odškodnine;

ZAHTEV ZA SODNO VARSTVO V PREKRŠKOVNIH POSTOPKIH:

2011 – KPK je uvedla oziroma izrekla ukrepe v 15 primerih. V 8 primerih kršitelji zoper odločbo niso vložili zahteve za sodno varstvo in so tako odločbe pravnomnočne, globa in sodna taksa je plačana.

V 2 zadevah sodišče še ni odločilo v ostalih 3 primerih pa je sodišče potrdilo odločitev prekrškovnega organa (v letu 2012 oz. 2013)

Dodatni element nadzora nad delom in poslovanjem komisije je nadzor javnosti, ki ga je zakonodajalec umestil v poglavje o nadzoru nad delom in poslovanjem komisije. Komisija javnost redno obvešča o svojem delu z objavo svojih načelnih mnenj, stališč in odločitev ter sklicev sej in njihovih zapisnikov, na svoje seje pa lahko vabi predstavnike neprofitnih organizacij zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije in reprezentativne sindikate javnega sektorja. Tudi s takšnim zagotavljanjem transparentnosti delovanja komisija dosledno sledi namenu zakona.

Nadzor nad delom KPK

Komisija se zaveda, da bo – skladno z mednarodnimi standardi – treba uvesti dodaten institucionalni nadzor nad njenim delom, tudi z vidika zunanjih revizij (v šestih letih komisija nikoli ni bila predmet zunanje ali notranje revizije). Vodstvo komisije je šele v letu 2011 prvič odredilo izvedbo notranje revizije, njeni izsledki in ugotovitve pa so bili podlaga za sprejem ali spremembo notranjih predpisov komisije in izboljšanje določenih procesov.

Ob tem pa je treba poudariti, da »operativnega« nadzora ne morejo izvajati subjekti, ki so sicer predmet nadzora komisije. Smiselno je razmišljati o sistemu nadzora, kot ga je pred časom uvedla Republika Avstrija za njen protikorupcijski organ – BAK.

Zaradi zagotovitve neodvisnosti komisije pri izvrševanju pristojnosti in opravljanju nalog, določenih v ZIntPK in drugih zakonih, je kot edini organ nadzora nad delom ter poslovanjem komisije

predviden Državni zbor RS, kateremu mora komisija najkasneje do 31. 5. tekočega leta predložiti poročilo za preteklo leto. Zaradi učinkovitega izvajanja nadzora nad opravljanjem nalog komisije predsednik komisije v svojem letnem poročilu brez navajanja podatkov, ki bi omogočali identifikacijo obravnavanih fizičnih in pravnih oseb, poroča o vsebini in obsegu dela, sklepov, ugotovitev in mnenjih komisije, povezanih z njenimi pristojnostmi, ter poda oceno trenutnega stanja na področju preprečevanja korupcije in preprečevanja ter odpravljanja nasprotij interesov. S takšno pravno ureditvijo nadzora nad delovanjem komisije, predvsem pa z zakonsko varovalko o prepovedi navajanja podatkov, ki bi omogočali identifikacijo obravnavanih fizičnih in pravnih oseb, je še dodatno zagotovljeno varovanje zasebnosti prijaviteljev in obravnavanih oseb, neodvisnost delovanja komisije, hkrati pa se je utrdil njen položaj v sistemu samostojnih nadzornih organov države.

Revizije in inšpekcijski nadzori nad komisijo

Komisija je predvsem v letu 2011 veliko napora vložila v izboljšanje zakonitosti in skladnosti svojega poslovanja in delovanja na področju finančnega in kadrovskega poslovanja ter urejenosti in sledljivosti ravnanja z dokumenti in podatki. V ta namen je bilo sprejetih 16 različnih internih aktov in navodil, ki jih je večinoma spremljala ustrezna informacijska podpora v izogib preveliki birokratizaciji dela.

Na mestu je poudariti, da komisija (in še prej Urad za preprečevanje korupcije) vse od ustanovitve dalje – od leta 2004 pa do leta 2011 – ni bila predmet nobene zunanje ali notranje revizije oziroma drugega nadzorstvenega ali inšpekcijskega pregleda. V nasprotju s tem je bila v obdobju poročanja opravljena notranja revizija skladnosti poslovanja. Delovni inšpektorat je izvedel dva inšpekcijska pregleda, še enega pa so izvedli nadzorniki Informacijskega pooblaščenca za varstvo osebnih podatkov. V času oddaje tega letnega poročila na komisiji poteka celovita revizija, ki jo v sklopu pregledov neodvisnih državnih organov izvaja Računsko sodišče RS. Pomembno je poudariti, da

dosedanje ugotovitve revizij (dodajamo, da poročilo Računskega sodišča RS še ni znano) in nadzorov dela niso našle pomembnejših nepravilnosti.

Ukrepi, sprejeti na podlagi revizije

Na podlagi izsledkov Revizijskega poročila je senat komisije z namenom odpravljanja tveganj za nastanek nepravilnosti, predvsem na področju delovnopравnih razmerij, porabe sredstev komisije, lastne dejavnosti in mednarodnega sodelovanja, v marcu 2012 sprejel še:

- Navodilo o finančnem poslovanju v Komisiji za preprečevanje korupcije;
- Pravilnik o javnem naročanju v Komisiji za preprečevanje korupcije;
- Pravilnik o uporabi in vzdrževanju službenih vozil.

REVIZIJA POSLOVANJA

V začetku leta 2011 je vodstvo komisije odredilo revizijo finančnega in kadrovskega poslovanja. Ker komisija ni imela sredstev za najem zunanjega revizorja, je revizijo skladno s posebnih dogovorom izvedla Skupna notranjerevizijska služba pri Generalnem sekretariatu Vlade RS. Revizija, ki je zajemala obdobje od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2010, je potekala od 25. 7. do 14. 9. 2011.

Po mnenju revizorjev je komisija ob zaključku revizije poslovala skladno s predpisi; večina ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti iz preteklih let je bila odpravljena že v letu 2010 in začetku leta 2011, podana pa so bila določena nadaljnja priporočila za izboljšanje.

Revizija je izpostavila naslednje nepravilnosti ali pomanjkljivosti v nadzorovanem obdobju:

- pomanjkljivi, neobstoječi ali neusklajeni notranji akti;
- večje in manjše nepravilnosti glede napredovanj, dela na domu, odobravanja izredne odsotnosti z dela (kompenzacije in izredni dopusti);
- spornost nekaterih podjemnih pogodb;
- negospodarno ravnanje pri najemu vozila predsednika in najemnini prostorov;
- posamezne manjše nepravilnosti ali nepopolna dokumentacija pri javnih naročilih;
- nepregledna dokumentacija v zvezi z mednarodno dejavnostjo (kot posebej sporen izpostavljen eden od projektov v Srbiji).

Omenjene nepravilnosti in pomanjkljivosti se nanašajo predvsem na obdobje 2009–2010, medtem ko v delu revizije, ki se je nanašal na prvo polovico leta 2011, ni bilo najdenih pomembnih nepravilnosti in je bilo ugotovljeno, da je bila večina nepravilnosti iz preteklosti tudi že odpravljena (na področju materialnih stroškov, kadrov, notranjih aktov in mednarodnega sodelovanja).

NADZOR DELOVNE INŠPEKCIJE

Na podlagi medijske objave enega od dnevnih časopisov, da naj bi komisija fingirala oziroma prirejala razpise pri zaposlovanju, je bil v septembru 2011 opravljen celovit inšpekcijski pregled, ki sta ga izvedla dva inšpektorja Inšpektorata za delo.

Z vidika zaposlovanja inšpekcijski pregled ni ugotovil nobenih nepravilnosti. Inšpektorica je celo potrdila, da je komisija zadnje postopke zaposlovanja izvedla in uredila nadstandardno. Je pa čez nekaj tednov na razčiščevalnem sestanku izpostavila po njenem mnenju sporno nekajmesečno delo dveh študentk, ki sta začasno pomagali pri različnih opravilih na podlagi študentskih napotnic. Njuna urna postavka je bila 4,80 evra.

Ob dejstvu, da je komisija v zadnjem dobrem letu dni izdelala okoli 4400 izvirnih izhodnih dokumentov in da je imela v tem času zaposleno zgolj eno poslovno sekretarko (druga je bila na porodniškem dopustu, javni razpis za novo delovno mesto na tem področju pa ni bil uspešen), je komisija nujno potrebovala dodatno administrativno-tehnično pomoč, ki smo jo lahko zagotovili zgolj na tak način. Sploh ob dejstvu, da je komisija konec leta 2011 (in še v začetku leta 2012) pospešeno urejala delovnopravna razmerja in tako tudi prekinila nekaj zunanjih pogodb, ki so bile prej dolgoletna praksa (in način reševanja kadrovske problematike).

Z vidika varstva pri delu inšpektor ni zaznal pomembnih nepravilnosti, razen manjših pomanjkljivosti (ni bilo meritve osvetljenosti prostorov, manjkajoča ocena tveganja pri dvigovanju fasciklov v arhivu ...), ki pa so bile večinoma že odpravljene. Inšpektor je postopek zaključil.



Nina Wabra Jakič, svetovalka komisije in Polona Osrajnik, pooblaščenka za odnose z javnostmi

Odnosi z javnostmi

Naša temeljna vodila pri komunikaciji z javnostmi so odprtost, dostopnost, transparentnost in proaktivnost.

V letu 2011 je bil opazen izrazit porast zanimanja javnosti in medijev za delo komisije, kar je tudi posledica dejstva, da (negativne) teme, povezane s korupcijo, nasprotjem interesov in nizko stopnjo integritete, zasedajo vse več medijskega prostora.

Zato so največji del aktivnosti s področja odnosov z javnostmi tudi v letu 2011 predstavljali odnosi z mediji oziroma priprava odgovorov na novinarska vprašanja.

Komisija ohranja način komunikacije z mediji, za katerega se je odločila že ob začetku mandata v oktobru 2010. Ta temelji na dveh izhodiščih:

- pri komentiranju posameznih konkretnih zadev, ki so še v obravnavi, upošteva interese objektivnega in učinkovitega dokončanja postopkov pred komisijo. Prav tako določenih zadev – tudi zaključenih – v interesu uspešnih nadaljnjih predkazenskih postopkov javnosti ne posreduje takoj. Slednje je razvidno tudi iz statistike v tem poročilu, ki kaže na število izvedenih ukrepov, ki pa niso bili vsi takoj predstavljeni javnosti (na primer, če smo sami ali skupaj z drugimi pristojnimi organi ocenili, da bi to lahko škodovalo nadaljnjim postopkom). Povedano drugače – pri komuniciranju z javnostmi komisija postavlja interese učinkovitih in uspešnih postopkov (ne

samo pred komisijo, ampak tudi pred drugimi organi) preprečevanja in sankcioniranja koruptivnih in drugih nezakonitih ali neetičnih ravnanj pred interese same institucije ter njene podobe v javnosti. Priznavamo pa, da je to vprašanje, glede katerega še vedno iščemo pravo mero.

- pri komuniciranju z javnostmi sledimo cilju zmerne depersonifikacije vloge predsednika in krepitvi komisije kot institucije pravne države, ki je kolegijski organ odločanja z vrsto zaposlenih sodelavcev – nadzornikov in svetovalcev. Tudi zato se pri komuniciranju poleg predsednika pogosteje pojavljata preostala člana senata in ostali uslužbenci komisije. To prakso bomo v prihodnosti še krepili.

Novinarska vprašanja v letu 2011

Najpogostejša vprašanja po področjih dela:

- preverba posameznih prijav in postopkov z različnih vsebinskih področij (60 odstotkov),
- delo komisije,
- komentarji in odzivi na aktualno dogajanje (20 odstotkov),
- ostalo (vprašanja s področja nadzora nad premoženjskim stanjem, spletno orodje Supervisor, lobiranje, ZIntPK, nasprotje interesov in drugo).

Najpogostejša vprašanja po vsebini (prvih 6):

- zadeva najem stavbe policije na Dimičevi ulici,
- zadeva nekdanji evropski poslanec in lobiranje,
- zadeva nekdanje vodje kabineta predsednika vlade,
- zadeva TEŠ 6,
- zadeva župan Mestne občine Ljubljana,
- zadeva župan Mestne občine Maribor.

Aprila 2011 je komisija pričela izdajati elektronsko publikacijo KPK Vestnik, ki jo vsak mesec prejme prek 600 naslovnikov. Vsebinsko se osredotoča in analizira posamezne aktualne teme s področja preprečevanja korupcije in povzema dogajanje ter protikorupcijske aktivnosti v Sloveniji in tujini. KPK Vestnik predstavlja pomemben element osveščanja javnosti o zadevah iz pristojnosti komisije in dodaten korak k večji transparentnosti dela komisije.

Na večino vprašanj medijev odgovorimo v prvi polovici zakonsko določenega roka (sedem delovnih dni po Zakonu o medijih) oziroma se ob upoštevanju dinamike dela v medijih skušamo odzvati čim hitreje, običajno že isti dan. Naš cilj je zmanjšati število dni za posredovanje odgovora na povprečno dva delovna dneva. Na novinarska vprašanja zaradi sledljivosti dela in točnosti informacij praviloma odgovarjamo pisno.

Poleg odgovorov na novinarska vprašanja je komisija v minulem letu z mediji oziroma javnostjo komunicirala na različne proaktivne načine – v obliki novinarskih konferenc, t. i. briefingov, sporočil za javnost, objav aktualnega dogajanja in aktivnosti komisije na spletnih straneh, dogodkov ter drugega. Kot zapisano, po zaznavah komisije zanimanje za pojav korupcije v javnosti narašča, čemur skušamo slediti tudi s svojimi aktivnostmi komuniciranja teh vsebin.

Na področju odnosov z javnostmi sta zaposleni dve uslužbenki (ena s statusom invalida za polovični delovni čas), ki ne delujeta samo na tem področju v ožjem pomenu besede, ampak se aktivno vključujeta tudi v delo na preventivi in integriteti. Potreba po dodatnih kadrih na tem področju se je pokazala že v minulih letih – tako v luči naraščajočega obsega komunikacije z mediji, sodelovanja z ostalimi javnostmi, izdelave publikacij, izdajanja mesečnega informativnega biltena KPK Vestnik.

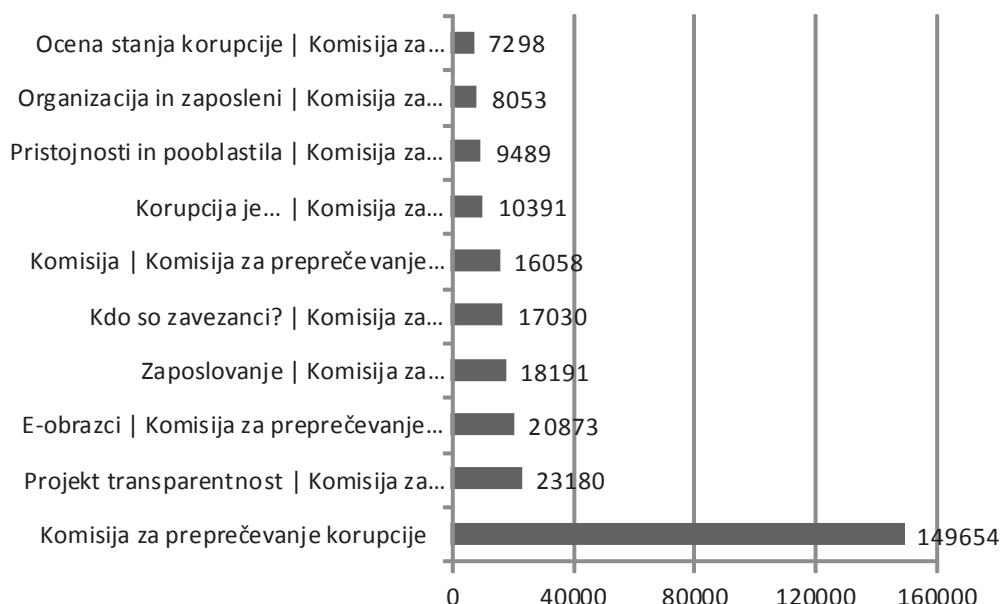
SPLETNA STRAN

Spletna stran komisije je bila do junija 2011 tako z vsebinskega kot uporabniškega vidika zelo omejeno uporabna. Ponujala je malo informacij o delu komisije, predvsem pa malo ali nič aktualnih informacij s področja problematike preprečevanja korupcije tako z domačega kot globalnega vidika.

Junija 2011 je komisija uvedla novo celostno grafično podobo in z njo tudi prenovljeno spletno stran, ki teče na povsem novem uporabniškem vmesniku. Spletna stran poleg rezultatov dela komisije (mnenja, pojasnila, stališča, zaključne ugotovitve in drugo)

obiskovalcem ponuja tudi informativne novice, če gre za zavezanca, pa tudi dostop do posameznih obrazcev (npr. poročilo o lobističnem stiku). Prek spletne strani je mogoče oddati tudi anonimno prijavo korupcije ali druge kršitve iz pristojnosti komisije.

OBISKANOST SPLETNE STRANI V LETU 2011*



* Podatke o obiskovanosti spletne strani spremljamo od 7. 6. 2011 naprej.



Novinarska konferenca komisije – predstavitev zaključnih ugotovitev o konkretnem primeru.

APLIKACIJA SUPERVIZOR

Komisija je 23. 8. 2011 na posebni spletni strani javno objavila aplikacijo Supervizor, s pomočjo katere lahko splošna javnost spremlja vse odhodke države v povezavi s plačili blaga in storitev. Aplikacija je namenjena večji transparentnosti in posledično krepitvi integritete javnega sektorja. Spletna stran Supervizorja je postala javno dostopna

omenjenega dne ob 10. uri, do polnoči istega dne pa smo zabeležili že 1.200.000 klikov (t. i. Pageview). Supervizor je od takrat redno uporabljano orodje novinarjev, civilne družbe in ostale zainteresirane javnosti na lokalni ter nacionalni ravni, doživel pa je tudi pozitiven mednarodni odziv.

Mednarodna dejavnost komisije

Komisija je pristojna in odgovorna za sodelovanje s številnimi mednarodnimi organizacijami. Mednarodna dejavnost je pomembna, saj omogoča pridobivanje znanj iz mednarodnega prostora in prenos dobrih praks iz Republike Slovenije v druge države ali organizacije. Pri teh aktivnostih sodeluje pomemben del zaposlenih, toda potrebe mednarodnega prostora po angažiranju komisije so še večje. Odločitev vodstva komisije je, da bo vključevanje v mednarodno dejavnost racionalno omejeno, da ne bi trpele izvajanje nalog v Republiki Sloveniji.

V letu 2011 so sodelavci komisije sodelovali pri naslednjih vsebinskih aktivnostih s področja mednarodne dejavnosti:

Komisija na podlagi zakona predstavlja Republiko Slovenijo v delovnih telesih štirih mednarodnih organizacij: Svet Evrope/GRECO; OECD/Delovna skupina proti podkupovanju; Združeni narodi/Odbor konvencije proti korupciji in Mednarodna protikorupcijska akademija; Evropska komisija/Skupina ekspertov proti korupciji.

OECD (ORGANIZACIJA ZA GOSPODARSKO SODELOVANJE IN RAZVOJ)

- spremljanje izvajanja Konvencije o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju in na podlagi le-te izdanimi priporočili; opozarja relevantne institucije v RS na izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz konvencije, in bdi nad uresničevanjem priporočil iz ocenjevalnih mehanizmov (sodelujeta predstavnici komisije);
- redna, četrletna, štiridnevna zasedanja Delovne skupine OECD proti podkupovanju v mednarodnem poslovanju (sodeluje predstavnica komisije);
- sodelovanje v OECD delovni skupini o integriteti v javnem sektorju (sodeluje predstavnik komisije);
- sodelovanje pri delu Stalne medresorske delovne skupine za zadeve OECD (sodeluje predstavnica komisije);
- ocenjevanje Mehike pri implementaciji konvencije (sodelujejo predstavniki komisije, Generalnega davčnega urada in NPU).

UNODC (URAD ZDRUŽENIH NARODOV ZA DROGE IN KRIMINAL)

- spremljanje in nadziranje implementacije Konvencije Združenih narodov proti korupciji (sodelujeta predstavnici komisije);
- sodelovanje pri samoocenjevanju Ukrajine glede implementacije UNCAC (sodelujeta predstavnika komisije);
- sodelovanje na izobraževanjih in polletnih srečanjih preglednega (ocenjevalnega) mehanizma (sodeluje predstavnica komisije);
- sodelovanje na letnih srečanjih medvladne delovne skupine za preprečevanje korupcije (sodeluje predstavnica komisije);
- sodelovanje na srečanjih generalne skupščine držav pogodbenic (vsaki dve leti, sodeluje predstavnik komisije).

GRECO (SKUPINA DRŽAV SVETA EVROPE ZA BOJ PROTI KORUPCIJI)

- spremljanje izvajanja Kazenskopravne konvencije o korupciji in Civilnopravne konvencije o korupciji; opozarjanje relevantnih institucij v RS na izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz konvencij (sodelujeta predstavnika komisije);

- nadzor nad bojem proti korupciji v državah članicah in sodelovanje pri izvajanju ocenjevalnih postopkov o zakonodajah držav, institucionalni ureditvi boja zoper korupcijo in praktičnih dosežkih na tem področju (sodeluje predstavnica komisije);
- priprave na četrti krog ocenjevanja: preprečevanje korupcije v povezavi s člani predstavniških teles, državnimi tožilci in sodniki (sodeluje predstavnica komisije);
- sodelovanje pri ocenjevanju Albanije (sodeluje predstavnica komisije);
- redna četrtna skupščinska zasedanja (sodeluje predstavnica komisije).

EPAC/EACN (EVROPSKI PARTNERJI V BOJU PROTI KORUPCIJI IN EVROPSKO ZDRUŽENJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE)

- sodelovanje pri vseh aktivnostih združenja (sodelujeta predstavnika komisije);
- IACA (Mednarodna akademija za boj proti korupciji);
- pomoč pri delu prehodne skupine IACA (sodeloval je predstavnik komisije);
- sodelovanje pri aktivnostih akademije (sodelujejo predstavniki MZZ in komisije);
- sodelovanje na zasedanjih začasne komisije akademije (sodelujejo predstavniki MZZ in komisije).

EU (EVROPSKA UNIJA)

- spremljanje vseh protikorupcijskih aktivnosti EU in priprava mnenj ter stališč za zadeve delovnih skupin Sveta (sodeluje predstavnica komisije);
- sodelovanje v strokovni skupini Evropske komisije za boj proti korupciji (sodeluje predstavnik komisije);
- bilateralno srečanje z evropsko komisarko za notranjo varnost Cecilia Malmström (sodelujejo predstavniki komisije).

EACT – TRILATERALNI PROJEKT EVROPSKEGA PROTİKORUPCIJSKEGA USPOSABLJANJA

- sodelovanje pri vseh aktivnostih in vodenju evropskega projekta skupaj z Avstrijo in Slovaško (sodelujejo predstavniki komisije in NPU);
- bilateralno sodelovanje;
- gostitev študijskih obiskov delegacij držav Zahodnega Balkana (sodelujejo predstavniki komisije);
- na povabilo črnogorske Uprave za boj proti korupciji izvedenih več izobraževanj javnih uslužbencev Črne gore pri izdelavi načrtov integritete (sodeluje predstavnik komisije);
- na povabilo makedonske državne komisije za preprečevanje korupcije izvedena predavanja o načrtih integritete (sodelujejo predstavniki komisije);
- sklepanje in podpis memoranduma o sodelovanju s Komisijo za ugotavljanje nasprotja interesov Republike Hrvaške (sodelujejo predstavniki komisije);
- srečanje z veleposlaniki in ostalimi člani diplomatskega zbora v RS (sodelujejo predstavniki DRK in komisije).

PODROBNEJE O AKTIVNOSTIH NA MEDNARODNEM PODROČJU

Leto 2011 je bilo na mednarodnem področju preprečevanja in boja proti korupciji zelo aktivno. Na mednarodno prizorišče je tudi uradno vstopila Mednarodna akademija za boj proti korupciji (IACA – International Anti-Corruption Academy), ki je 8. 3. 2011 postala prva mednarodna organizacija za izobraževanje, poklicno usposabljanje in raziskovanje na področju boja proti korupciji. Prav tako je po več letih izostanka njene aktivne vloge in zanemarjanja celovitega pristopa k omejevanju korupcije na mednarodni podij vstopila tudi Evropska unija (EU). Evropska komisija (EK) je junija 2011 objavila

vrsto dokumentov, v katerih je predlagala nove ukrepe za uspešnejše preprečevanje korupcije, med njimi tudi sporočilo o uvedbi novega ocenjevalnega mehanizma – t. i. »Poročilo EU o preprečevanju korupcije«. Omenjeni mehanizem bo omogočil redno spremljanje in ocenjevanje prizadevanj držav članic EU v boju proti korupciji ter posledično spodbudil večjo politično zavezo protikorupcijskim politikam.

Napovedani protikorupcijski sveženj EK je bil tudi tema bilateralnega srečanja med vodstvom komisije in evropsko komisarko za notranjo varnost Cecilia Malmström, ki je potekalo 27. 5. 2011. Na komisiji so se zvrstili še drugi mednarodni obiski, med njimi veliko študijskih obiskov delegacij iz protikorupcijskih institucij držav Zahodnega Balkana. Z vidika vsebine so jih zanimali predvsem načrti integritete, ureditev lobiranja, ZIntPK in aktivnosti komisije na področju preprečevanja korupcije.

Komisija je – kot osrednji organ protikorupcijskega delovanja RS – nadaljevala z zastopanjem RS v mednarodnih organizacijah kot so OECD (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj), GRECO (Skupina držav Sveta Evrope za boj proti korupciji), UNODC (Urad Združenih narodov za droge in kriminal), EPAC/EACN (Organizacija Evropskih partnerjev v boju proti korupciji) in IACA (Mednarodna akademija za boj proti korupciji). Omenjene mednarodne organizacije so sprejele ključne konvencije o korupciji in vrsto drugih mednarodnih pravnih aktov za boj proti korupciji in uveljavile nadzorne mehanizme, ki delujejo po načelih medsebojnega ocenjevanja ter pritiska in zagotavljajo pravilno izvajanje konvencij v državah pogodbenicah. Komisija – kot nosilni organ omenjenih konvencij – skrbi za udejanjanje mednarodnih zavez in v ta namen vseskozi aktivno spremlja izvajanje teh konvencij v RS, opozarja relevantne institucije na izpolnjevanje iz konvencij izhajajočih obveznosti ter bdi nad uresničevanjem priporočil, ki izhajajo iz ocenjevalnih oziroma nadzornih mehanizmov, njeni predstavniki pa v njih sodelujejo kot ocenjevalci.

ORGANIZACIJA ZA EKONOMSKO SODELOVANJE IN RAZVOJ (OECD)

Komisija je nadaljevala s predstavljanjem RS v Delovni skupini OECD proti podkupovanju v mednarodnem poslovanju (Working Group on Bribery in International Business Transactions).

Države članice delovne skupine v procesu medsebojnega ocenjevanja ugotavljajo skladnost predpisov posamezne države s Konvencijo o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju in na tej podlagi izdanimi priporočili. Že v letu 2010 je delovna skupina začela s tretjo ocenjevalno fazo, ki zadeva implementacijo omenjene konvencije in dveh priporočil, predmet ocenjevanja pa so tudi priporočila delovne skupine iz prejšnjih faz. Slovenija je bila imenovana za ocenjevalko Mehike, ki je bila ocenjevana v letu 2011. V sklopu ocenjevanja mehiške zakonodaje je od 16. do 19. 5. 2011 potekal delovni obisk Mehike, kjer so predstavniki pristojnih ministrstev Mehike ocenjevalcem iz Sekretariata OECD, Španije in Slovenije (predstavniki Generalnega davčnega urada in NPU) predstavili napredek pri implementaciji konvencije. Ocenjevalna skupina je pripravila končno poročilo, ki je bilo skupaj s priporočili oktobra 2011 predstavljeno na zasedanju delovne skupine OECD proti podkupovanju v mednarodnem poslovanju.

Slovenijo je (skupaj z ZDA) avgusta 2011 Upravni odbor delovne skupine za podkupo-

vanje tujih uslužbencev izbral za ocenjevalko Ruske Federacije (RF) pri njeni implementaciji Konvencije o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju, ki jo je RF podpisala maja 2011, junija pa je postala članica Delovne skupine OECD proti podkupovanju v mednarodnem poslovanju. Ocenjevalsko ekipo sestavljajo predsednik in namestnica predsednika komisije ter generalna direktorica Direktorata za zakonodajo s področja pravosodja na Ministrstvu za pravosodje in javno upravo.

Komisija je in bo tudi v prihodnje nadaljevala z intenzivnim sodelovanjem z ostalimi državnimi organi pri implementaciji priporočil delovne skupine, ki bodo predmet tretje faze ocenjevanja RS, in sicer konec julija 2013. Pri tem se bo treba še posebej osredotočiti na nadaljnje osveščanje glede mednarodnega podkupovanja, dolžnosti javnih uslužbencev, da naznanijo vse primere podkupovanja, in na ureditev imunitete v smislu, da le-ta ne ovira kazenskega pregona mednarodnega podkupovanja.

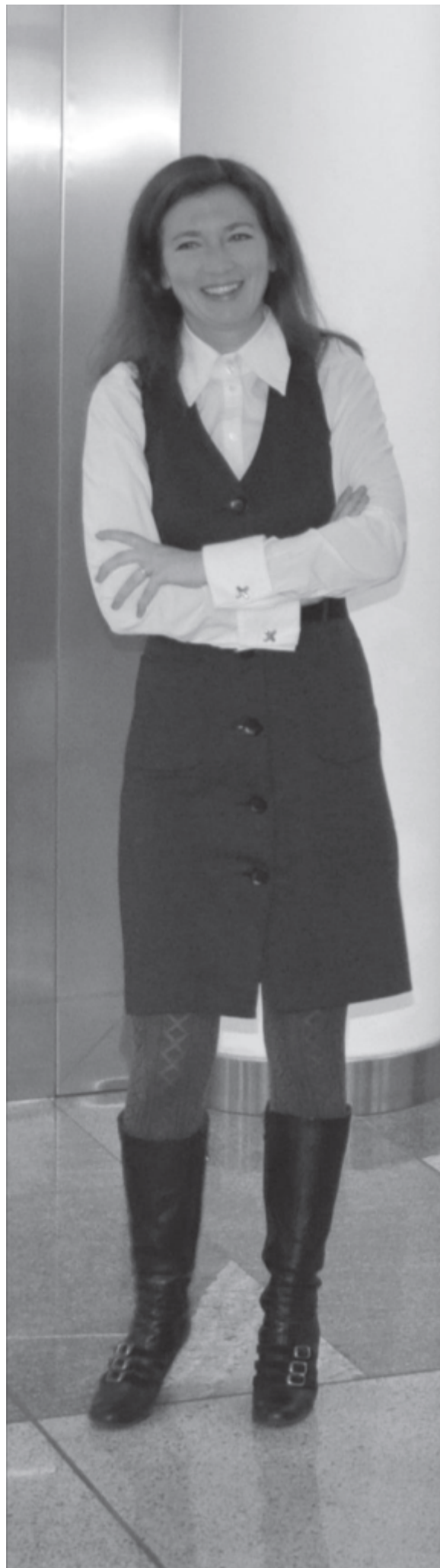
Komisija sodeluje pri delu Stalne medresorske delovne skupine za zadeve OECD. Oktobra 2011 je na poziv Ministrstva za javno upravo imenovala svojega predstavnika v medresorsko delovno skupino za pripravo dela OECD delovne skupine o integriteti v javnem sektorju.

ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV (OZN) IN URAD ZDRUŽENIH NARODOV ZA DROGE IN KRIMINAL (UNODC)

V sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje komisija spremlja in nadzira implementacijo Konvencije ZN proti korupciji (UNCAC – UN Convention against Corruption) v Sloveniji. Po Zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o ratifikaciji UNCAC je komisija pristojni organ za izvrševanje konvencije.

V okviru UNODC od leta 2010 potekajo stalna samoocenjevanja držav pogodbenic glede implementacije UNCAC. Slovenija je v prvem letu ocenjevanja sodelovala in tudi v letu 2011 nadaljevala z ocenjevanjem ukrajinske zakonodaje, ki bo zaključeno konec leta 2012. V drugem letu samoocenjevanja držav pogodbenic UNCAC (2011/2012) RS oziroma komisija skupaj s Hondurasom sodeluje pri ocenjevanju Kolumbije. Slovenija bo na vrsti jeseni 2012, v tretjem ocenjevalnem letu.

Predstavnica komisije se je v septembru 2011 na Dunaju udeležila izobraževanja glede preglednega/ocenjevalnega mehanizma in sodeluje na njegovih srečanjih (Implementation Review Group).



Jana Kulevska-Črepinko, pooblaščenka za evropsko in mednarodno sodelovanje

Od 22. do 24. 8. 2011 je na Dunaju potekalo drugo srečanje medvladne delovne skupine za preprečevanje korupcije, ki so jo ustanovile države pogodbenice UNCAC in predstavlja mednarodno platformo za izmenjavo dobrih praks s področij, ki jih ureja konvencija. Komisija je pripravila in sekretariatu UNODC posredovala podrobne informacije o preventivnih ukrepih, ki jih izvaja in se nanašajo na preventivne protikorupcijske ukrepe, usmeritve ter postopke (5. člen UNCAC), javni sektor (7. člen), pravila ravnanja za javne uslužbenke (8. člen), javno poročanje (10. člen), zasebni sektor (12. člen) in na spodbujanje aktivnega sodelovanja posameznikov ter skupin zunaj javnega sektorja, kot so civilna družba, nevladne organizacije in skupnosti boja proti korupciji ter osveščanju javnosti o resnosti pojava korupcije, razlogih zanjo in nevarnostih, ki jih prinaša (13. člen). Sekretariat je dokument objavil na spletni strani UNODC.

Aplikacija Supervizor se je uvrstila v ožji izbor nominirancev za najbolj prestižno mednarodno priznanje za odličnost javne uprave (UNPSA – United Nations Public Service Award), ki ga podeljujejo Združeni narodi.

SVET EVROPE: SKUPINA DRŽAV ZA BOJ PROTI KORUPCIJI (GRECO)

Komisija je nadaljevala s predstavljanjem RS v Skupini držav Sveta Evrope za boj proti korupciji (GRECO – Council of Europe's Group of States against Corruption), ki se sestaja na četrtnetnih skupščinskih zasedanjih na sedežu Sveta Evrope v Strasbourgu.

Osnovna naloga skupine je nadzor nad bojem proti korupciji v državah članicah. V ta namen izvaja ocenjevalne postopke o zakonodajah držav, institucionalni ureditvi boja zoper korupcijo in praktičnih dosežkih na tem področju. Do sedaj je skupina izvedla tri ocenjevalne kroge, v katerih je ocenjevala skladnost zakonodaje ter implementacije vsake države članice s standardi, kot jih določi GRECO za posamezno ocenjevalno obdobje. Slovenija je v letu 2010/2011 skupaj z Armenijo sodelovala pri ocenjevanju Albanije. Slovenska delegatka je marca 2011 poročala o uveljavitvi standardov v zvezi s financiranjem političnih strank za Albanijo.

Do konca oktobra 2011 je morala Slovenija skupini posredovati poročilo o napredku pri izvajanju priporočil v zvezi z inkriminacijami in financiranjem političnih strank. Čeprav se je na področju inkriminacij s spremembo KZ-1 RS še bolj približala zahtevam GRECO, pa na področju financiranja političnih strank ni nikakršnega napredka. Osnutek zakona o spremembah Zakona o volilni in referendumski kampanji delno izpolnjuje nekatere zahteve GRECO, medtem ko spremembe Zakona o političnih strankah še niso pripravljene.

GRECO je v letu 2011 pričel s četrtnim krogom ocenjevanja, ki se osredotoča na preprečevanje korupcije v povezavi s člani predstavniških teles, državnimi tožilci in sodniki. GRECO oziroma njegova strokovna skupina je pripravila vprašalnik, ki ga bodo države članice izpolnjevale tekom ocenjevalnega obdobja in bo služil kot orodje za izvedbo ocenjevanj skladnosti. Vsaka država članica v ocenjevalnem obdobju sodeluje ne le kot ocenjevana država, ampak tudi s svojimi strokovnjaki, ki v okviru ocenjevalnih skupin GRECO (t. i. GET – GRECO Evaluation Team) obiščejo ocenjevano državo članico in presojujejo skladnost informacij, pridobljenih z vprašalniki, z dejanskim stanjem. Komisija je skupini novembra 2011 posredovala imena petih slovenskih strokovnjakov, ki bi lahko sodelovali pri ocenjevanju držav članic v okviru četrtega kroga ocenjevanja GRE-

CO. Decembra 2011 sta bila na zasedanju skupine za ocenjevalca GRECO izbrana dva slovenska strokovnjaka, in sicer predstavnica komisije za ocenjevanje Estonije in višji predavatelj na Fakulteti za varnostne vede za Latvijo. Predstavnica komisije se je udeležila usposabljanja za 4. krog ocenjevanja, kjer so obravnavali teme, ki bodo predmet ocenjevanja. Usposabljanje je potekalo novembra 2011 v Andori, pri čemer vse stroške v zvezi v delom ocenjevalcev nosi GRECO.



Slovenija, ki je bila do sedaj vedno aktivna v vseh treh ocenjevalnih krogih – pri izpolnjevanju obveznosti in tudi kot država ocenjevalka – je ponovno prevzela pionirsko vlogo in predlagala GRECU, da kot prva med ocenjevanimi državami sodeluje v četrtem ocenjevalnem krogu. Zato bo aprila 2012 potekal obisk ocenjevalcev v Sloveniji. Pristojnim organom, in sicer Državnemu zboru RS, Vrhovnemu sodišču RS, Vrhovnemu državnemu tožilstvu RS ter Ministrstvu za pravosodje, je bil poslan vprašalnik, pripravljen za 4. ocenjevalni krog, s pomočjo katerega je Slovenija predstavila zakonodajno, institucionalno in dejansko ureditev na področju, ki je predmet 4. kroga ocenjevanja, ocenjevalcem pa odgovori služijo za nadaljnjo analizo ter pripravo ustreznih priporočil.

Decembrskemu, 53. plenarnemu zasedanju skupine GRECO, je zadnjič predsedoval Drago Kos, bivši predsednik komisije, ki je skupini predsedoval od leta 2002. Kot enemu pionirjev pobude za ustanovitev in razvoj GRECO mu je namestnica generalnega sekretarja Sveta Evrope Maud De Boer-Buquicchio podelila Pro Merito medaljo za zasluge pri razvoju GRECO kot organizacije za nadzor uresničevanja instrumentov za preprečevanje korupcije. Za novega predsednika GRECO je bil decembra 2011 izvoljen hrvaški vrhovni sodnik Marin Mrčela. Podpredsednik je postal Avstrijec Christian Manquet, izbranih pa je bilo tudi pet članov urada.

MEDNARODNA AKADEMIJA ZA BOJ PROTI KORUPCIJI (IACA)

Mednarodna akademija za boj proti korupciji (IACA – International Anti-Corruption Academy) je 8. 3. 2011 postala samostojna mednarodna organizacija za izobraževanje, poklicno usposabljanje in raziskovanje na področju boja proti korupciji, predstavlja pa tudi podij za povezovanje ter mednarodno sodelovanje v boju proti korupciji. Organizacija s sedežem v Laxenburgu, Avstriji, združuje 59 držav in mednarodnih organizacij, sporazum o ustanovitvi IACA kot mednarodne organizacije pa je bil podpisan 2. 9. 2010. Slovenija je bila ena od držav, ki so bile k podpisu sporazuma posebej vabljene in so prevzele vlogo ustanoviteljic. 23. 2. 2011 je o Predlogu zakona o ratifikaciji sporazuma razpravljala Odbor za zunanjo politiko Državnega zbora RS, 7. 3. 2011 pa je bil zakon o ustanovitvi IACA kot mednarodne organizacije sprejet. Deponiranje listin s strani slovenskega veleposlanika na Dunaju je potekalo 10. 5. 2011, ko je tudi začel teči 60-dnevni rok do slovenskega polnega članstva.



Obisk komisije na Mednarodni akademiji za boj proti korupciji v Laxenburgu v Avstriji; z leve Georg Florian Grabenweger, vodja oddelka za projekte in aktivnosti, Christiane Pohn-Hufnagl, vodja osebja, Matjaž Mešnjak, koordinator projektov, Rok Praprotnik, namestnik, dr. Liljana Selinšek, namestnica, Goran Klemenčič, predsednik, Martin Kreutner, vodja prehodne skupine IACA, Franziska Kandolf, mednarodni odnosi, Jana Kulevska-Črepinko, pooblaščenka za mednarodne in evropske zadeve in Vita Habjan, vodja projektov za preventivo

1. 2. 2011 je bil na komisiji na uradnem obisku Martin Kreutner, vodja prehodne skupine IACA (International Transition Team), ki je v pogovorih izrazil željo po kadrovske podpore Slovenije pri delovanju IACA v prehodnem obdobju. Komisija je na akademiji napotila svojega predstavnika, ki je od 4. 4. do 29. 7. 2011 pomagal prehodni skupini.

24. 2. 2011 je na komisiji potekal usklajevalni sestanek z namenom medinstitucionalnega dogovora glede nadaljnjega sodelovanja z IACA, ki so se ga udeležili predstavniki Ministrstva za zunanje zadeve, Ministrstva za notranje zadeve in Policije. Dogovorjeno je bilo, da se bo RS potegovala za mesta v treh organih mednarodne akademije: svet guvernerjev, mednarodni visoki svetovalni odbor in mednarodni akademski svetovalni odbor. Svet guvernerjev, ki bo vodil akademijo, je tudi organ, ki bo volil člane mednarodnega visokega svetovalnega odbora in mednarodnega akademskega svetovalnega odbora. Predvsem slednji je zelo pomemben za nadaljnje sodelovanje RS z IACA, saj je njegova naloga pomagati akademiji pri izobraževanju, usposabljanju in raziskavah, torej pri dejavnostih, od katerih bo imela RS največ koristi (usposabljanje javnih uslužbencev, izmenjava dobrih praks ipd.). Komisija želi biti neposredno vključena v delo akademije in s prisotnostjo v različnih organih tudi prispevati k doseganju ciljev in tvorno vplivati na oblikovanje ter izvajanje akademske ter poslovne funkcije akademije.

Organi akademije bodo lahko postavljeni šele na generalni skupščini IACA, ki je bila napovedana za jesen 2011, vendar do nje zaradi skromnega števila ratifikacij ni prišlo. Na Dunaju je 13. 10. 2011 potekala začasna skupščina akademije, na kateri je bila vzpostavljena t. i. začasna komisija, ki bo v prehodnem obdobju vodila mednarodno organizacijo in pripravila vse potrebno za prvo generalno skupščino vseh držav pogodbenic IACA. Slednja je bila prestavljena na jesen 2012, da bi lahko na njej aktivno sodelovalo čim več držav pogodbenic, predvsem tistih, ki so sporazum o ustanovitvi podpisale, niso pa ga še ratificirale.

19. 12. 2011 je potekalo prvo zasedanje začasne komisije IACA. Predsedujoči je postal argentinski stalni predstavnik pri OZN, OVSE in drugih mednarodnih organizacijah na Dunaju, Eugenio María Curia. Potrjeni so bili tudi štirje predsedujoči iz vseh regionalnih skupin. Na zasedanju je bil predstavljen tudi podiplomski program Master in Anti-Corruption Studies (MACS), ki se bo začel izvajati konec leta 2012. Cena programa bo 24.700 evrov, vključeval pa bo šest 10-dnevnih modulov.

EVROPSKI PARTNERJI V BOJU PROTI KORUPCIJI (EPAC) IN ZDRUŽENJE EU PROTI KORUPCIJI (EACN)

Komisija je članica združenja Evropskih partnerjev v boju proti korupciji (EPAC – European Partners against Corruption; vključuje države članice Sveta Evrope) in hkrati tudi Združenja EU proti korupciji (EACN – The European contact-point network against corruption), ki je vključeno v EPAC. Poleg komisije sta v združenje vključena tudi Direktorat za policijo in druge varnostne naloge (Ministrstvo za notranje zadeve) in Oddelek za korupcijo Sektorja za gospodarsko kriminaliteto Uprave kriminalistične policije (Policija, Ministrstvo za notranje zadeve).

EPAC/EACN predstavljata platformo za izmenjavo dobrih praks in rešitev na zakonodajnem in institucionalnem področju ter sredstvo pritiska na države članice v smeri neodvisnega, objektivnega in profesionalnega preprečevanja ter zatiranja korupcije. V luči doseganja ciljev EPAC že nekaj let delujeta delovna skupina za standarde protikorupcijskih institucij (Working Group on Anti-Corruption Authorities Standards) in delovna skupina, ki združuje evropske institucije, zadolžene za nadzor nad delom policij (Working Group on European Police Oversight Principles).

Delovna skupina za standarde protikorupcijskih institucij je v letu 2011 dokončala dva pomembna dokumenta, ki vsebujeta standarde protikorupcijskih institucij in načela ter parametre za neodvisnost protikorupcijskih institucij. Dokumenta so članice EPAC/EACN obravnavale na projektni konferenci Evropski standardi za člane EPAC/EACN, ki je potekala 13. in 14. 4. 2011 v Budimpešti, potrjena pa sta bila na letni konferenci EPAC/EACN novembra 2011. Pri nastajanju je aktivno sodelovala tudi komisija.

Komisija je skupaj z Institutom Jožefa Stefana na sekretariat EPAC/EACN poslala predlog glede možne vsebine konference v letu 2012, in sicer, da bi se posvetili intenzivnejši uporabi informacijske tehnologije za preprečevanje in boj proti korupciji. Na drugih področjih so na voljo številne metode in orodja, ki bi jih lahko prenesli na področje preprečevanja korupcije.

EVROPSKA UNIJA (EU)

EU je po dolgoletnem zanemarjanju celovitega pristopa k omejevanju korupcije v državah EU slednjo postavila med eno ključnih prioritet v okviru Stockholmskega programa za obdobje 2010–2015 in iz njega izhajajoče Strategije notranje varnosti za EU. Strategija kot eno petih ključnih groženj EU izpostavlja nedelovanje držav, ki so propadle zaradi uničujočih posledic sistemske korupcije.

Evropska komisija (EK) je junija 2011 v nadaljnjo obravnavo predložila vrsto dokumentov, v katerih predlaga nove ukrepe za uspešnejše preprečevanje korupcije. Gre za Sporočilo o celoviti politiki boja proti korupciji v državah članicah, predstavitev načinov sodelovanja z GRECO, bistven element protikorupcijskega svežnja EK pa predstav-



Barbara Fürst, pooblaščenka za odnose z javnostmi, trenutno aktivna na področju evropskega in mednarodnega sodelovanja

lja t. i. Poročilo EU o preprečevanju korupcije. Navedeno poročilo bo omogočilo redno spremljanje in ocenjevanje prizadevanj držav članic EU v boju proti korupciji ter posledično spodbudilo večjo politično zavezo protikorupcijskim politikam.

Sklep EK o uvedbi mehanizma EU za poročanje o boju proti korupciji je odziv EK na dejstvo, da trenutno na ravni EU ni nobenega delujočega mehanizma za usklajeno oceno izvajanja protikorupcijskih politik. Na mednarodni ravni so se kljub očitnim prednostim pokazale tudi omejitve glavnih obstoječih ocenjevalnih mehanizmov (npr. skupine GRECO, delovne skupine OECD proti podkupovanju v mednarodnem poslovanju in preglednega mehanizma za UNCAC), zlasti glede spodbujanja dodatne politične volje na nacionalni ravni. V poročilu EU o boju proti korupciji bodo periodično ocenjena protikorupcijska prizadevanja 27 držav članic. Jasno bo predstavljeno stanje v EU ter pomanjkljivosti in trendi na tem področju, da bi spodbudili dodatno politično voljo držav za obravnavanje korupcije ter pripravo prihodnjih ukrepov. Poročilo EU o boju proti korupciji bo od leta 2013 naprej objavljeno vsaki dve leti.

V omenjenem Sklepu komisije so določeni cilji in potrebni elementi izvajanja poročila EU o boju proti korupciji. Pripravljanje poročila je naloga EK, pri tem pa ji bo pomagala strokovna skupina za boj proti korupciji, ki je bila ustanovljena s Sklepom EK z dne 28. 9. 2011. Stefano Manservigi, generalni direktor Generalnega direktorata za notranje zadeve EK, je 2. 12. 2011 imenoval predsednika Komisije za preprečevanje korupcije Gorana Klemenčiča v 17-člansko strokovno skupino za boj proti korupciji, ki bo EK pomagala pri oceni razvoja protikorupcijske politike na nacionalni, evropski in mednarodni ravni ter svetovala pri oblikovanju kazalnikov, ocenjevanju rezultatov v državah članicah, ugotavljanju dobrih praks in trendov v EU ter oblikovanju priporočil in morebitnih predlogov za ukrepe. Prvenstvena naloga skupine bo svetovanje pri vprašanih v zvezi s poročilom EU o boju proti korupciji, vključno z metodologijo dela in protikorupcijsko politiko.

Politične skupine Evropskega parlamenta so 14. 9. 2011 na plenarnem zasedanju na podlagi protikorupcijskega zakonodajnega svežnja sprejele resolucijo Evropskega par-

lamenta o prizadevanjih EU za boj proti korupciji.

Evropski parlament in EK sta v želji po večji preglednosti delovanja institucij EU vzpostavila in 23. 6. 2011 zagnala skupni javni register s podatki o zastopnikih interesov (lobistih), ki poskušajo vplivati na oblikovanje politik in odločanje v evropskih institucijah.

Evropski parlament je na plenarnem zasedanju v Bruslju 1. 12. 2011 glasoval o spremembah poslovnika glede Kodeksa ravnanja za poslance Evropskega parlamenta v primeru finančnih interesov in nasprotij interesov. Nov kodeks ravnanja za evropske poslance vsebuje pravila in načela, ki jih bodo morali spoštovati, da bi se v stiku z različnimi interesi »od zunaj« izognili nasprotju interesov. Veljati bo začel 1. 1. 2012.

Komisija sodeluje s pristojnimi ministrstvi v mednarodnih zadevah s področja preprečevanja korupcije in pri pripravi mnenj ter stališč za zadeve delovnih skupin Sveta EU, ki obravnavajo vprašanje korupcije. 11. 8. 2011 je na Službo Vlade RS za razvoj in evropske zadeve naslovila pobudo za vključitev komisije v delo delovnih skupin Sveta, ki obravnavajo vprašanje korupcije, vendar Vlada RS predloga ni podprla.

Zaradi čedalje aktivnejše vloge EU in predvsem EK na področju preprečevanja korupcije je za komisijo ključnega pomena spremljanje dela in dejavnosti EU oziroma njenih institucij ter poglobljeno sodelovanje in izmenjava dobrih praks z državami EU, tudi v okviru evropskih projektov.

EVROPSKO PROTİKORUPCIJSKO USPOSABLJANJE (PROJEKT EACT)

7. 6. 2011 je bil na Dunaju podpisan memorandum o soglasju glede sodelovanja pri izvedbi trilateralnega projekta EACT (European Anti-Corruption Training – Evropsko protikorupcijsko usposabljanje). V projektu, ki bo trajal dve leti, sodelujejo štiri protikorupcijske institucije treh držav: avstrijski Zvezni urad za preprečevanje in boj proti korupciji (Federal Bureau of Anti-Corruption), slovaški urad za boj proti korupciji (Bureau of the Fight against Corruption), NPU in komisija.

Aktivnosti vključujejo dve konferenci in vzpostavitev treh tematskih delovnih skupin: preventiva (vodi jo Slovenija), odkrivanje in pregon (Avstrija) ter mednarodno sodelovanje (Slovaška). Uvodna konferenca je potekala septembra 2011 v Badnu, Avstriji, tri dnevna srečanja vsake delovne skupine bodo v letu 2012 potekala v vodilnih državah, zaključna konferenca pa bo leta 2013 v Sloveniji. V sklopu projekta EACT s sloganom »Praksa se povezuje s prakso« je predvidena izdaja več priročnikov, vsebinski poudarek pa je na študiji primerov in izmenjavi praktičnih izkušenj. V EACT so vključene protikorupcijske institucije držav članic EU, schengenskega območja in Zahodnega Balkana.

Na otvoritveni konferenci sta aktivno sodelovali tudi delegaciji komisije in NPU. Predstavniki komisije so 22. 9. 2011 vodili celodnevno delavnico, na kateri so visokim uradnikom evropskih protikorupcijskih institucij predstavili nekatere aktivnosti komisije in NPU na področju preprečevanja korupcije s poudarkom na transparentnosti delovanja države in porabe javnega denarja, načrtih integritete ter lobiranju. Gosta »slovenskega« dne v okviru konference sta bila tudi predstavnik OECD in podpredsednica Evropskega parlamenta, zadolžena za transparentnost, Diana Wallis. »Slovenski«



Prva delavnica projekta EACT v prostorih komisije

dan se je zaključil z okroglo mizo pod naslovom »Več transparentnosti za manj korupcije«.

Visoki uradniki evropskih protikorupcijskih institucij, ki so izbrali delovno skupino preventiva, se bodo v letu 2012 pridružili komisiji in NPU na treh delavnicah v Sloveniji. Teme delavnic so uporaba tehnologije za preprečevanje in boj proti korupciji, izobraževanje in preventivni ukrepi (izmenjava dobrih praks) ter lobiranje. Prva delavnica z delovnim naslovom »Using technology and Big Data for preventing corruption and enhancing open governance« bo marca 2012 potekala v prostorih komisije.

Europol je za potrebe projekta izdelal posebno platformo, prek katere poteka celotna komunikacija. Države organizatorke so septembra 2011 prijavile projekt EACT za sofinanciranje s strani EK.

MEDNARODNI IN ŠTUDIJSKI OBISKI NA KOMISIJI

Komisija je v letu 2011 gostila več študijskih obiskov tujih delegacij. Maja 2011 je bila na študijskem obisku makedonska delegacija državne komisije za preprečevanje korupcije, julija delegacija srbske agencije za boj proti korupciji (Agencija za borbo protiv korupcije), ki se je seznanila z aktivnostmi komisije pri obravnavi prijav koruptivnih ravnanj, zaščiti prijaviteljev ter informatizaciji komisije, novembra pa črnogorska uprava za boj proti korupciji (Uprava za antikorupcijsku inicijativu). Zanimali so se predvsem za načrte integritete in ureditev lobiranja v RS. Prav tako v novembru sta bila iz univerze v Aarhusu na delovnem obisku danska profesorja Lars Johannsen in Karin Hilmer Pedersen, ki sta želela seznaniti z delom in pristojnostmi komisije ter s stanjem korupcije v Sloveniji.

Vodstvo komisije se je 11. 4. 2011 sestalo z Lordom Kennethom Clarkom, britanskim pravosodnim ministrom. Zanimale so ga pristojnosti komisije, njena vloga na Zahodnem Balkanu ter sodelovanje s to regijo. 10. 5. 2011 je komisija sprejela Center bosanskih iniciativ, ki so pripravljali dokumentarno oddajo o parlamentarnih demokracijah, parlamentih in korupciji v izbranih petih evropskih državah (s poudarkom na korupciji v zdravstvu in šolstvu) in se želeli seznaniti z delom ter pristojnostmi komisije.

27. 5. 2011 se je vodstvo komisije srečalo z Evropsko komisarko za notranjo varnost Cecilio Malmström. Vsebina pogovorov je potekala v luči napovedanega protikorupcijskega svežnja EK.

Prav tako se je vodstvo komisije junija 2011 sestalo s šanghajsko delegacijo pod vodstvom Donga Junsha, predsednika Nadzorne in disciplinske komisije Šanghajskega komiteja Komunistične partije Kitajske ter člana centralne državne Nadzorne in disciplinske komisije s sedežem v Pekingu. Delegacijo je sicer gostila Mestna občina Ljubljana.

MEDNARODNA IZOBRAŽEVANJA, KONFERENCE IN ŠTUDIJSKI OBISKI KOMISIJE

Na povabilo Andreasa Wieselthalerja, direktorja avstrijskega Zveznega urada za preprečevanje in boj proti korupciji (BAK), se je vodstvo komisije 7. 6. 2011 na Dunaju srečalo z vodstvom BAK. Delegaciji sta se seznanili z delom komisije in urada ter izmenjali izkušnje in dobre prakse pri preprečevanju korupcije. V okviru dvodnevne obiske na Dunaju se je vodstvo komisije sestalo tudi z Martinom Kreutnerjem, vodjo prehodne skupine IACA, in se seznanilo z aktivnostmi mednarodne organizacije.

Vodstvo komisije in zaposleni so se v letu 2011 udeležili več konferenc, predvsem tistih, na katere so bile vabljeni kot predavatelji in so bili za to pokriti nastali stroški.

Predstavniki komisije je v letu 2011 na povabilo črnogorske uprave za boj proti korupciji izvedel več izobraževanj javnih uslužbencev Črne gore pri izdelavi načrtov integritete. Na povabilo makedonske državne komisije za preprečevanje korupcije pa so predstavniki komisije izvedli predavanja o načrtih integritete, ki jih Črna gora že uvedla kot obveznost, Makedonija pa bo temu sledila.

SODELOVANJE Z VELEPOSLANIŠTVI V RS

Na željo tujih veleposlaništev se je s predsednikom komisije srečalo več tujih veleposlanikov v RS. Vodstvo komisije in Državne revizijske komisije se je 10. 10. 2011 srečalo s tujimi veleposlaniki ter ostalimi člani diplomatskega zbora v RS. Dogodek je bil v prvi vrsti posvečen vprašanju, kako poglobiti skupno sodelovanje pri omejevanju korupcije ter zmanjšanju korupcijskih tveganj – med drugim na področju javnih naročil, kjer pogosto sodelujejo tudi podjetja iz tujine. Poleg tega je predsednik komisije predstavil stanje na področju omejevanja korupcije v RS, ureditev lobiranja, načrte in aktivnosti komisije. Podrobneje je predstavil spletno aplikacijo za spremljanje izdatkov javnih institucij Supervizor. Veleposlanike in člane diplomatskega zbora so zanimali praktični vidiki, kako svetovati predstavnikom tujih podjetij, ki šele vstopajo ali pa na slovenskem trgu že poslujejo, predvsem ko (če) se znajdejo v okoliščinah, kjer je možno zaznati morebitne elemente korupcije. Korak v tej smeri je bila vzpostavitev dodatnega komunikacijskega kanala, ki omogoča neposredno komunikacijo tujih veleposlaništev s komisijo (embassy@kpk-rs.si).

MEMORANDUMI O SODELOVANJU

Upoštevajoč zahteve mednarodnih pravnih aktov proti korupciji in z namenom krepiteve medsebojnega sodelovanja z drugimi institucijami ter učinkovitejšega preprečevanja in boja proti korupciji v RS, je komisija v preteklih letih sklenila vrsto memorandumov o sodelovanju, ki so objavljeni na spletnih straneh komisije.

9. 9. 2011 je bil v Zagrebu podpisan Memorandum o sodelovanju med Komisijo za preprečevanje korupcije RS in Komisijo za ugotavljanje nasprotja interesov Republike Hrvaške. S podpisom memoranduma komisiji soglašata, da bosta sodelovali na področjih, povezanih s preprečevanjem korupcije in preprečevanjem nasprotja interesov s strani javnih uradnikov. Cilj tega sodelovanja je izmenjava znanja in pridobljenih izkušenj pri uporabi mednarodnih pravnih standardov in nacionalnih predpisov na področjih, povezanih s preprečevanjem korupcije, ter nasprotja interesov s strani javnih uradnikov. Sodelovanje bo potekalo v obliki študijskih obiskov, skupnih usposabljanj, projektov, delavnic, seminarjev in konferenc, izobraževanj možnih subjektov nasprotij interesov, izboljšanja dostopa do informacij, pomembnih za preprečevanje oziroma odločanje o nasprotju interesov, preprečevanje in boj proti korupciji ter doseganja regionalnega sodelovanja z enakimi ali podobnimi organi javne oblasti.





„Korupcija je oblast plus monopol minus
transparentnost.

Robert Klitgaard



Peter Premrl in Gregor Pirjevec, višja nadzornika za omejevanje korupcije, med razgovorom s prijaviteljem

2. del

Omejevanje korupcije

Namen regulacije področja

Korupcija je vedno posledica, nikoli vzrok. Napor komisijs je usmerjeni v odpravljanje vzrokov korupcije. Da bi našli in razumeli vzroke korupcije, ima komisija na razpolago dve orodji. Na eni strani nadzorne in preiskovalne pristojnosti, s katerimi ugotavljamo, kako se korupcija izraža »na terenu«, na drugi strani pa ima komisija zelo široke preventivne pristojnosti, ki so namenjene generalni (pa tudi posamični) krepitvi integritete, odgovornosti in transparentnosti delovanja (predvsem) javnega sektorja, pri čemer nam pri oblikovanju ukrepov v veliki meri služijo ugotovitve iz konkretnih preiskav. Usklajena uporaba obeh omenjenih orodij je namenjena omejevanju korupcije.

Korupcija je vedno posledica, nikoli vzrok. Napor komisijs je usmerjeni v odpravljanje vzrokov korupcije. S kaznivimi dejanji korupcije kot posledicami se ukvarja veriga policija—tožilstvo—sodišče.

Za korupcijo, kot jo definira ZIntPK, je značilno, da do nje pride zaradi koristi za nekoga, pri čemer je ta korist lahko materialna ali nematerialna. Korupcija po izkušnjah komisije ni nujno vedno povezana s premoženjsko koristjo, v RS gre pogosteje za nepremoženjsko korist udeležencev različnih postopkov. V vsakem primeru pa to korist omogočijo odgovorne osebe s kršitvijo svojega dolžnega ravnanja – torej storijo nekaj, kar ne bi smele, ali pa ne storijo tistega, kar bi morale. Skupni imenovalec tovrstnih kršitev dolžnega ravnanja je slabše delovanje institucij, neenakopravno obravnavanje posameznih pravnih ali fizičnih oseb ter padec integritete in zaupanja v javni sektor.

Kot sledi iz besedila ZIntPK, je pglavitni namen pooblastil, ki jih ima komisija pri preiskovanju korupcije, v tem, da se prepozna in identificira koruptivna ravnanja ter kasneje skozi načelna menja ali ugotovitve o konkretnem primeru skupaj z imeni in funkcijami oseb, ki so ravnale koruptivno, to javno objavi. S preiskovanjem in prepoznavanjem koruptivnih ravnanj komisija postavlja standarde, hkrati pa tudi javno objavi imena oseb, ki so tako ravnale. Posledično se lahko predstojniki teh oseb na pobudo komisije ali samostojno odločijo za izvedbo ustreznih postopkov in sprejem ukrepov za zmanjšanje korupcijskih tveganj v prihodnje. Hkrati je pomembno, da so spremembe in izboljšave uvedene tudi na sistemski ravni.

Vse opisano prispeva k omejevanju korupcije in bi morale voditi h krepitvi integritete javnega sektorja v Republiki Sloveniji.



2.1 razdelek

Nadzor in preiskave

Nadzor in preiskave na področju korupcije

Služba za nadzor in preiskave (dalje: SNAP) se ukvarja z ugotavljanjem in preiskovanjem primerov sumov korupcije ter kršitev določb ZIntPK o lobiranju, nasprotju interesov, nezdržljivosti funkcij, omejitvah poslovanja ter določb o prepovedi sprejemanja daril. Med pomembnejšimi nalogami SNAP je zaščita dobrovernih prijaviteljev koruptivnih ravnanj, katerih identiteto je komisija dolžna ščititi, prav tako kot jih je dolžna ščititi pred povračilnimi ukrepi. To velja tudi, če je bila prijava podana drugim pristojnim nadzorstvenim organom oziroma organom odkrivanja ali pregona. Službo sestavlja 14 nadzornikov oziroma preiskovalcev, pooblaščenka za nasprotje interesov in pooblaščenka za lobiranje. Ker je preiskovanje sumov korupcije praviloma učinkovitejše, če je vanj hkrati vključenih več institucij z različnimi pooblastili in pristojnostmi, služba na tem področju, glede na potrebe posameznega primera, sodeluje z organi odkrivanja in pregona ter vzpostavlja stike tudi z drugimi pristojnimi nadzornimi državnimi institucijami (Računsko sodišče, Urad za varstvo konkurence, inšpektorati, Urad RS za preprečevanje pranje denarja ipd.). V okviru službe so vodeni tudi prekrškovni in upravni postopki iz pristojnosti komisije.

Komisija je v letu 2011 uspela s spremenjeno organizacijo dela in povečanjem števila uslužbencev, ki se ukvarjajo s prijavi, zaustaviti trend povečevanja števila nerešenih zadev in rešiti večje število prijav (1422), kot jih je v tekočem letu 2011 sprejela v obravnavo. (1237).

Namen in cilj nadzorov ter preiskav je ugotoviti obstoj dejanskih znakov prijavljenih koruptivnih ravnanj in drugih kršitev zakona ter na osnovi preiskovalnih in nadzorstvenih ugotovitev komisiji predlagati bodisi sprejem načelnega mnenja, priporočila za bodoča ravnanja (s katerimi se prepreči, odpravi ali zmanjša korupcijska tveganja na posameznih področjih, v organih ali organizacijah) ali sprejem predloga predstojniku oziroma pristojnemu nadzornemu organu, da v okviru svojih vodstvenih ali nadzorstvenih pristojnosti odloči in sprejme ukrepe, s katerimi zagotovi zakonito, strokovno in s koruptivnimi okoliščinami neobremenjeno delo organa oziroma organizacije, ki jo vodi.

METODOLOGIJA SISTEMSKIH NADZOROV

Sistemske pristop, sistemski nadzor je njegov neločljiv del, je spričo vse bolj zahtevnih družbenih problemov na splošno priznan in uveljavljen način ter nujna podpora uresničevanju strateških ciljev na kateremkoli področju urejanja družbenih procesov in odnosov. Na področju preprečevanja korupcije je sistemski pristop vgrajen v sam ZIntPK ter nacionalno protikorupcijsko politiko, ki jo je z Resolucijo o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji prav tako sprejel Državni zbor RS.

Komisija je v skladu z namenom zakonodajalca in vsebino obeh navedenih aktov v letu 2011 začela z razvojem metodologije systemskega nadzora nad uresničevanjem zakonodaje in nacionalne protikorupcijske politike – ker je šele systemske pristop tisti, ki lahko klasične nadzorne ukrepe poveže v učinkovito institucionalno omrežje javne kontrole.

Spoznanja novih razsežnosti korupcije in organiziranega kriminala – med njimi ogrožanje in nujnost zaščite prijaviteljev korupcije, učinkovit nadzor nad lobiranjem in drugimi nejavnimi vplivi na odločanje v zadevah javnega pomena, spremljanje premoženjskega stanja funkcionarjev, uradnikov na položaju, uradnih oseb, odgovornih oseb za javno naročanje, poslovodnih oseb in lobistov, odpravljanje systemskih vzrokov, ki

predstavljajo strateška tveganja za korupcijo ter nezaupanje ljudi v pravno državo in njene institucije, na katere je v ZIntPK opozoril že zakonodajalec – so dodatno izostrila potrebo po sistemskem pristopu, s katerim je mogoče klasične nadzorne ukrepe povezati v skupno in s tem bolj učinkovito institucionalno omrežje javne kontrole in preprečevanja korupcije.

Podatki komisije, drugih nadzornih organov, medijev ter drugih javnih virov kažejo, da je v javnem sektorju na lokalni in državni ravni vse več odklonov, ki predstavljajo sistemska tveganja za korupcijo. Tudi takrat, ko ne gre za korupcijo v pravem pomenu, jih ljudje doživljajo kot neučinkovitost države in lokalne skupnosti ter jih bolj ali manj upravičeno pripisujejo korupcijskim ozadjem. To v vsakem primeru znižuje raven javnega zaupanja v pravno državo, pravne predpise in javne institucije. S tem se, tako na lokalni kot na državni ravni, dodatno krepijo tveganja za politično in druge oblike sistemske korupcije, kar so prav tako utemeljeni razlogi za to, da je komisija v letu 2011 pristopila k razvoju sistemskega nadzora.

Pri razvoju metodologije sistemskega nadzora je komisija v osnovi sledila temeljnemu namenu zakonodajalca, da je pri preprečevanju korupcije treba kar največjo možno pozornost posvetiti krepitvi pravne države, integritete, transparentnosti in odgovornosti v javnem sektorju, tako kot je določeno v 1. členu ZIntPK. Na drugi strani je komisija upoštevala tudi lastno doktrino, objavljeno v Letnem poročilu za leto 2010, ki v skladu z namenom zakonodajalca in konceptom ZIntPK temelji tudi na mednarodnih protikorupcijskih standardih in skupni etični platformi, na skupnih vrednotah in izkušnjah, da klasični načini dela nadzornih organov pri obravnavi posamičnih primerov niso dovolj za učinkovito preprečevanje in obvladovanje sistemske korupcije, gospodarskega ter drugih vrst najtežjega organiziranega kriminala.

Kar zadeva formalno podlago sistemskega nadzora, velja poudariti, da je ta glede pristojnosti in ukrepov v celoti zajeta v določbah ZIntPK, v Poslovniku Komisije za preprečevanje korupcije pa je le povzeta tako, da na enem mestu opredeljuje organizacijo in sistematiko nadzora ter postopkovna pravila, po katerih komisija in njen senat odločata ter v izvedbenem delu sistemskega nadzora izvajata neposredni nadzor nad delom nadzorne skupine, pri čemer poslovnik zaostruje odgovornost tudi v odnosu do nadzorovane institucije.

Pristojnosti, namen in cilji sistemskega nadzora komisije torej ostajajo v okviru temeljnega namena zakonodajalca in strateških ciljev v 1. členu ZIntPK in so sledeči:

- z neposrednim vpogledom v dejansko stanje javnim institucijam države in lokalne skupnosti ter nosilcem javnih pooblastil zagotavljati pomoč in jih spodbujati k čim večji učinkovitosti pri preprečevanju korupcije s krepitvijo pravne države, integritete in transparentnosti – tako pri obravnavi in sprejemanju predpisov ter drugih splošnih aktov kot pri odločanju o drugih zadevah javnega pomena, ki se neposredno ali posredno nanašajo na institute, ki jih ureja ZIntPK;
- okrepiti znanje in poklicno integriteto javnih funkcionarjev ter javnih uslužbencev, da v svojem okolju lahko učinkovito in uspešno uresničujejo naloge in izvajajo ukrepe, ki jih ZIntPK določa v zvezi s preprečevanjem ter razkrivanjem koruptivnih, nezakonitih ali neetičnih ravnanj;
- povečati odgovornost državnih organov pri izvajanju njihovih ustavnih in zakonskih dolžnosti strokovne pomoči in področnega, resornega nadzora nad zakonitostjo

dela organov ter drugih subjektov javnega sektorja v lokalni skupnosti;

- razvijati institucionalno omrežje nadzornih organov, da poleg klasičnih ukrepov nadzora delujejo proaktivno, se od posledic usmerjajo k vzrokom ter na ta način korupcijo in druge oblike kriminala preprečujejo in obvladujejo na ravni tveganj.

Pri vseh navedenih ciljih se sistemski nadzor neposredno navezuje po eni strani na načrte integritete, po drugi pa na nacionalno protikorupcijsko politiko in druge sektor-ske politike države, ki so s slednjo neposredno povezane, na primer nacionalno politiko javne varnosti, preprečevanja in obvladovanja kriminalitete, kazenskoopravno politiko, politiko odkrivanja in pregona kaznivih ravnanj, prekrškov in kaznivih dejanj, politiko inšpekcijskega nadzora ter javno kontrolo, ki jo na različnih področjih izvajajo tudi civilna družba, nevladne organizacije in mediji.

Pri razvoju metodologije sistema nadzora si je komisija pomagala z izkušnjami in strokovno pomočjo Računskega sodišča RS, Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter drugih državnih organov in služb. Pri testni izvedbi pa je komisija k sodelovanju povabila Občino Kamnik. Župan in občinska uprava so se na nadzor komisije odzvali zelo pozitivno, nadzorni skupini pa zagotavljajo nemoteno izvajanje nadzora ter dostop do vseh zahtevanih podatkov in gradiv, ki so v skladu z ZIntPK in sklepom senata komisije potrebni za izvedbo nadzora.



Gregor Pirjevec, višji nadzornik za omejevanje korupcije

Preiskave korupcije

Preiskave korupcije v letu 2011

PREISKAVE V LETU 2011

V letu 2011 in do 1. 10. 2012 je komisija obravnavala skupno 2168 prijav, od tega 1237 v letu 2011 in 949 v letu 2012. Poleg tega je komisija v letu 2011 prejela tudi 231 prijav, ki jih ni sprejela v obravnavo (t. i. zavržbe). Razlogi za zavrženje obravnave so določeni v 40. členu Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije.

Komisija je v letu 2011 po posebej v ta namen sprejeti metodologiji za odpravo zaostankov iz preteklih obdobij obravnavala oziroma proučila 767 prijav, prejetih v času veljavnega ZPKor, to je pred uveljavitvijo ZIntPK.

SNAP je v letu 2012 pisno odgovoril tudi na 78 različnih vprašanj, povezanih s pristojnostmi komisije za preiskovanje.

Na podlagi postopkov nadzora in preiskav v letu 2011 je bilo izdanih in objavljenih 13 različnih načelnih mnenj, ugotovitev o konkretnih primerih, ocen dejavnikov korupcijskih tveganj in priporočil. V letu 2011 je bilo uvedenih 15 prekrškovnih postopkov.

Preiskave korupcije – zakonodajni okvir	
Možnosti	Pomanjkljivosti
Zakonodajne pa tudi sicer normativne možnosti protikorupcijskega delovanja in ukrepanja so po oceni komisije dobre. Za dosego namena izvajanja zakona so komisiji zaupana široka pooblastila, ki omogočajo pridobivanje podatkov in dokumentacije tako od pravnih oseb javnega kot zasebnega prava. Komisija lahko sodeluje z drugimi državnimi organi, in to ne zgolj v pridobivanju relevantnih podatkov oziroma dokumentov za opravljanje nalog komisije, ampak tudi obratno. Ima namreč možnost in zavezo posredovanja pomembnih informacij, ki jih je pridobila v okviru izvrševanja svojih nalog, drugim (državnim) organom za njihovo nadaljnje delo, kot tudi možnost zavezujočih pobud in predlogov pristojnim organom nadzora, predstojnikom in organom, pristojnim za imenovanje in razrešitev, da zoper korupcijsko izpostavljene funkcionarje in javne uslužbence izvedejo ustrezne razrešitvene in delovnopravne postopke.	Za dosego namena izvajanja zakona so komisiji sicer zaupana široka pooblastila, ki pa še vedno kažejo na določene pomanjkljivosti, povezane z (optimalnim) ugotavljanjem sumov korupcije. Ena pomembnih pomanjkljivosti zakona z gledišča učinkovitosti delovanja in sodelovanja z organi odkrivanja in pregona, zlasti pa nepotrebne podvajanje postopkovnih opravil za prijavitelje, ki ne želijo razkritja njihove identitete, je pravna narava zapisnika o sprejemu prijave, ki po svoji vsebini pomeni ovadbo kaznivega dejanja, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti. Takšna prijava komisiji oziroma zapisnik o prijavi po veljavni protikorupcijski in kazenskopравни ureditvi nima veljave dokaznega sredstva v predkazenskem oziroma kazenskem postopku. Zaradi tega je neredka situacija, da morajo prijavitelji zaradi uspešnosti predkazenskega postopka prijavo oziroma kazensko ovadbo podati še enkrat policiji ali tožilstvu na zapisnik. Druga pomembna pomanjkljivost pa je omejeno izvrševanje nalog v okviru pooblastil iz 16. člena ZIntPK, kadar se le-te nanašajo na samostojne podjetnike in izvajalce javnih pooblastil ter odvetniških storitev, ki jih izvajajo kot fizične osebe, in druge fizične osebe, ki niso uradne osebe, predstojniki oziroma odgovorne osebe subjektov javnega sektorja, so pa lahko v postopku ugotavljanja znakov korupcije, kot jo opredeljuje ZIntPK, udeležene kot »obravnavane osebe«.
	V zvezi s tem bi bilo zato primerno takšne fizične osebe z zakonom zavezati k udeležbi na seji senata komisije in tudi določiti prekršek, v kolikor se te osebe na zahtevo oziroma vabilo komisije ne bi odzvale.

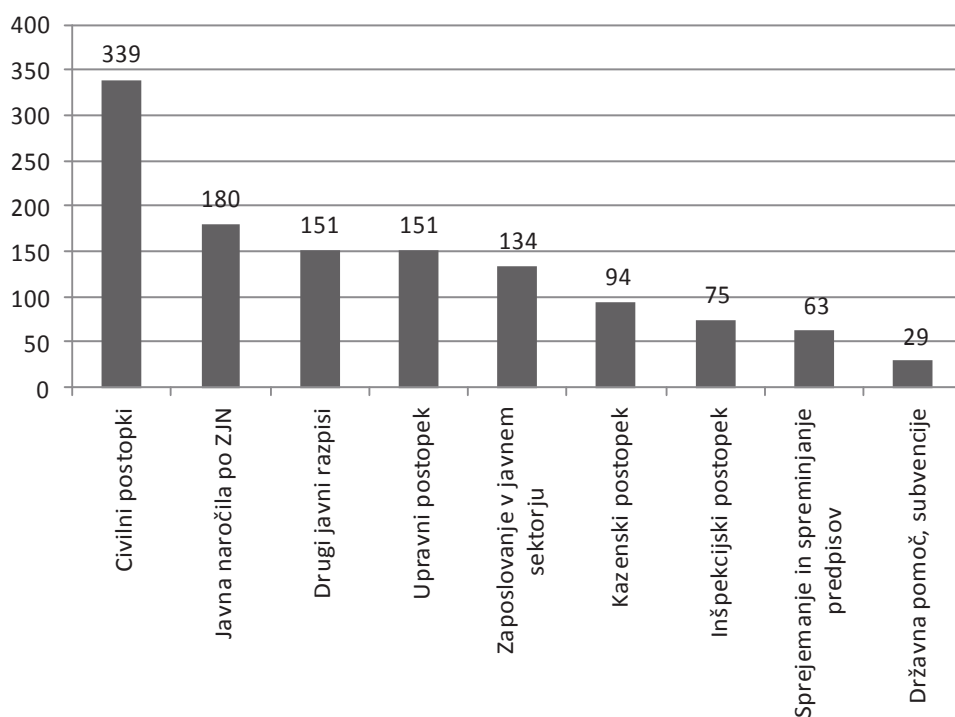


Simona Stanter, pooblaščenka za lobiranje in Matej Bokalič, nadzornik za omejevanje korupcije, poročata na seji senata.

Delo na področju preiskav

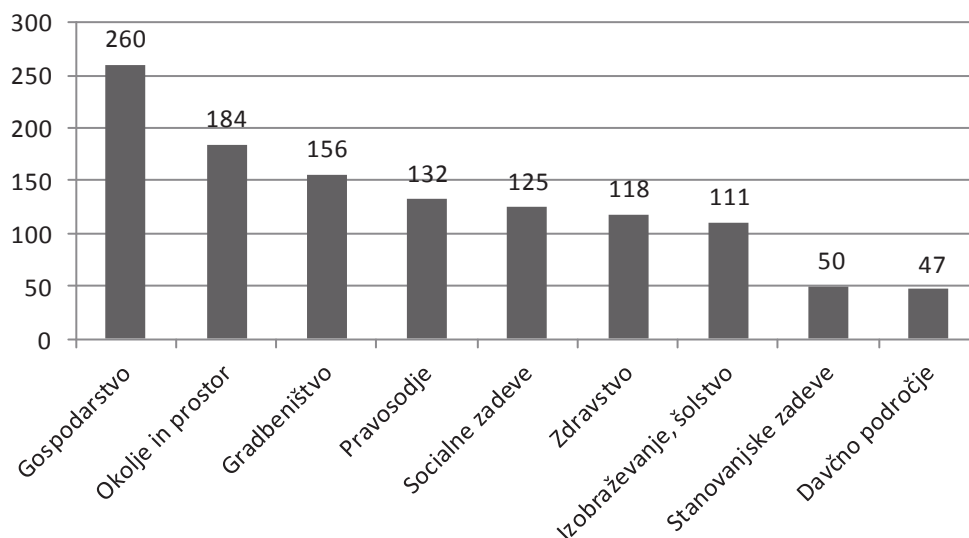
Največ prijav domnevno koruptivnih ravnanj se je nanašalo na vodenje civilnih postopkov (339), postopkov javnega naročanja (180), drugih javnih razpisov (151), upravnega postopka (151), inšpekcijskih postopkov (75), zaposlovanja v javnem sektorju (134), vodenje kazenskih postopkov (94) in postopke sprejemanja ter spreminjanja predpisov (63).

POSTOPKI, NA KATERE SE NANAŠAJO PRIJAVE



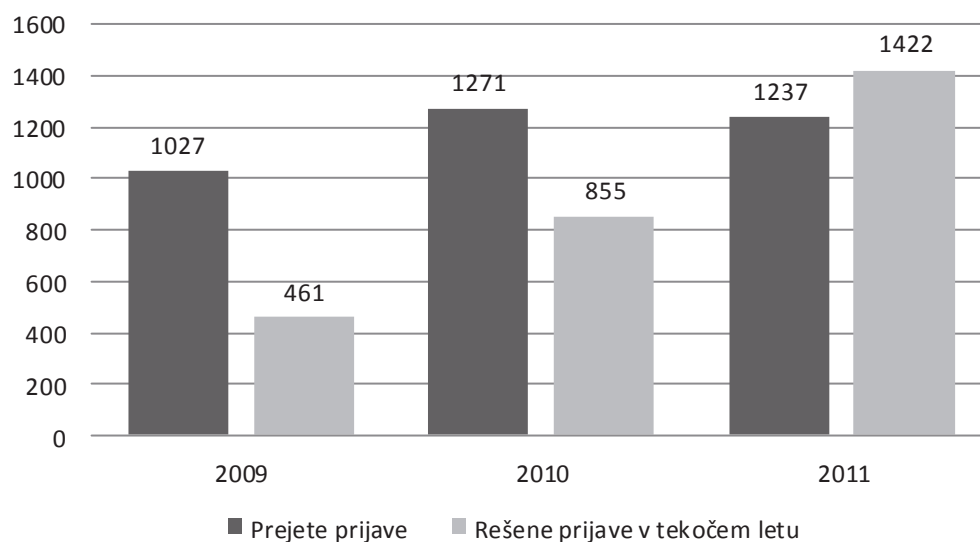
Glede na merjenje pojava korupcije po posameznih področjih delovanja javnih institucij (graf Prijave po področjih delovanja javnih institucij) pa je bilo največ (260) prijav domnevno koruptivnih ravnanj v gospodarstvu, od tega 156 s področja gradbeništva. Sledijo domnevno koruptivna ravnanja s področja okolja in prostora (zlasti v povezavi s spremembami namembnosti zemljišč), izdaje gradbenih in drugih okoljevarstvenih dovoljenj (184 primerov), s področja pravosodja (132), socialnih zadev (125), zdravstva (118), izobraževanja, šolstva in športa (111) in tako dalje.

PRIJAVE PO PODROČJIH DELOVANJA JAVNIH INSTITUCIJ

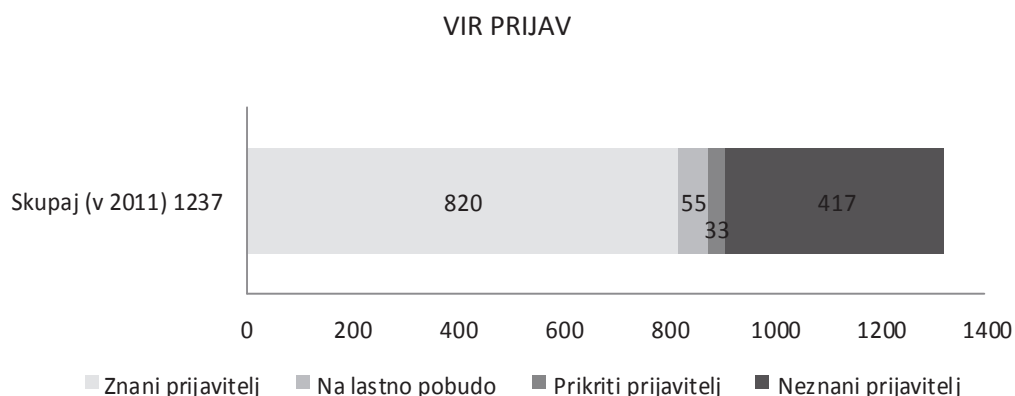


Število prejetih prijav v letu 2011 je 1438, vendar zaradi spremenjenega načina evidentiranja 231 prijav zaradi nerazumljivosti oziroma neosnovanosti ni bilo sprejetih v obravnavo. Je pa v letu 2011 komisija proučila in obravnavala skupno 1422 prijav, to je 60 odstotkov več kot v letu 2010 – od tega 655 prijav, prejetih v letu 2011, in 767 »starih« prijav, prejetih v letih 2010, 2009, 2008, in 2007.

DELEŽI OBRAVNAVANIH PRIJAV



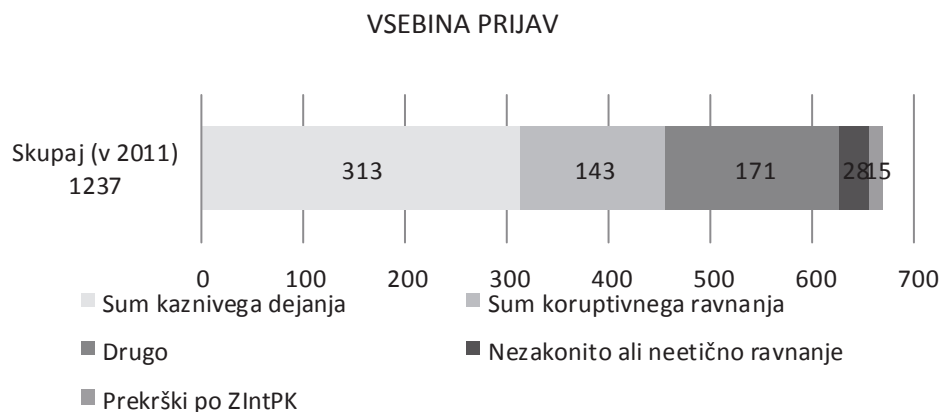
Glede na vir prijav (graf Vir prijav) je v primerjavi s preteklim letom opaziti rahel porast deleža znanih prijaviteljev, saj je 66 (64) odstotkov prijaviteljev v letu 2011 komisiji ob prijavi zaupalo svoje podatke, 34 (36) odstotkov prijaviteljev pa je prijavo podalo anonimno.¹ V rezultatu deleža je torej opaziti delno povečanje števila znanih prijaviteljev; to gre z ozirom na rahel upad števila prejetih prijav deloma pripisati tudi povečanju zaupanja komisiji. K temu je treba dodati, da je bila večina prijaviteljev, tako kot v minulem obdobju, za potrebe nadaljnjih postopkov komisije s prijavo pripravljena podati dodatna pojasnila ali komisiji posredovati dodatno dokumentacijo, ki se je nanašala na vsebino prijave.



Na podlagi vsebinske analize prejetih prijav je komisija v 143 primerih (11 odstotkov) ocenila, da vsebina prijave in razpoložljiva dokumentacija nakazujeta na dejanske znake koruptivnega ravnanja, v 313 primerih (25 odstotkov) je bil ugotovljen sum kaznivega dejanja, za katero se storilci preganjajo po uradni dolžnosti, v 28 primerih (2 odstotka) sum zahtev nezakonitega in neetičnega ravnanja.

V deležu »Drugo« (13 odstotkov) so zajete prijave, pri katerih so se ugotovljeni sumi očitanih kršitev nanašali na druge kršitve ZIntPK (lobiranje, nasprotje interesov, omejitve poslovanja itd.) oziroma so bile odstopljene v pristojno reševanje inšpekcijskim organom, Računskemu sodišču RS, Uradu RS za preprečevanje pranja denarja ali drugim pristojnim institucijam, razen policiji ali državnemu tožilstvu. Število slednjih je zajeto zgoraj, in sicer 313, kar predstavlja 25 odstotkov od vseh v obravnavo sprejetih prijav.

¹ Delež znanih prijaviteljev zajema število prikritih prijaviteljev kot tudi zadeve, ki jih je komisija v obravnavnem obdobju začela na lastno pobudo. V letu 2010 in obdobju pred tem se zadeve, začete na lastno pobudo, niso posebej statistično beležile.



Ker komisija nima preiskovalnih pooblastil, prav tako pa ne more posegati v pristojnosti drugih organov, je v primerih, ko je ugotovila sum nepravilnosti, za katere so pristojni drugi organi, prijave v skladu z veljavnimi predpisi odstopila v reševanje slednjim.² Tako je v nadaljnje reševanje odstopila skupno 535 zadev (342). Od tega je bilo 237 prijav, iz katerih je izhajal sum kaznivega dejanja, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, odstopljenih v reševanje pristojnim policijskim upravam, 298 zadev pa je bilo v reševanje odstopljenih drugim pristojnim organom.

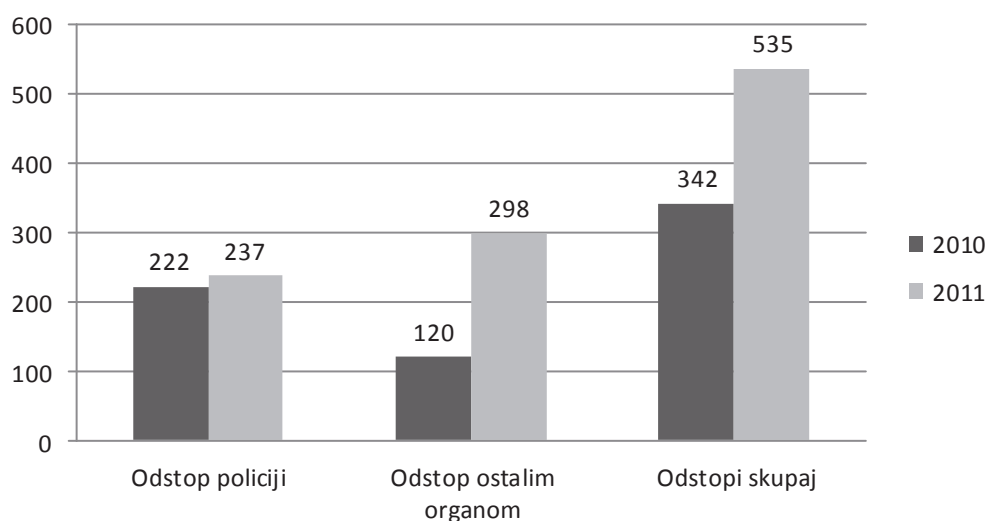
V letu 2011 je kljub dejstvu, da načelna mnenja ali ugotovitve o konkretnem primeru ne pomenijo odločanja o odgovornosti obravnavane pravne ali fizične osebe, po njihovi izdaji ali na podlagi predlogov in pobud pristojnim organom, utemeljenih z ugotovitvami posameznih preiskav, med ali po zaključku preiskovalnih postopkov komisije prenehalo opravljati delo ali funkcijo več obravnavanih oseb, in sicer ministrica, vodja kabineta predsednika vlade, državni sekretar v kabinetu predsednika vlade, glavni inšpektor za delo, predsednik uprave skupine gospodarskih družb v večinski lasti države, dva direktorja javnih zavodov. Komisija si s takšnimi predlogi in pobudami prizadeva uveljavljati prakso oziroma standarde prevzemanja odgovornosti funkcionarjev in javnih uslužbencev, ki so utemeljeno izpostavljeni korupcijskim ravnanjem in tveganjem, ter prakso predstojnikov oziroma pristojnih organov, da v okviru svojih upravljalških in nadzorstvenih pristojnosti ugotavljajo ter uveljavljajo odgovornost korupcijsko izpostavljenih funkcionarjev in javnih uslužbencev. To hkrati pomeni ne eni strani prizadevanje za krepitev zaupanja javnosti v delo funkcionarjev in drugih odgovornih oseb javnega sektorja ter krepitev integritete delovanja subjektov javnega sektorja in na drugi strani zmanjševanje korupcijskih tveganj.

Na podlagi prijave, prejete s strani zaščitene prijavitelja, je komisija policiji podala kazensko ovadbo zoper državnega tožilca zaradi suma sprejemanja podkupnine. Po uspešno izvedenem predkazenskem postopku je bil uveden kazenski postopek, obdoloženemu tožilcu pa je prenehala funkcija državnega tožilca. Kot omenjeno in prikazano v nadaljevanju (graf Prijave, odstopljene drugim organom), je komisija v letu 2011 poleg omenjene ovadbe državnega tožilca podala policiji in pristojnemu tožilstvu skupaj več kot 230 naznanil kaznivih dejanj oziroma ovadb, med katerimi kot primer dob-

² Nekatere prijave so bile odstopljene več organom hkrati.

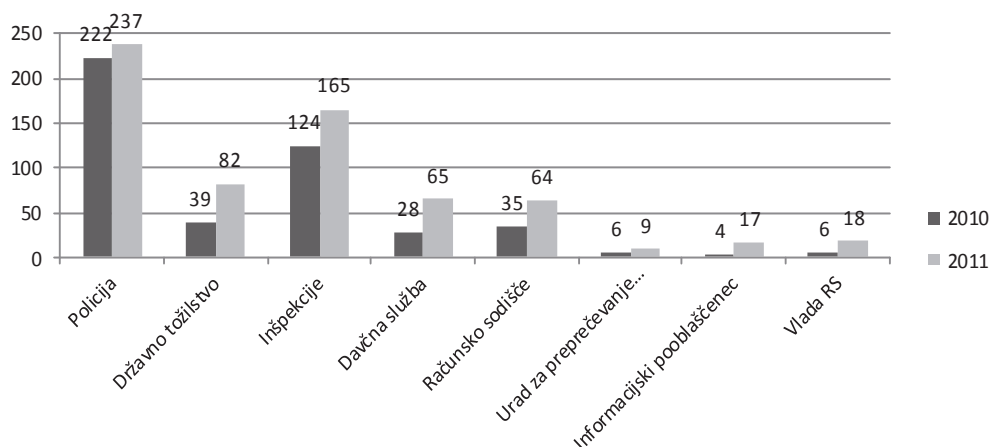
re prakse zlasti zaradi promptne odzivnosti policije in razmeroma hitrega ter uspešnega zaključka policijskih preiskav v predkazenskem postopku izpostavljamo naznanila oziroma ovadbe komisije in posredovanje dokaznega gradiva policiji v zadevah v zvezi s preiskovanjem bančnega sistema in določenih zasebnih gospodarskih družb, zlasti družb, v katerih ima država prevladujoč vpliv, in na primer posredovanje dokaznega gradiva v zadevi NPU, ki so vodile v izvedbo preiskovalnih dejanj po odredbi sodišča in uvedbo kazenskih postopkov. Enako pomembno in primer dobre prakse pa je sodelovanje in odzivnost Urada RS za preprečevanje pranja denarja, Računskega sodišča RS ter davčne in delovne inšpekcije, ki so v posameznih omenjenih primerih praktično v realnem času izvedli postopke iz svoje pristojnosti, ugotovitve pa so bile dodatna dokazna podlaga za utemeljenost kazenske ovadbe in uspešnost predkazenskih postopkov.

PRIJAVE, ODSTOPLJENE DRUGIM ORGANOM



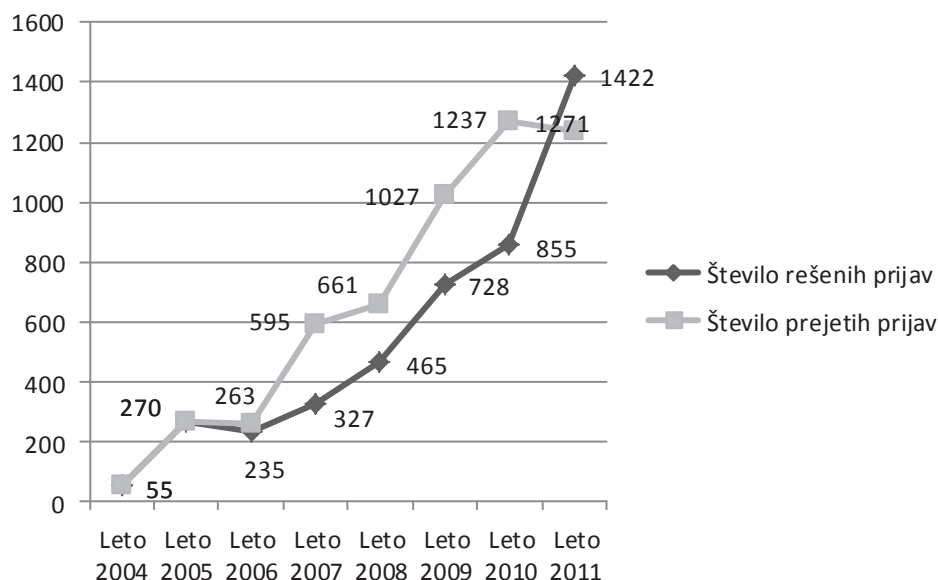
Najpogostejši odstopi posameznim pristojnim organom so prikazani v spodnjem grafu, iz katerega je razvidno, da komisija največ zadev odstopi v pristojno reševanje policiji, sledijo inšpekcijske službe. Na grafu so prikazani le najpogostejši in najštevilnejši odstopi zadev v nadaljnje reševanje posameznim pristojnim organom.

ODSTOPI ZADEV PO ORGANIH



Zanimiva je tudi primerjava podatkov glede vseh prijav, ki jih je v vseh letih delovanja prejela komisija. Iz te primerjave vidimo vsakoletni porast števila prijav. Prav tako je vidno, da je komisija v letu 2011 uspela (tudi s povečanjem števila uslužbencev, ki se ukvarjajo s prijavami) zaustaviti trend povečevanja števila nerešenih zadev in rešiti večje število prijav (1422) kot jih je v tekočem letu 2011 sprejela v obravnavo (1237), in sicer 185 zadev. To v odstotkih pomeni 14 odstotkov več rešenih prijav od sprejetih.

ŠTEVILO PREJETIH IN REŠENIH PRIJAV PO LETIH



* Število rešenih prijav v posameznem letu vključuje vse prijave, ki so bile v tem letu zaključene – ne glede na leto njihovega prejema. Na primer v letu 2011 je bilo prejetih 1237 prijav, rešenih pa 1422, med katerimi so tudi prijave, prejete v obdobju 2005–2010).

Iz zgornjega grafa je tudi razvidno, da se od leta 2007 število prejetih prijav stalno povečuje. To dejstvo po mnenju komisije kaže na verjetnost povečevanja prisotnosti dejavnikov korupcijskih tveganj, stopnje zaupanja prijaviteljev v delo komisije, večje število kršitev, ki jih prijavitelji dojemajo kot korupcijo iz pristojnosti komisije. Hkrati povečano število prejetih prijav, ki sodijo v pristojnost drugih organov, izkazuje tudi pomanjkanje zaupanja v druge pristojne organe.

Obravnava starih nerešenih zadev – odprava zaostankov

Komisija je v letu 2011 po metodologiji iz oktobra 2010 nadaljevala z reševanjem starih nerešenih prijav (t. i. starih zadev), prejetih še v času veljavnosti ZPKor, torej pred 5. 6. 2010. V letu 2011 je bilo po sprejeti metodologiji obravnavanih in zaključenih 767 (285) zadev, pri čemer je bilo ugotovljeno, da gre – enako kot v primerih obravnavanih starih zadev v letu 2010 – bodisi za:

- prijave, ki vsebujejo razloge za obravnavo v skladu z namenom ZPKor, a so bila v zvezi s prijavljenimi ravnanji že sprejeta načelna mnenja in na ta način priporočena prihodnja ravnanja, ki odpravljajo ali zmanjšujejo korupcijska tveganja;
- prijave, ki nimajo znakov korupcije, kot jih opredeljuje ZPKor oziroma ZIntPK, ali

znakov kaznivih dejanj, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti, njihova obravnava pa tudi sicer ne bi dosegla zakonskega namena preprečevanja korupcije;

- prijave, ki imajo znake kaznivih dejanj, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti in ki so bile odstopljene pristojni policijski enoti ali državnemu tožilstvu;
- prijave, ki imajo znake kršitev predpisov iz pristojnosti drugih organov, predvsem različnih inšpekcijskih služb in upravnega nadzorstva ministrstev ter nadzornih organov kot Računsko sodišče RS, ki jim je komisija te prijave odstopila v pristojno reševanje.

Na podlagi obravnavanih starih nerešenih zadev v letu 2011 je bilo ugotovljeno, da se je tako kot v letu 2010 večina prijav nanašala na področje javnih naročil in drugih javnih razpisov, področje gradbeništva, zdravstva, okolja in prostora, dela pravosodnih organov in zaposlovanja v javnem sektorju. Enako kot v letu 2010 je bila tudi v letu 2011 večina zaključenih starih zadev odstopljena v pristojno reševanje drugim organom – največ policiji, inšpekcijskim službam in Računskemu sodišču RS.

Komisija se v zadnjih letih srečuje s pripadom zadev, ki je bil, tudi zaradi kadrovske podhranjenosti, neobvladljiv. V ta namen je komisija že v

letu 2010 po sprejeti metodologiji pričela z odpravo zaostankov prijav. S tem bo nadaljevala tudi v letu 2012.

Sodelovanje z drugimi organi

Komisija je v letu 2011 pri obravnavi prijav in preiskovanju sumov korupcije ter drugih kršitev ZIntPK in zaradi uresničevanja namena tega zakona aktivno sodelovala tudi z organi odkrivanja in pregona, inšpekcijskimi organi ter drugimi državnimi organi in ustanovami, pristojnimi za izvrševanje nadzora nad izvajanjem zakonov in na njihovi podlagi izdanih predpisov.

Na podlagi sklenjenih sporazumov s posameznimi organi v letu 2010 zaradi vzpostavitve ali okrepitve različnih oblik sodelovanja je komisija v letu 2011 s posameznimi organi vzpostavila informacijske povezave za izmenjavo podatkov in dokumentov ter možnost dostopa do zbirk podatkov, ki jih posamezni organi vodijo na podlagi zakonov ter v okviru svojih pristojnosti. Na ta način komisija vzpostavlja in zagotavlja pogoje za transparentno, načrtno, sistematično, predvsem pa učinkovito sodelovanje z drugimi organi. Ti – tako kot komisija – zmorejo in morajo pomembno prispevati h krepitvi in delovanju pravne države ter odpravljanju korupcijskih dejavnikov in tveganj.

Sodelovanje v letu 2011 je tako kot v letu 2010 potekalo zlasti v obliki:

- skupnih sestankov vodstva komisije z vodstvi državnih tožilstev, Računskega sodišča RS, Državne revizijske komisije, Inšpektorata RS za delo, Urada RS za preprečevanje pranja denarja, Agencije RS za upravljanje kapitalskih naložb, Agencije RS za javna naročila in drugih organov oziroma institucij;
- operativnih delovnih sestankov s predstavniki Policije, državnih tožilstev, Računskega sodišča RS, Inšpektorata RS za delo, Davčne uprave RS, Urada RS za preprečevanje pranja denarja v povezavi z obravnavanimi konkretnimi zadevami;
- sodelovanja oziroma udeležbe v programih usposabljanja in izpopolnjevanja;
- vzpostavitve avtomatizirane izmenjave podatkov in dokumentov s policijo, oddaljenega neposrednega dostopa do zbirk podatkov ter izmenjave podatkov in dokumentov iz zbirk podatkov, ki jih vodi komisija oziroma drugi pristojni organi;
- odstopanja zadev v pristojno reševanje oziroma predlogov za uvedbo nadzorstvenih postopkov iz pristojnosti posameznih organov.

Komisija na splošno ocenjuje sodelovanje z drugimi nadzornimi državnimi organi ter organi odkrivanja in pregona kot pozitivno. Že konec leta 2010 je bilo izboljšanje odnosov in zaupanja z drugimi pristojnimi organi postavljeno kot ena od prioritet dela komisije in rezultati so pozitivni. V nekaterih primerih se je sodelovanje institucionaliziralo tudi s podpisom različnih protokolov in vzpostavitvijo informacijskih povezav; pomembno pa je, da komunikacija ne poteka samo prek vodstev različnih institucij, ampak tedensko tudi na strokovni in operativni ravni. Pomemben element krepitve medsebojnega zaupanja je tudi skrbnost ravnanja z informacijami, ki se pri tem izmenjujejo, posebej če gre za podatke, ki zaradi tekočega predkazenskega ali davčnega postopka spadajo med varovane podatke. Žal smo na tem področju v zadnjih letih pričali več primerom odtekanja tovrstnih informacij medijem ali različnim interesnim (tudi političnim) skupinam. To dejstvo, predvsem pa nezadosten odziv oziroma preiskava tovrstnih razkritij, poleg dodatnega zmanjševanja zaupanja javnosti v delo institucij pravne države, v posameznih primerih predstavlja tudi določene zadržke glede medinstitucionalnega sodelovanja. V tem pogledu je komisija zaenkrat institucija, glede katere se še ni pojavil utemeljen očitke ali sum, da je podatke, ki jih je sama ali prek drugih organov pridobila pri svojem delu, posredovala neupravičenim tretjim osebam ali javnosti.

Dobre in manj dobre prakse

Izpostavili bi dobro sodelovanje s Policijo oziroma Upravo kriminalistične policije na splošno ter posebej odprto in konstruktivno sodelovanje z Nacionalnim preiskovalnim uradom. Slednje presega »zgolj« operativno sodelovanje v posameznih primerih in vključuje tudi posamezne skupne iniciative v mednarodnem prostoru ter izobraževanja in usposabljanja. Z vidika dela komisije smo zadovoljni z rednim in odzivnim sodelovanjem z Uradom RS za preprečevanje pranja denarja, ki je komisiji pomagal tudi pri vzpostavljanju infrastrukture glede pridobivanja podatkov s strani bank ter finančnih institucij. Enako velja za Davčno upravo RS, s katero smo v letu 2011 konstruktivno sodelovali posebej na področju nadzora nad premoženjskim stanjem zavezancev.

Na področju inšpekcijskih služb je v drugi polovici leta 2011 prišlo do opaznega napredka pri sodelovanju z Inšpektoratom RS za delo, predvsem na področju, ki se posredno nanaša na zaščito prijaviteljev in nasploh pri izmenjavi podatkov. Komisija dobro sodeluje tudi z Inšpektoratom RS za notranje zadeve in Tržnim inšpektoratom RS.

Na področju neodvisnih državnih organov je pomembno sodelovanje z Računskim sodiščem RS, ki se nanaša tako na posamezne konkretne primere kot na sodelovanje pri strateških in zakonodajnih vprašanjih. Na tem področju komisija občasno sodeluje tudi z Varuhom človekovih pravic in Informacijskim pooblaščencem; s slednjim predvsem na področju krepitve transparentnosti delovanja širšega javnega sektorja in preglednosti finančnih transakcij države.

Posebej velja izpostaviti tudi dobro sodelovanje

z Upravo RS za javna plačila, ki deluje v okviru ministrstva za finance; njihova pomoč in odzivnost je ključna za vzdrževanje ter redne nadgradnje aplikacije Suprevizor.

Za leto 2011 komisija žal ne more izraziti zadovoljstva s sodelovanjem z državnim tožilstvom na sistemski ravni. Medtem ko je na nivoju posameznih državnih tožilcev na različnih nivojih, predvsem pa s Specializiranim državnim tožilstvom in posameznimi (ne pa vsemi) okrožnimi državnimi tožilstvi sodelovanje zadovoljivo in občasno zelo dobro, odprto in učinkovito, pravega institucionalnega sodelovanja oziroma komunikacije ni. Predvsem pride to do izraza v primerih, ko komisija izvaja svoje nadzorne zakonske pristojnosti v razmerju do državnega tožilstva kot institucije oziroma posameznih državnih tožilcev. Taka je bila zaznava komisije že konec leta 2010 in se do danes ni spremenila. Tožilska organizacija od vseh institucij, s katerimi se komisija redno srečuje pri svojem delu (bodisi zaradi skupnih ciljev, bodisi zaradi nadzora), še vedno sodi med zelo zaprte in »defenzivne« institucije, ko gre za obravnavo morebitnih napak ali nepravilnosti pri lastnem delu (po izkušnjah v letih 2010–2011 celo bolj kot policija ali sodstvo). Komisija je v več primerih – tako leta 2010 kot 2011 – pri pridobivanju podatkov in dokumentov s strani državnega tožilstva naletela na težave, in sicer z utemeljevanjem državnega tožilstva, da posegamo v njihovo notranjo avtonomijo; v mnogih primerih je institucija prekoračila zakonske roke za posredovanje podatkov. Izpostavljamo pa tudi primer ene od (nekdanjih) predstojnic enega od okrožnih državnih tožilstev, ki se je več mesecev izogibala vabljenju na sejo komisije.

Vsekakor je prav izboljšanje institucionalnega sodelovanja z državnim tožilstvom (ki je, kot povedano, v nekaterih konkretnih primerih in v primeru nekaterih državnih tožilcev zelo dobro) eden ključnih kratkoročnih ciljev komisije. Da so stvari na tem področju vse prej kot optimalne, navsezadnje kaže tudi dejstvo, da se je državno tožilstvo v svojem zadnjem letnem poročilu povsem izognilo omembi komisije (v dobrem ali slabem smislu) oziroma z ZIntPK povezanimi vprašanji.



Boris Gramc, višji nadzornik za omejevanje korupcije



Zaščita prijaviteljev

Namen regulacije področja

Za razkrivanje koruptivnih ravnanj predstavljajo prijavitelji (ang. Whistleblowers) enega pomembnejših virov informacij in lahko bistveno pripomorejo k uspešnemu omejevanju korupcije. Zaradi tega so nujne pravne možnosti zaščite prijaviteljev pred povračilnimi ukrepi. S tem se ukvarjajo pravni sistemi vseh modernih demokratičnih držav, pristopi so različni, vsi pa usmerjeni k istemu cilju: odvratanju in preprečevanju kakršnekoli grožnje prijaviteljem zaradi njihove prijave korupcije ali drugih nezakonitih oziroma neetičnih ravnanj. Zaščito prijaviteljev v Sloveniji ureja ZIntPK.

»Če ne razumete, da delate za tiste, ki so napačno označeni kot »podrejeni«, potem ne veste ničesar o vodenju. Poznate samo tiranijo.«

Dee Hock

Tudi v Sloveniji se v javnem ali zasebnem sektorju lahko začne »gonja« proti zaposlenim, ki so razkrili podatke, informacije in dejstva, ki na notranje dogajanje institucije (upravičeno) mečejo slabo luč (npr. kršitve predpisov, malomarno ravnanje z javnimi sredstvi, korupcija, nepotizem, nesposobnost ipd.). K spodbujanju podajanja prijav prav gotovo sodi tudi v 39. členu Ustave RS zagotovljena pravica do svobode izražanja misli ter prisotnost javnega interesa za razkritje informacij o različnih napakah, malomarnostih, zlorabah in drugih nepravilnostih. Izhodišča politike zagotavljanja zaščite oseb – prijaviteljev, ogroženih zaradi razkrivanja korupcije in drugih nezakonitih ter neetičnih ravnanj, izhajajo iz temeljnih načel Ustave RS, skupnih vrednot EU, mednarodnih konvencij, pravnih in etičnih standardov integritete, transparentnosti ter odgovornosti.

Načeloma prijavitelje k podaji prijave motivira predvsem javni in ne toliko zasebni interes, delujejo pa v smeri razkrivanja podatkov pristojnim oblastem o kršitvah predpisov, nestrokovnem, neetičnem, nevarnem ali drugače neprimernem ravnanju, vključujoč goljufije, korupcijo in ogrožanje varnosti. Običajno so tovrstna dogajanja v instituciji skrita, pogosto pa zaposlene k nerazkrivanju vežejo še klavzule o varovanju poslovnih tajnosti in podobno.

Podajanje prijav pa je dejansko lahko omejeno tudi s prevlado splošne kulture molka, hierarhičnosti, avtoritarnih odnosov in netransparentnosti. S pravnega vidika je treba izhajati iz predpostavke, da prijaviteljev na nobenem pravnem področju ne smejo doleteti sankcije ali druge negativne posledice, če njihovo ravnanje ni protipravno.

Stanje na področju zaščite prijaviteljev v RS

Komisija pri zagotavljanju zaščite prijaviteljev deluje proaktivno in retroaktivno, saj je temeljno vodilo njenega delovanja zagotavljanje koncepta varovanja človekovega dostojanstva s preprečevanjem vseh oblik ogrožanja, nasilja, diskriminacije in nadlegovanja v delovnem okolju.

Vsakdo, ki je ogrožen zaradi povračilnih ukrepov dobroverne prijave ali drugih prizadevanj pri razkrivanju korupcije, ima pravico, da v skladu z zakonom zahteva zaščito. Institucije javnega in zasebnega sektorja so dolžne v svojem notranjem okolju varovati človekovo dostojanstvo in zagotavljati pogoje, v katerih lahko vsakdo v skladu s pravili in postopki svobodno ter brez strahu pred maščevanjem razkrije korupcijo in druga nezakonita ali neetična ravnanja, ki ogrožajo posameznika ali javni interes.

Prijavitelji (ang. Whistleblowers) so eni najpomembnejših partnerjev pri odkrivanju in preiskovanju korupcije. Zato je njihova zaščita v samem središču prizadevanj komisije.

Prijavitelj, ki je zaradi prijave izpostavljen povračilnim ukrepom v delovnem okolju ali v povezavi s svojim delom, ima pravico od delodajalca zahtevati povračilo. Komisija mu lahko nudi pomoč pri ugotavljanju vzročne povezave med povračilnimi ukrepi in njihovimi škodljivimi posledicami. Če komisija ugotovi povezavo med prijavo in povračilnimi ukrepi zoper prijavitelja, od delodajalca zahteva, da zagotovi takojšnje prenehanje takšnega ravnanja. V primeru, ko se kljub zahtevi komisije povračilni ukrepi vseeno nadaljujejo, izvajanje rednih delovnih aktivnosti v takšnem okolju pa je nemogoče, lahko prijavitelj, ki je javni uslužbenec, od delodajalca zahteva premestitev na drugo enakovredno delovno mesto in o tem obvesti komisijo. ZIntPK ureja tudi možnost zaščite prijavitelja z ukrepi po zakonu, ki ureja zaščito prič. Prijavitelj mora biti seznanjen tako z zaščito kot z obveznostmi, ki jih mora upoštevati. Pogoji, da so ukrepi lahko učinkoviti, je, da se zaščitena oseba z njimi strinja.

Ukrepi zaščite prijaviteljev po ZIntPK so subsidiarni, uporabljajo se takrat, ko področni predpisi o varstvu ogroženega prijavitelja niso učinkoviti. V tem primeru komisija, poleg zaščite prijavitelja, zahteva ugotavljanje odgovornosti za opustitev dolžnega ravnanja tistih, ki so v prvi vrsti dolžni zagotoviti in izvajati učinkovite ukrepe za zaščito ljudi ter skupnosti pred nasiljem, korupcijo in drugimi protipravnimi ravnanji. Sodelovanje z drugimi državnimi organi in institucijami, ki so v okviru svojih pristojnosti dolžni pomagati pri zagotavljanju zaščite, poteka na več ravneh in je usklajeno na podlagi predpisov, jasnih navodil in informacijskih poti. Postopek preverjanja dobrovernosti in ogroženosti prijavitelja je natančen. Zlonamerne prijave se iz postopka izločajo, njihovi pisci pa kaznujejo v skladu s kazenskimi določbami. V primeru, ko ima zlonamerna prijava znake kaznivega dejanja, storilec katerega se preganja po uradni dolžnosti, komisija policiji ali pristojnemu državnemu tožilcu poda kazensko ovadbo. Komisija si prizadeva, da v sodelovanju z vsemi zainteresiranimi deležniki razvija in širi znanje, osvešča, poučuje ter pomaga posameznikom, vodstvenim organom, predstojnikom in zaposlenim v javnem in zasebnem sektorju, da krepijo kulturo spoštovanja človekovega dostojanstva, integritete, transparentnosti ter odgovornosti za razkrivanje in preprečevanje korupcije, brez strahu pred ogrožanjem in povračilnimi ukrepi.

Komisija prijavo preuči predvsem z vidika resničnosti in dobronamernosti ter zlasti, ali je ogroženost tudi dejansko podana in je resnična oziroma takšna, da jo bo lahko obravnavala z vidika svojih pristojnosti. Posameznik pa mora s svojim podpisom na zapisniku izraziti svoje razumevanje samega postopka in ukrepov, ki bodo posledica zaščite, še posebej, če gre na primer za nedobrovernega prijavitelja, saj se v tem primeru lahko uvede tudi postopek o prekršku. Še posebej je treba pretehtati, ali je prijavitelj zaradi prijave korupcije res ogrožen oziroma podvržen mobingu in povračilnim ukrepom. V kolikor se ugotovi, da so ti pogoji izpolnjeni, se lahko izvedejo ukrepi po ZIntPK.

Glede na to, da povezava korupcije in nasilja predstavlja obliko napada na integriteto posameznika, institucije, pravni red in druge vrednote demokratične družbe, je treba sprejeti in uspešno izvajati ukrepe za zaščito ogroženega prijavitelja – tako v zunanem kot v notranjem okolju institucij javnega in zasebnega sektorja. Eden osnovnih in temeljnih ukrepov je zaščita njegove identitete. Komisija varuje identiteto vsakega prijavitelja. V letu 2011 je v trinajstih primerih prijaviteljem dodelila tudi kodno ime.

Po oceni komisije je zelo pomembno, da se pri normativnem urejanju in uvajanju zaščite uporabljajo že obstoječi resursi, institucije, pravni instituti in drugi instrumentariji zaščite človekovega dostojanstva v delovnem okolju in okoljih, kjer se na t. i. administrativni ravni pričakuje ogrožanje prijaviteljev. Opisano pa toliko bolj zahteva:

1. Neodvisen in samostojen organ, ki v okviru pristojnosti za krepitev vladavine prava, integritete, odgovornosti in učinkovitega preprečevanja korupcije skrbi za razvoj doktrine, politike, strategije ter proaktivnega delovanja na medinstitucionalni ravni.
2. Zaščito prijaviteljev; Gre za konkretne primere, ko je treba z veliko mero neodvisnosti, a tudi odgovornosti poseči v razmerje storilec–žrtev–delodajalec, ko gre za ogrožanje prijaviteljev v delovnem okolju. Enako pomembna je neodvisnost in centralizacija zaščite prijaviteljev v posebnem organu, kadar gre za primere izven javnega sektorja in delovnega okolja oziroma za vse tiste primere, ko se t. i. administrativna zaščita prijaviteljev tesno povezuje s policijskimi ukrepi in zaščito prič po *lex specialis* s področja kazenskega prava.
3. Doktrino, politiko, strategijo in proaktivno delovanje podsistemov pri zaščiti prijaviteljev; Slednji so najbolj učinkoviti, kadar so tretji steber delovanja neodvisnega organa; ne samo zato, ker tako izhaja iz Konvencije ZN proti korupciji, ampak tudi zaradi objektivnih razlogov, ki izhajajo iz narave stvari. Kdor ima celovit pregled in ustrezna orodja, ob tem pa je v svoji vlogi samostojen, lahko učinkovito uresničuje zadane cilje na področju zaščite prijaviteljev.

Odločitev komisije, da skrbi za vse tri omenjene stebre, se je izkazala za učinkovito, kar potrjujejo tudi pridobljene izkušnje.

Ukrep	2010	2011
Zaščita identitete (določitev psevdonima)	3	13
Zahteva za prenehanje z ogrožanjem oz. povračilnimi ukrepi	/	1
Zlonamerna prijava	/	2 – vloženi zahtevi za sodno varstvo

Primer iz prakse komisije

Javni uslužbenec je na komisijo podal prijavo zaradi razkrivanja korupcije v svojem delovnem okolju, javnem zavodu, zaradi česar je bil, po njegovih trditvah, s strani svojega delodajalca deležen povračilnih ukrepov. O navedenih povračilnih ukrepih je prijavitelj seznanil predstojnika javnega zavoda, da ukrepa v skladu s predpisi, predvsem da mu nudi ustrezno zaščito. Po trditvah javnega uslužbenca mu žal predstojnik ustrezne zaščite, do katere je sicer upravičen po delovnopравnih predpisih, ni nudil.

Komisija je na predstojnika javnega zavoda naslovila dopis, s katerim ga je seznanila, da je v skladu s 23., 24. in 25. členom ZIntPK uvedla postopek za oceno dejanskega stanja in razlogov za zaščito javnega uslužbenca pred povračilnimi ukrepi (šikaniranje oziroma trpinčenje na delovnem mestu). Po določbi 25. člena ZIntPK ima prijavitelj namreč pravico, da od delodajalca zahteva povračilo protipravno povzročenih škod. Komisija prijavitelju nudi pomoč pri ugotavljanju vzročne zveze med škodljivimi posledicami in povračilnimi ukrepi. Če komisija ugotovi vzročno zvezo, od delodajalca zahteva, da zagotovi takojšnje prene-

hanje takšnega ravnanja. Če upravičenec (prijavitelj) v primeru spora navaja dejstva, ki opravičujejo domnevo, da je bil s strani delodajalca izpostavljen povračilnim ukrepom, je dokazno breme na strani delodajalca. Komisija je javnemu zavodu v izogib morebitnim nadaljnjim zapletom in posledicam predlagala, da v skladu s tretjim odstavkom 24. člena ZIntPK oceni dejansko stanje, po potrebi izda ustrezna navodila za ravnanje in ukrene vse potrebno, da prepreči nastanek škodljivih posledic in vzpostavi stanje, da bo lahko javni uslužbenec svoje delo in naloge opravljal v delovnem okolju, v katerem ne bo izpostavljen ravnanjem, ki jih doživlja kot povračilne ukrepe.

Na dopis komisije je delodajalec pojasnil, da se zaveda pomembnosti področja, ki ga ureja ZIntPK, ter zagovarja ničelno toleranco do vsake oblike korupcije in vsakega dejanja, ki bi ga bilo mogoče šteti za šikaniranje oziroma trpinčenje na delovnem mestu. Komisija ocenjuje, da je bilo njeno ukrepanje za zaščito prijavitelja uspešno, saj se ta na komisijo ni več obračal z informacijami, da je deležen povračilnih ukrepov.





Natalija Ulaga, nadzornica za področje premoženjskega stanja

Premoženjsko stanje

Značilnosti področja in namen regulacije

Nadzor nad premoženjskim stanjem zavezancev je med osnovnimi pogoji preglednosti in zaupanja v javne funkcije, zato je tudi neločljiv del integritete javnega sektorja. ZIntPK v povezavi s premoženjskim stanjem ureja dve področji:

- dolžno poročanje podatkov o premoženjskem stanju (zavezanci) in dolžno poročanje seznama zavezancev za poročanje o premoženjskem stanju (organi, pri katerih delujejo zavezanci) ter
- nadzor nad premoženjskim stanjem zaradi ugotavljanja morebitnega nesorazmernega povečanja premoženja.

Transparentnost premoženja nosilcev javnih funkcij je eden od pogojev krepitve zaupanja v njihovo delo.

Pravila za poročanje podatkov o premoženjskem stanju zavezujejo: poklicne funkcionarje, nepoklicne župane in podžupane, uradnike na položaju, poslovodne osebe subjektov javnega sektorja, osebe, odgovorne za javna naročila, z novelo ZIntPK-B pa so bili v ta krog dodani še uradniki Državne revizijske komisije in državljani RS, ki opravljajo določene funkcije v EU oziroma mednarodnih institucijah. Novela ZIntPK-B je uvedla obvezno poročanje podatkov o premoženjskem stanju prek elektronskega obrazca, in sicer za nove in obstoječe zavezance, ki so morali do 31. 1. 2012 ponovno sporočiti svoje celotno premoženjsko stanje prek elektronskega obrazca. Informatizacija sistema zaradi velikega števila zavezancev (med 10.000 do 13.000, številka se spreminja predvsem na področju oseb, odgovornih za javna naročila) komisiji olajšuje delo v povezavi z evidencami in predvsem zmanjšuje možnost napak. Pričakujemo pa tudi, da bo elektronski način sporočanja podatkov omogočil lažjo javno objavo podatkov o premoženju, pridobljenem v času opravljanja funkcije oziroma dela, ki bo predvidoma zaživel v prvi polovici leta 2013.

Na področju nadzora nad premoženjskim stanjem lahko komisija skladno z zakonom vodi dve vrsti postopkov:

- preverjanje resničnosti navedb zavezancev v obrazcih za poročanje premoženjskega stanja, pri čemer se je kot pomembna omejitev pokazalo dejstvo, da komisija rutinskega preverjanja v povezavi s premoženjem v tujini ne more izvajati, saj po ugotovitvah Informacijskega pooblaščenca nima zakonske podlage za »izvoz« osebni podatkov zavezancev zaradi preverbe premoženja in
- ugotavljanje nesorazmernega povečanja premoženja v času od njegove zadnje prijave, kar se bo v večjem obsegu izvajalo od 31. 1. 2013 dalje, ko bo potekel zakonski rok za sporočanje sprememb premoženjskega stanja v letu 2012. Če bodo to omogočale kadrovske zmožnosti, bodo preverjene vse večje sporočene spremembe v premoženjskem stanju zavezancev. Za obdobje, preden je bilo uzakonjeno obvezno poročanje podatkov o premoženjskem stanju v elektronski obliki, komisija morebitno nesorazmerno povečanje premoženja preverja v postopkih rutinskega nadzora nad pravilnostjo oziroma resničnostjo sporočenih podatkov o premoženjskem stanju.

Nadzor nad premoženjskim stanjem

V letu 2011 je komisija z DURS sklenila protokol o posredovanju podatkov za namen izvajanja nadzora nad premoženjskim stanjem. V septembru 2011 smo od Državnega zbora RS prevzeli dokumentacijo oziroma arhiv poročil o premoženjskem stanju iz časa, ko je bil za sprejem teh poročil pristojen Državni zbor RS.

Velik del aktivnosti v letu 2011 je bil posvečen pripravi in uskladitvi obrazca za elektronsko sporočanje podatkov o premoženjskem stanju, ki ga je morala komisija skladno z novelo ZIntPK-B vzpostaviti do 1. 7. 2011. Komisija je pripravila tudi elektronski obrazec za sporočanje podatkov o zavezancih za prijavo premoženjskega stanja, ki ga morajo v zakonskih rokih ažurno izpolnjevati organi, pri katerih delujejo zavezanci. V tej povezavi se je kot izjemno »birokratska« oziroma nesorazmerno in nepotrebno zapletena izkazala zakonska ureditev glede poročanja seznamov oseb, odgovornih za javna naročila. Komisija je ugotovila, da je razlog v tem, da ta ureditev ni bila ustrezno spremenjena oziroma prilagojena spremenjenemu načinu poročanja premoženjskega stanja s strani oseb, odgovornih za javna naročila, ki jo je uvedla novela ZIntPK-B. Komisija je zavezanim organom decembra 2011 olajšala delo s sprejetjem pojasnila o načinu sporočanja seznamov oseb, odgovornih za javna naročila, v katerem je ob logični in vsestranski analizi zakonske ureditve prišla do zaključka, da obstajata dve možnosti oziroma načina sporočanja seznama oseb, odgovornih za javna naročila:

- naročniki lahko osebe, odgovorne za javna naročila, sporočajo sproti v 30 dneh od dne, ko je posameznik pridobil ta status, pri čemer zadostuje, da posameznika v seznam vnesejo le enkrat letno, in sicer ko je v tistem letu prvič sodeloval v postopku javnega naročanja, v katerem je pridobil status osebe, odgovorne za javno naročilo;
- za dosego namena in ciljev ZIntPK na področju posredovanja seznamov oseb, odgovornih za javna naročila, zadostuje tudi, da organ oziroma organizacija najkasneje do 31. 12. tekočega leta prek obrazca za prijavo zavezancev komisiji sporoči vse podatke o osebah, ki so v tem letu pridobile status oseb, odgovornih za javna naročila, kot jih določa ZIntPK.

Kar se tiče seznamov zavezancev za poročanje premoženjskega stanja, ki jih morajo sporočati organi, pri katerih zavezanci delujejo, komisija ugotavlja, da na tem področju vlada precejšnja nedisciplina in da je vzpostavljanje teh seznamov oziroma evidenc naporno, kar dokazuje statistika poslanih pozivov za sporočanje seznamov.

Z namenom osveščanja zavezancev je komisija pripravila tudi informativno zloženko o dolžnosti prijave premoženjskega stanja ter sproti odgovarjala na vprašanja zavezancev in organov (zaradi starega sistema knjiženja, ki je bil v uporabi v letu 2011, točen podatek o tem, koliko odgovorov in pravnih mnenj je bilo v tem letu pripravljenih s področja premoženjskega stanja, ni znan; po grobi oceni pa je med skupaj 545 odgovori in pravnimi mnenji, pripravljenimi v sklopu delovnega področja, ki zajema širši vidik nasprotja interesov, okoli 10 odstotkov takšnih, ki se nanašajo na premoženjsko stanje). Delež vprašanj se je znatno povečal v januarju 2012, ko se je bližal rok za obvezno poročanje premoženjskega stanja prek elektronskega obrazca. Komisija je zavezancem in organom po uveljavitvi novele ZIntPK-B poslala tudi več dopisov oziroma obvestil o dolžnostih, povezanih s prijavo premoženjskega stanja. Posebej so bili na dolžnosti v zvezi s tem opozorjeni tudi poslanci in ministri, ki jim je v letu 2011 prenehala funkcija.

Vzpostavljanje, ažuriranje in vodenje evidenc s področja premoženjskega stanja je časovno zahtevno opravilo. Za primer navajamo statistične podatke o dokumentaciji, povezani z evidencami s področja premoženjskega stanja v letu 2011:

Lobiranje v številkah

Število prejetih seznamov zavezancev in obrazcev za poročanje podatkov o premoženjskem stanju (večina jih je še v papirni obliki, saj je bil rok za elektronsko poročanje za večino zavezancev 31. 1. 2012)	3811
Število pozivov za predložitev podatkov o seznamih zavezancev	879
Število pozivov za dopolnitev podatkov o seznamih zavezancev	4
Število pozivov za predložitev podatkov o premoženjskem stanju	4
Število pozivov za dopolnitev podatkov o premoženjskem stanju	49
Število izdanih potrdil o prejemu obrazca za poročanje podatkov o premoženjskem stanju	3
Posredovanje kopij obrazcev za poročanje podatkov o premoženjskem stanju zavezancem	9
Posredovanje kopij obrazcev za poročanje podatkov o premoženjskem stanju Nacionalnemu preiskovalnemu uradu in Policiji	7

V letu 2011 je bil uveden nadzor nad premoženjskim stanjem 50 funkcionarjev, ki so bili naključno izbrani iz skupine funkcionarjev, ki jim je v zadnjih dveh letih prenehala določena funkcija. Nadzor se je zaradi omejenih kadrovskih kapacitet komisije podaljšal v leto 2012. Večje nepravilnosti, vključno z nesorazmernim povečanjem premoženja, niso bile ugotovljene.

Odgovor na vprašanje s področja nadzora nad premoženjskim stanjem

Komisija je prejela dopis oziroma vprašanje posameznika, v katerem je navedel, da je v letu 2011 kot član komisije sodeloval pri javnem naročilu, ki je bilo ovrednoteno na več kot 40.000 evrov brez DDV, po izbiri pa je bil znesek manjši. Zavezanca je zanimalo, ali je dolžan izpolniti obrazec o premoženjskem stanju.

Komisija je zavezancu uvodoma pojasnila, da tretji odstavek 41. člena ZIntPK določa obveznost oseb, odgovornih za javna naročila, da morajo komisiji sporočiti podatke o svojem premoženjskem stanju enkrat letno, in sicer do 31. 1. tekočega leta za preteklo koledarsko leto, če so v preteklem koledarskem letu sodelovale v postopku javnega naročanja, v katerem vrednost javnega naročila presega mejne vrednosti za oddajo naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, ki so 40.000 evrov za blago in storitve ter 80.000 evrov za gradnje. Nadalje je komisija opozorila na drugi odstavek 24. člena Zakona o

javnem naročanju (ZJN-2), ki določa, da naročnik izvede javno naročanje – če je vrednost predmeta javnega naročila brez DDV v primeru naročanja blaga in storitev enaka ali višja od 40.000 evrov in nižja od 125.000 evrov, v primeru naročanja gradenj pa enaka ali višja od 80.000 evrov in nižja od 274.000 evrov – po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi ali kateremkoli drugem postopku iz 1. do 5. točke prvega odstavka istega člena. Iz kombinacije navedenih pravil po oceni komisije izhaja, da je osnova za opredelitev obveznosti za poročanje premoženjskega stanja, ki jo imajo po ZIntPK osebe, odgovorne za javna naročila, vrednost ob uvedbi postopka. Ta vrednost je bila v konkretnem primeru po navedbi zavezanca večja od 40.000 evrov brez DDV, zato je komisija zavezancu pojasnila, da je dolžan prijaviti premoženjsko stanje kot oseba, odgovorna za javna naročila – ne glede na to, da je bila v postopku izpogajana končna vrednost nižja od 40.000 evrov brez DDV.

Nadzor nad premoženjskim stanjem – zakonodajni okvir

Možnosti

- elektronska evidenca podatkov o premoženjskem stanju;
- široke možnosti pridobivanja podatkov v okvirih konkretnih nadzornih postopkov.

Pomanjkljivosti

- odsotnost pravne podlage za preverjanje premoženja zavezancev v tujini ob rutinskem nadzoru;
- širok krog zavezancev za prijavo premoženjskega stanja brez ustreznega ločevanja med različnimi kategorijami;
- pomanjkljiv nabor podatkov, ki jih morajo sporočati zavezanci. Manjkajo denimo podatki o sklenjenih pogodbah o gospodarjenju s finančnimi instrumenti, kot jih določa zakon, ki ureja trg finančnih instrumentov, podatki o sklenjenih naložbenih zavarovanjih, kot jih določa zakon, ki ureja zavarovalništvo ipd. – gre za instrumente, v katerih so lahko naložena tudi obsežna sredstva;
- (pre)zahteven standard za širjenje nadzora na premoženje družinskih članov zavezanca. To je po zakonu možno le, če je ob primerjavi predloženih podatkov z dejanskim stanjem mogoče utemeljeno sklepati, da zavezanec svoje premoženje prenaša na družinske člane z namenom izogibanja nadzoru po ZIntPK – poleg težko dokazljivega namena izogibanja nadzoru po ZIntPK je težava tudi v tem, da lahko komisija v sklopu dejanskega stanja preverja le premoženje zavezanca. Iz primerjave predloženih podatkov s strani zavezanca in njegovega dejanskega premoženja pa dejstvo, da je premoženje prenesel na družinske člane, praviloma ni razvidno.



Simona Stanter, pooblaščenka za lobiranje

Lobiranje

Značilnosti področja in namen regulacije

Lobiranje je nejavno vplivanje interesnih organizacij na odločitve javnega sektorja. Takšno vplivanje je legitimno in je del participatorne demokracije. Če je vplivanje različnih interesnih organizacij uravnoteženo, odločitve pa sprejete v javnem interesu, lobiranje pripomore k izboljšanju politik oziroma odločitev javnega sektorja.

Vendar pa je pri stiku med zasebnim interesom in javnim sektorjem vedno tveganje za pojav različnih neetičnih, nezakonitih oziroma koruptivnih ravnanj. Obstaja tudi tveganje za kazniva dejanja.

Organizacija OECD opozarja, da je v kontekstu trenutne finančne in ekonomske krize priložnosti za vpliv lobiranja veliko več, še posebej upoštevajoč obseg državnih dokapitalizacij, spodbud in načrtov za spremembo posameznih regulativ, saj se v zaostrenih razmerah odločitve pogosto sprejemajo hitreje kot sicer.

Zaradi tega je krepitev transparentnosti v lobiranju nujna in jo je treba zagotavljati. Regulativa lobiranja, kot jo prinaša ZIntPK, je usmerjena k večji transparentnosti, nadzor nad tem področjem pa je zaupan komisiji.

ZIntPK težišče nadzora nad lobiranjem smiselno postavlja na stran lobirancev (javnega sektorja), ki morajo o vsakem lobističnem stiku sestaviti zapis in ga posredovati komisiji. Hkrati so se lobiranci dolžni izogniti vsakemu lobističnemu stiku z osebo, ki ne sme lobirati, ali stiku, pri katerem bi lahko prišlo do nasprotja interesov, prav tako pa ne smejo sprejemati daril v nasprotju z omejitvami s tega področja.

Na strani interesnih organizacij lahko nastopata dve vrsti lobistov: neregistrirani (lobirajo izključno za svojo interesno organizacijo) in registrirani pri komisiji (storitve lobiranja ponujajo na trgu).

OECD opozarja, da je v kontekstu trenutne finančne in ekonomske krize priložnosti za vpliv lobiranja veliko več, še posebej ob upoštevanju obsega državnih dokapitalizacij, spodbud in načrtov za spremembo posameznih regulativ, saj se v zaostrenih razmerah odločitve pogosto sprejemajo hitreje kot sicer.

Nadzor nad lobiranjem

Komisija po uveljavitvi regulative na področju lobiranja ugotavlja:

- lobiranje je v Sloveniji prisotno in se izvaja, vendar je zaradi zgodovinskih razlogov negativno stigmatizirano, zato si lobiranci težje priznajo, da so lobirani, ker domnevajo, da bodo zaradi tega deležni negativne publicitete;
- določene osebe so se v preteklosti same javno deklarirale kot lobisti, vendar se niso registrirale pri komisiji;
- lobiranci sorazmerno slabo poznajo ureditev področja lobiranja – komisija vlaga napore v njihovo izobraževanje in osveščanje;
- kot komisija pogosto zaznava, lobiranci oklevajo pri izpolnjevanju obveznosti poročanja o lobističnih stikih, saj menijo, da je to ovajanje; komisija v takšnih primerih pojasnjuje, da poročanje o lobističnih stikih ni namenjeno ovajanju, temveč transparentnosti nejavnih vplivov interesnih organizacij na odločitve javnih oblasti;
- z občinske ravni je izrazito malo poročanja o lobističnih stikih.

- 129 poročanj lobirancev o lobističnih stikih v letu 2011;
- 59 registriranih lobistov (stanje konec leta 2011; med njimi nobenega odvetnika);
- 19 registriranih lobistov poročalo o lobiranju v 2011;
- ugotovljena razhajanja v 16 primerih;
(KPK preverja podatke in bo ob izpolnjenih pogojih uvedla prekrškovne postopke);
- skupni znesek plačil lobistom v 2011 je približno 200.000 evrov.

LETO 2011 SKOZI POROČILA LOBIRANCEV

Komisija je celotno leto 2011 prejela, spremljala in sproti analizirala podatke, ki so jih sporočali lobiranci. Po prejemu vseh poročil registriranih lobistov v januarju 2012 smo opravili primerjavo. Analiza in primerjava podatkov za leto 2011 sta pokazali, da so med letnimi poročili lobistov in poročili lobirancev razhajanja v 16 primerih lobističnih stikov. Podrobno preverjanje vzrokov razhajanj oziroma odstopanj v navedbah lobistov na eni in lobirancev na drugi strani po posamičnih primerih pa je predmet analize konkretnih primerov v skladu s predpisanimi postopki po ZIntPK. V letu 2011 je bilo po podatkih komisije le 129 sporočenih lobističnih stikov, kar po naši oceni ni odraz realnega stanja.

Tudi zaradi tega je komisija vodila samostojne nadzorne postopke in ugotovila več kršitev. Predvsem se je izkazalo, da lobiranci niso prijavljali lobističnih stikov, ki bi jih morali, in celo, da niso zavrnili lobističnih stikov s črnimi oziroma neregistriranimi lobisti. V dosedanjih nadzornih postopkih je tako komisija izrekla prekrškovne sankcije proti dvema poslancema, ki nista spoštovala obveznosti poročanja, in 12 opozoril občinskim svetnikom.

»Lobiranje je ustavno zaščitena aktivnost, ki igra pomembno vlogo v oblikovanju politik.

Ravno zaradi pomembnosti lobiranja pri opravljanju javnih zadev bi morale biti bolj podvrženo javnemu nadzoru.«

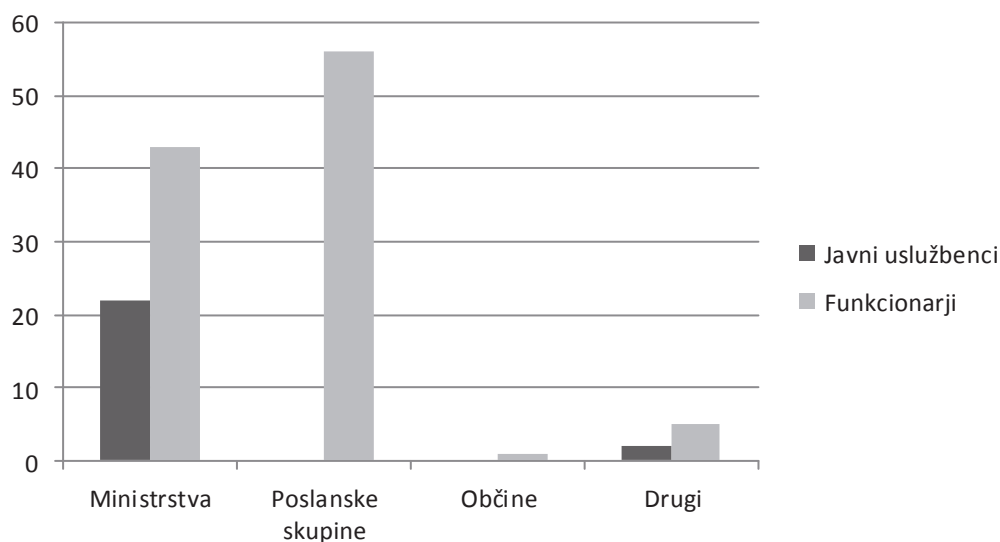
Nekdanji ameriški predsednik Jimmy Carter

Organ	Leto 2011
Mestna občina Velenje	1
Ministrstvo za zunanje zadeve	2
Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Slovenije	2
Urad RS za intelektualno lastnino	2
Javna agencija RS za zdravila in medicinske pripomočke	3
Poslanska skupina DL	4
Predsednik Državnega zbora RS	8
Ministrstvo za kmetijstvo in okolje	9
Poslanska skupina PS	9
Poslanska skupina NSi	12
Vlada RS	12
Evropski parlament	0
Ministrstvo za kulturo	0
Ministrstvo za obrambo	0
Občina Zagorje ob Savi	0
Poslanska skupina NP	0
Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve	0
Agencija za pošto in elektronske komunikacije	1
Komisija za preprečevanje korupcije	1
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	1
Ministrstvo za notranje zadeve	1
Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport	12

Organ	Leto 2011
Poslanska skupina ZARES	0
Poslanska skupina SDS	2
Ministrstvo za zdravje	3
Kabinet predsednika Vlade RS	0
Poslanska skupina SNS	0
Ministrstvo za pravosodje in javno upravo	0
Poslanska skupina DeSUS	7
Poslanska skupina SLS	5
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	0
Ministrstvo za infrastrukturo in prostor	0
Ministrstvo za finance	18
Poslanska skupina PK LDS	0
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	13
Poslanska skupina SD	19

Tabela prikazuje število poročajev po lobirancih.

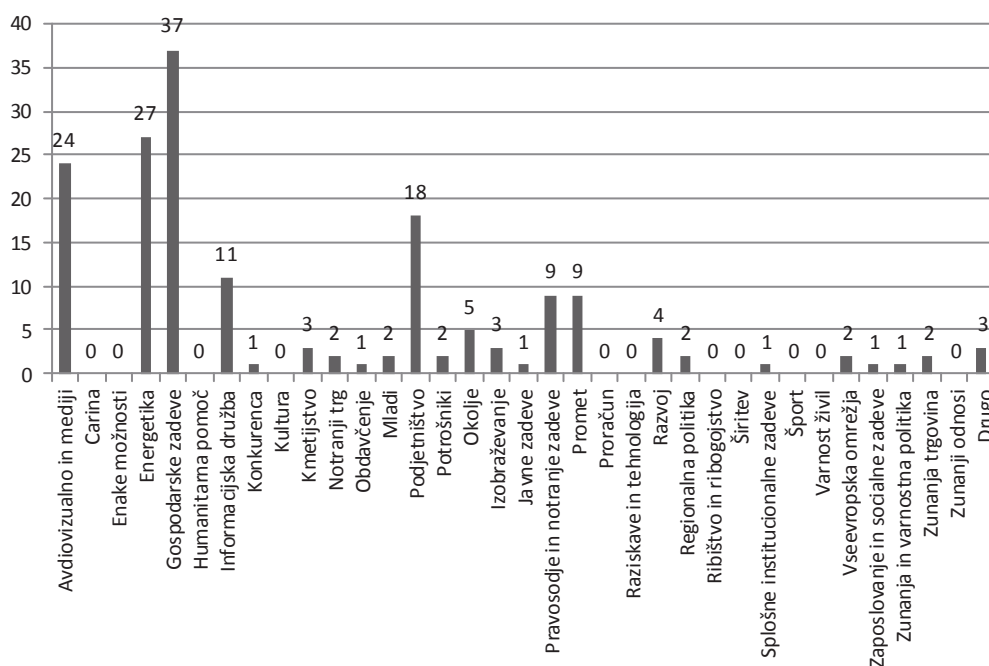
LOBIRANCI V 2011



POROČILA REGISTRIRANIH LOBISTOV ZA 2011

Kot prikazuje graf Področja lobiranja, je svojo obveznost poročanja o lobiranju za leto 2011 izpolnilo vseh 59 takrat registriranih lobistov, od teh pa jih – po njihovih navedbah – kar 38 v preteklem letu sploh ni izvajalo dejavnosti lobiranja. V zvezi s tem je najbrž logično vprašanje, zakaj voditi v registru nekoga, ki očitno ne lobira. Ob tem ni mogoče izključiti možnosti, da kdo izmed njih ni pravilno oziroma resnično poročal o svojih aktivnostih lobiranja, kar bo komisija preverjala v posebnih postopkih.

PODROČJA LOBIRANJA ZA 2011



Nadzor nad lobiranjem – zakonodajni okvir

Možnosti

- ZIntPK težišče nadzora nad lobiranjem smiselno postavlja na stran lobirancev (javnega sektorja), ki morajo o vsakem lobističnem stiku sestaviti zapis in ga posredovati komisiji. Hkrati so se lobiranci dolžni izogniti vsakemu lobističnemu stiku z osebo, ki ne sme lobirati, ali stiku, pri katerem bi lahko prišlo do nasprotja interesov, prav tako pa ne smejo sprejemati daril v nasprotju z omejitvami iz tega področja.
- Na strani interesnih organizacij lahko nastopata dve vrsti lobistov: neregistrirani (lobirajo izključno za svojo interesno organizacijo) in registrirani (storitve lobiranja ponujajo na trgu) pri komisiji.
- Kršitve zakona s strani lobirancev in lobistov so večinoma podprte s prekrškovnimi ter upravnimi sankcijami (registrirani lobisti). Določene nedovoljene lobistične prakse imajo lahko tudi znake kaznivega dejanja (npr. sprejemanje ali dajanje daril za nezakonito posredovanje).

Pomanjkljivosti

- Komisija je pri izvajanju nadzora nad lobiranjem omejena s pridobivanjem podatkov, ki jih lahko v okviru odprtega postopka pridobi po 16. členu ZIntPK ali iz razgovorov z zaposlenimi v javnem sektorju.
- Komisija nima pooblastila, da bi pri ugotavljanju dejanskega stanja pridobivala podatke od fizičnih oseb ali opravljala razgovore z lobisti oz. črnimi lobisti, če sama ugotovi njihova ravnanja v nasprotju z zakonom.
- Pomanjkljiva je tudi ureditev prekrškovnih določb:
 - ni predvidena prekrškovna sankcija za lobirance, ki kasneje kot v treh dneh od lobističnega stika posredujejo poročilo KPK;
 - ni predvidena prekrškovna sankcija za lobista, ki ravna v nasprotju z omejitvami s področja sprejemanja daril.



Katja Mihelič Sušnik, svetovalka komisije

Omejitve poslovanja

Značilnosti področja in namen regulacije

Institut omejitev poslovanja, ki je urejen v 35. in 36. členu ZIntPK, je ukrep oziroma metoda, primarno namenjena preprečevanju korupcije, povezuje pa se tudi z dolžnim izogibanjem nasprotju interesov. Z določbami o omejitvah poslovanja se pred porabo, motivirano z zasebnimi interesi, varujejo domača javna sredstva in evropska sredstva, namenjena slovenskim subjektom.

Omejitve poslovanja se vzpostavijo med subjektom javnega sektorja, pri katerem delujejo funkcionarji, in subjektom (gospodarsko družbo, samostojnim podjetnikom, društvom, zavodom, zadrugo ipd.), v katerem je funkcionar ali njegov družinski član poslovodja, član poslovodstva ali zakoniti zastopnik, ali v katerem ima funkcionar ali njegov družinski član več kot petodstotni neposredni ali posredni delež pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju ali kapitalu. Omejitve poslovanja veljajo tudi v razmerju do funkcionarja ali njegovega družinskega člana kot fizične osebe, v določenih primerih pa zajamejo tudi ožje dele občine (vaške, krajevne ali četrtne skupnosti), ki imajo lastno pravno subjektiviteto. Pri tem zakon ob upoštevanju tveganja za korupcijo oziroma zasebno porabo javnih sredstev ločuje dve kategoriji poslov:

Z določbami o omejitvah poslovanja se pred porabo, motivirano z zasebnimi interesi, varujejo domača javna sredstva in evropska sredstva, namenjena slovenskim subjektom.

- posle, pri katerih velja absolutna omejitev oziroma prepoved poslovanja, če so izpolnjeni zakonski pogoji (to so naročila blaga, storitev ali gradenj, podeljevanje koncesij, sklepanje drugih oblik javno-zasebnega partnerstva ter podeljevanje posebnih ali izključnih pravic) in
- posle, pri katerih je poslovanje dovoljeno pod pogojem, da funkcionar spoštuje pravila o dolžnem izogibanju nasprotju interesov in se pri organu, pri katerem opravlja funkcijo, izloči iz vseh faz postopka, v katerem se odloča o sklenitvi ali izvedbi posla s subjektom, ki je na poslovodni ravni, lastniško ali kapitalsko povezan s tem funkcionarjem ali njegovim družinskim članom.

Pravila oziroma sistem omejitev poslovanja je torej namenjen temu, da se v vseh fazah odločanja o sklenitvi določenega posla ali drugi obliki dodeljevanja javnih sredstev popolnoma oziroma v največji možni meri izločijo formalni in neformalni vplivi funkcionarjev, ki imajo v povezavi s sklenitvijo posla (tudi) zasebni interes. Funkcionarji so primarno dolžni delovati v javnem interesu in za to tudi plačani iz javnih sredstev. Zato njihovo neposredno ali posredno poslovanje z javnim sektorjem prek subjektov zasebnega prava sistemsko ni primerno in po naravi predstavlja visoko korupcijsko tveganje.

35. člen ZIntPK izrecno določa, da so pogodba ali druge oblike pridobivanja sredstev, ki so v nasprotju z določbami tega zakona, nične. Ugotavljanje ničnosti pogodbe ali posla ni v pristojnosti komisije, ampak o tem odloča pristojno sodišče. Ničnost je institut civilnega prava, ki ga ureja Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo), nanjo pa se lahko sklicuje vsaka zainteresirana oseba (sodna praksa to tolmači kot osebo, ki ima pravni interes oziroma bo imela od ugotovljene ničnosti pravnega posla na zakonu utemeljeno korist). Ugotovitev ničnosti pogodbe ali posla pomeni, da se mora vzpostaviti prejšnje stanje in da mora vsaka stranka vrniti, kar je prejela iz ničnega posla. Pravica do uveljavljanja ničnosti ne ugasne oziroma zastara.

ZIntPK omejitve oziroma prepoved poslovanja širi tudi na določen čas po tem, ko je funkcionarju prenehala funkcija v organu, ki nastopa kot potencialni naročnik ali sopo-

godbenik subjekta, s katerim je povezan ta funkcionar. Skladno s 36. členom ZIntPK organ, v katerem je funkcionar opravljal funkcijo, še eno leto po prenehanju te funkcije ne sme poslovati s subjektom, v katerem je bivši funkcionar neposredno ali prek drugih pravnih oseb v več kot petih odstotkih udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu. Za kršitev te določbe ZIntPK ne predvideva civilnopravne sankcije v obliki ničnosti pogodbe.

Primer postopka zaradi kršitev določb o omejitvah poslovanja

Komisija je na podlagi anonimne prijave, ki jo je prejela 7. 9. 2011, uvedla postopek ugotavljanja kršitev določb ZIntPK med Občino P. in podjetjem (s. p.) družinskega člana občinskega funkcionarja. V prijavi je prijavitelj izpostavil, da podžupanov sin prejema na račun svojega podjetja S. nakazila s strani Občine P. za opravljanje zimske službe in komunalnih storitev.

Komisija je v postopku preverjanja dejstev in okoliščin utemeljenost prijave preverila v spletni aplikaciji Supervisor. Zaradi razjasnitve dejanskega stanja je zaprosila občino za pojasnila glede poslovnega sodelovanja s podjetjem funkcionarjevega družinskega člana in fotokopije vseh računov oziroma pogodb za ta namen. Iz pridobljenih podatkov je bilo razvidno, da je v času poslovanja občine s tem podjetjem oče nosilca podjetja opravljal funkcijo podžupana. Občina je pojasnila, da je od 5. 6. 2010 naprej večkrat poslovala s tem podjetjem, celotna vrednost plačanih oziroma izvedenih del pa je znašala 6.578,25 evra.

Podžupan je skladno s določbami ZIntPK in ob upoštevanju Zakona o lokalni samoupravi funkcionar, zato mora občina dosledno spoštovati določbe ZIntPK, ki se nanašajo na omejitve poslovanja. Iz 35. člena ZIntPK izhaja, da je vsako naročanje blaga, storitev ali gradenj (ne glede na vrednost) ter sklepanje katerekoli

oblike javno-zasebnega partnerstva med občino in subjektom, v katerem je funkcionar ali njegov družinski član udeležen kot poslovodja, član posloводства ali zakoniti zastopnik ali je neposredno ali prek drugih pravnih oseb v več kot petodstotnem deležu udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju ali kapitalu. Komisija je ugotovila, da občina v tem primeru zaradi omejitev iz 35. člena ZIntPK ne bi smela poslovati s poslovnim subjektom družinskega člana podžupana, zato je občini posredovala poziv za uveljavljanje ničnosti pogodbe, pri kateri niso bile spoštovane določbe o omejitvah poslovanja. Komisija je uvedla tudi prekrškovni postopek zoper odgovorno osebo občine. Na podlagi poziva komisije je občina zoper podjetje funkcionarjevega družinskega člana vložila tožbo zaradi ugotovitve ničnosti pogodbe o izvajanju strojnih storitev na terenu z dne 15. 11. 2010 in plačila 6.477,45 evra. V prekrškovnem postopku je bilo ugotovljeno, da je odgovorna oseba občine (župan) storila prekršek s tem, ko je v nasprotju z določbo 35. člena ZIntPK naročila pluženje in posipanje cest, ulic in parkirnih površin ter za te storitve s podjetjem funkcionarjevega družinskega člana sklenila pogodbo o izvajanju strojnih storitev na terenu. Kršitelju je bila izrečena globa v znesku 400 evrov.

Nadzor omejitev poslovanja

V prvi polovici leta 2011 je komisija aktivno sodelovala pri pripravi novega besedila 35. člena ZIntPK, ki se je v praksi izkazal za preveč omejujočega. 35. člen se je v letu 2011 spremenil dvakrat: z novelo ZIntPK-A (pričetek veljave 23. 4. 2011) je bil institut omejitev poslovanja bistveno spremenjen, z novelo ZIntPK-B (pričetek veljave 4. 6. 2011) pa je bil člen dodelan zgolj redakcijsko. Predstavljena ureditev je povzeta po 35. členu ZIntPK, kakršen velja od novele ZIntPK-B dalje.

V februarju 2011 je komisija še pred spremembo 35. člena ZIntPK zaradi različnih stališč in nejasnega koncepta izdala stališče v zvezi z uporabo 35. člena ZIntPK glede omejitev poslovanja naročnikov z društvi. Neposredno po uveljavitvi novele ZIntPK-A pa je komisija sprejela pojasnilo o obsegu omejitev poslovanja po spremembi 35. člena ZIntPK in ga zavezanim organom razposlala tudi v fizični obliki. Julija 2011 je to pojasnilo nadgradila v Sistemsko pojasnilo o omejitvah poslovanja po ZIntPK, v katerem je institut omejitev poslovanja podrobno predstavljen, na abstraktni ravni pa so

dodana tudi pojasnila o pogostih vprašanjih iz prakse. Kasneje je bilo to pojasnilo ažurirano z novejšo prakso. Sicer je Sistemsko pojasnilo o omejitvah poslovanja dostopno na spletnih straneh komisije, prav tako pa je komisija izdelala tudi informativno zloženko o omejitvah poslovanja, v kateri je ta institut predstavljen kratko, jedrnato in nazorno.

Omejitve poslovanja – zakonodajni okvir	
Možnosti	Pomanjkljivosti
- glede na možnost nadzora v realnem času, ki ga omogoča informatizacija, s preventivnega in kaznovalnega vidika ocenjujemo, da bo že v letu 2012 implementacija zakonskih določb o omejitvah poslovanja avtomatizirana do te mere, da bo nezakonito poslovanje bistveno zmanjšano, kršitve pa odkrite takoj; - sankcioniranje odgovornih oseb za prekrške, ki pomenijo kršitev 35. in 36. člena ZIntPK.	- uveljavljanje ničnosti že izvedenih pravnih poslov oziroma pogodb je težavno in drago; - posredovanje seznama subjektov, s katerimi veljajo omejitve poslovanja, v elektronski obliki po zakonu ni obvezno; - pomanjkljiva pravna podlaga za evidence, potrebne za izvajanje in nadzor nad določbami o omejitvah poslovanja.

Ker je novela ZIntPK-A popolnoma spremenila sistem pridobivanja podatkov in objave seznama subjektov, s katerimi veljajo omejitve poslovanja, je komisija posebno pozornost namenila pripravi elektronskega obrazca za sporočanje teh podatkov, ki omogoča neposredno (avtomatizirano) objavo seznama subjektov, s katerimi posamezen organ ne sme poslovati. Ta seznam je objavljen na spletnih straneh komisije, vsebuje pa podatke, ki jih komisiji prek elektronskega obrazca posredujejo zavezani organi. Po spremembi 35. člena ZIntPK morajo funkcionarji podatke o povezanih subjektih namreč sporočiti organu, pri katerem opravljajo funkcijo, ta pa nato komisiji. Tak sistem je ustrezen, saj je primarno vsak posamezen organ tisti, ki mora imeti seznam subjektov, s katerimi ne sme poslovati oziroma lahko posluje le pod pogoji iz 35. ali 36. člena ZIntPK. Elektronski obrazec bo dokončan v januarju 2012, seznam subjektov, s katerimi veljajo omejitve poslovanja, pa bo na spletnih straneh komisije dostopen od konca februarja 2012 in bo sproti posodabljan s podatki, ki jih komisiji sporočajo zavezani organi. Omeniti pa je treba, da so nekateri organi odklonili posredovanje seznama subjektov, s katerimi veljajo omejitve poslovanja, prek elektronskega obrazca, ker ta obrazec po zakonu ni obvezen.

Komisija je tekom celotnega leta 2011 odgovarjala na različna vprašanja, povezana z institutom omejitev poslovanja. Zaradi starega sistema knjiženja, ki je bil v uporabi v letu 2011, ni natančnega podatka o tem, koliko odgovorov in pravnih mnenj na temo omejitev poslovanja je bilo pripravljenih v letu 2011; po grobi oceni pa je med skupaj 545 odgovori in pravnimi mnenji, pripravljenimi v sklopu delovnega področja, ki zajema širši vidik nasprotja interesov, okoli 30 odstotkov takšnih, ki se nanašajo na omejitve poslovanja.

Po lansiranju aplikacije Supervizor je komisija prejela precej prijav zaradi kršitev določb o omejitvah poslovanja, v zadnji tretjini leta 2011 pa je pričela s projektom vzpostavitve sistema za avtomatično identifikacijo poslov, pri katerih obstaja sum omejitev poslovanja, in sicer prek povezave aplikacije Supervizor z elektronsko prijavo subjektov, s katerimi veljajo te omejitve. Pri tem se je izkazalo, da se kršitve določb

ZIntPK o omejitvah poslovanja pojavljajo pretežno na lokalni ravni. Tako so se v letu 2011 potrdile kršitve določb o omejitvah poslovanja pri 61 pravnih poslih v sedmih občinah (posli so različni – od manjših zneskov, povezanih z gostinskimi storitvami, do gradbenih poslov in obrtniških storitev), projekt pa se bo nadaljeval tudi v letu 2012.

Izkušnje komisije na podlagi že dokončanih nadzorov oziroma preverjanj poslov, pri katerih je bil identificiran sum kršitev omejitev poslovanja, so pokazale, da zakonsko določena civilnopravna sankcija za kršitve 35. člena ZIntPK – to je ničnost pogodbe oziroma posla – ni optimalna. Uveljavljanje ničnosti je zapleten in pogosto drag postopek, ki mora biti praviloma izveden prek sodišča. Postopki za uveljavljanje ničnosti posla nižje vrednosti lahko glede na pričakovani učinek oziroma rezultat povzročijo nesorazmerno visoke sodne stroške ter nesorazmeren obseg dela in stroškov za vzpostavitev v prejšnje stanje. O teh težavah in obstoječi praksi na področju uveljavljanja ničnosti se je komisija posvetovala tudi z Državnim pravobranilstvom RS. Komisija je mnenja, da bi bilo ustrezneje, če bi zakon določil ničnost le za posle nad določeno vrednostjo (na primer 100.000 evrov), medtem ko so za ostale primere primern(ejš)e prekrškovne sankcije, ki jih skladno z ZIntPK izreka komisija kot prekrškovni organ.



Jure Škrbec, nadzornik za omejevanje korupcije

Nasprotje interesov

Namen regulacije področja

Področje nasprotja interesov v širšem (splošnem) pomenu se enako kot omejitve poslovanja, nezdržljivost funkcij, omejitve pri sprejemanju daril in nadzor nad premoženjskim stanjem v osnovi uzakonja in regulirano izvaja zato, da se prepreči oziroma obvlada tveganje, da bo javna funkcija uporabljena ali zlorabljena (tudi) za zasebne koristi posameznika in njegovih bližnjih. Z vidika ZIntPK pa je nasprotje interesov samostojen institut z lastno zakonsko določeno vsebino, ki ga je treba ustrezno ločevati od ostalih institutov, ki jih ureja ta zakon. V praksi se nasprotje interesov pogosto nepravilno enači oziroma zamenjuje z institutom nezdržljivosti funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti oziroma članstvom v organih pravnih oseb, čeprav med institutoma obstajajo razlike tako glede kroga zavezancev kot po vsebini. Glede kroga zavezancev se določbe o nezdržljivosti funkcij nanašajo le na funkcionarje, določbe o dolžnem izogibanju nasprotju interesov pa zajemajo vse uradne osebe. Vsebinsko gledano pa se v primerih, ko je neka funkcija oziroma dejavnost določena kot nezdržljiva, določbe o nasprotju interesov za presojo tega razmerja ne uporabljajo, saj je že hkratno zasedanje oziroma opravljanje teh dejavnosti ali funkcij nezakonito, posameznik pa je dolžan takšno nezdržljivost odpraviti na način, da odstopi oziroma se odreče eni od nezdržljivih funkcij oziroma dejavnosti. Funkcije oziroma dejavnosti, ki niso določene kot nezdržljive, pa posameznik lahko opravlja hkrati, vendar je ves čas dolžan paziti na morebitno nasprotje interesov in storiti vse, da se mu izogne. Nezdržljivost funkcij oziroma dejavnosti je torej absolutna v smislu, da posamezniku na splošno in za vse primere preprečuje hkratno opravljanje dveh funkcij oziroma dejavnosti; nasprotje interesov pa je vezano na okoliščine vsakega konkretnega primera in posamezniku preprečuje delovanje v konkretnem primeru, če ima v zvezi s tem primerom (tudi) zasebne interese; ne preprečuje pa mu delovanja v drugih, lahko celo istovrstnih primerih, v katerih takih zasebnih interesov nima.

Institut dolžnega izogibanja nasprotju interesov oziroma odpravljanja tega nasprotja je namenjen vzpodbujanju in krepitvi transparentnosti ter integritetnega in poštenega delovanja v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij ter upravljanju javnih zadev. ZIntPK nasprotje interesov definira kot »okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog«. Bistvena opredelilna elementa nasprotja interesov sta torej dva, izpolnjena morata biti kumulativno:

- zasebni interes uradne osebe in
- obstoj okoliščin, ki kažejo na to, da zasebni interes vpliva na nepristransko opravljanje javnih nalog uradne osebe, ali obstoj okoliščin, ki ustvarjajo videz, da vplivajo na nepristransko in objektivno opravljanje javnih nalog uradne osebe.

Zasebni interes uradne osebe skladno s 13. točko 4. člena ZIntPK pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane in za druge fizične ali pravne osebe, s katerimi uradna oseba ima ali je imela osebne, poslovne ali politične stike.

Uradna oseba, ki se znajde v okoliščinah, v katerih je poleg (ali namesto) javnega interesa, ki ga je dolžna zasledovati po uradni dolžnosti, prisoten (tudi) njen zasebni interes ali vsaj videz, da njen zasebni interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje njenih javnih funkcij in nalog, mora skladno z zakonom vse relevantne okoliščine v zvezi s tem razkriti svojemu predstojniku ali komisiji (slednje velja, če predstojnika

Uradne osebe so dolžne delovati v javnem interesu, na njihovo delo pa ne sme vplivati njihov zasebni interes. Zato se mora uradna oseba pri svojem delu dosledno izogibati nasprotju interesov. Najbolj elegantno to stori s (samo)izločitvijo iz takšne zadeve.

nima) in počakati na njegovo odločitev. Seveda pa ni nobenih ovir za to, da se uradna oseba ne bi kar sama izločila iz postopkov, v katerih oceni, da obstajajo okoliščine, zaradi katerih dela ne bo mogla opraviti objektivno in nepristransko, oziroma obvesti predstojnika, da zaradi teh okoliščin dela v določeni zadevi ne more opravljati. S tem se zagotavlja in dviguje integriteta ter ugled ne le konkretnega posameznika in subjekta, ki ga predstavlja, ampak tudi javnega sektorja kot celote.

Težava, ki jo komisija zaznava v praksi, pa je v tem, da so določbe ZIntPK, ki urejajo dolžno izogibanje nasprotju interesov, dvojno subsidiarne. Ob upoštevanju prvega odstavka 3. člena ZIntPK se uporabljajo le, če dolžno izogibanje nasprotju interesov za posamezne kategorije subjektov ni urejeno drugače v drugem zakonu. Nadalje pa se določbe ZIntPK o nasprotju interesov po izrecni določbi 40. člena ZIntPK ne uporabljajo za postopke, v katerih je izločitev uradne osebe urejena z drugim zakonom (npr. Zakon o kazenskem postopku, Zakon o pravdnem postopku, Zakon o splošnem upravnem postopku ipd.).

Nadzor nad nasprotjem interesov

V letu 2011 je komisija obravnavala skupaj 30 primerov, ki so se nanašali na domnevne kršitve določb o dolžnem izogibanju nasprotju interesov. V štirih obravnavanih primerih je bilo ugotovljeno nasprotje interesov, opravljeni so bili trije odstopi drugim pristojnim organom (zaradi že izpostavljene subsidiarnosti ZIntPK), v preostalih primerih pa nasprotja interesov formalno ni bilo mogoče potrditi, bodisi ker je uradno dejanje segalo v čas pred uveljavitvijo ZIntPK, ko veljavna zakonodaja še ni vsebovala dolžnosti izogibanja nasprotju interesov, ali pa osebe, ki so se znašle v nasprotju interesov, niso imele statusa uradne osebe skladno z ZIntPK.

Nadalje je komisija v preteklem letu na zahtevo različnih organov izdala 27 mnenj, smernic oziroma priporočil v zvezi z institutom nasprotja interesov, večje število pravnih mnenj in odgovorov pa je izdelala tudi na podlagi prejetih vprašanj posameznikov (po grobi oceni je med skupaj 545 odgovori in pravnimi mnenji, pripravljenimi v sklopu delovnega področja, ki zajema širši vidik nasprotja interesov, približno 25 odstotkov takšnih, ki se nanašajo neposredno na zakonsko ureditev instituta nasprotja interesov). Pri tem komisija priporoča posameznikom in organom spoštovanje sprejetih mnenj kot minimalni standard v izogib nasprotju interesov.

Nasprotje interesov – zakonodajni okvir

- dvojna subsidiarnost ZIntPK in posledično dejansko zelo ozek krog oseb, na katere se nanašajo določbe ZIntPK o nasprotju interesov, ter nezmožnost Komisije ukrepati v primeru, ko predstojnik uradne osebe ne prepozna ali spregleda nasprotje interesov,
- preozka definicija uradnih oseb, ki jih zavezujejo določbe o dolžnem izogibanju nasprotju interesov,
- težko opredeljiv pojem okoliščin, ki ustvarjajo videz, da vplivajo na objektivno in nepristransko opravljanje javnih nalog uradne osebe (dejansko pa takega vpliva morda nimajo),
- nedodelan sistem možnih ukrepov v primeru ugotovljenega nasprotja interesov; komisija lahko zahteva ukrepanje od delodajalca uradne osebe, v primeru naklepne kršenja določb o dolžnem izogibanju nasprotju interesov pa lahko o tem obvesti druge pristojne organe, pri čemer ni jasno, kateri organi naj bi to bili (razen če dejanje izpolnjuje tudi znake katerega od kaznivih dejanj).

Primer obravnave prijave na temo nasprotja interesov

Komisija je obravnavala prijavo, v kateri je bil izpostavljen domnevno nepravilni postopek pri imenovanju strokovne komisije na Ministrstvu za kulturo, kar bi lahko privedlo do nasprotja interesov. V strokovno komisijo za presojo in ocenjevanje projektov financiranja medijskih projektov v letu 2010 je Ministrstvo za kulturo imenovalo osebo, za katero ni preverilo, kje je zaposlena, temveč je od te osebe (in ostalih članov strokovne komisije) zahtevalo le izjavo, da ne opravljajo funkcij oziroma dejavnosti, ki jih prepoveduje Zakon o medijih. Po mnenju prijavitelja naj bi bil v konkretnem primeru podan sum nastanka nasprotja interesov pri članici strokovne komisije, ki ni hotela razkriti, kje je bila zaposlena v času sestavljanja predloga za sofinanciranje projektov. Komisija je pri preučitvi navedb v prijavi izhajala iz določb Zakona o medijih, Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo, ki opredeljuje vlogo strokovne komisije, in ZIntPK. Pri tem je treba poudariti, da je komisija pristojna tolmačiti, razlagati in izvajati nadzor le nad določbami ZIntPK, ostale predpise pa uporablja v povezavi z ugotavljanjem dejanskega stanja za potrebe postopkov po ZIntPK. Po določbah ZIntPK se nasprotje interesov ugotavlja le za uradne osebe. Pred uveljavitvijo novele ZIntPK-B je zakon kot uradne osebe štel osebe, ki so kot takšne določene v Kazenskem zakoniku. Z novelo ZIntPK-B, ki je stopila v veljavo 4. 6. 2011, pa je bila v zakon vnesena lastna definicija uradnih oseb, ki zajema funkcionarje, uradnike na položaju in druge javne uslužbence, poslovodne osebe in člane organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja. Na podlagi Zakona o medijih je bilo ugotovljeno, da člane strokovne komisije za presojo in ocenjevanje projektov financiranja programskih vse-

bin na področju medijev imenuje minister, pristojen za kulturo, hkrati pa zakon določa, kdo ne more biti član strokovne komisije. Iz sestave strokovne komisije in nalog, ki jih opravlja, je bilo ugotovljeno, da člani strokovne komisije nimajo statusa uradne osebe po ZIntPK, saj nimajo statusa funkcionarjev niti javnih uslužbencev, strokovna komisija pa tudi nima značaja organa upravljanja, vodenja ali nadzora v subjektih javnega prava, zato se zanje določbe ZIntPK o nasprotju interesov ne uporabljajo. Komisija je Ministrstvu za kulturo posredovala naslednje priporočilo:

»Ministrstvo, v okviru katerega delujejo strokovne komisije za ocenjevanje projektov na področju medijev, je dolžno zaradi transparentnega poslovanja z javnimi sredstvi in izogibanja dvomom v pristranskost ocenjevanja in financiranja projektov s področja medijev nadzirati in skrbeti za dosledno spoštovanje predpisov ter tudi splošnih etičnih standardov tako pri imenovanju kot pri delovanju članov strokovne komisije. Imenovanje oseb v strokovno komisijo, ki bi pri razdeljevanju javnih sredstev favorizirale svojo organizacijo ali celo sebe, bi bilo nedopustno.

V ta namen komisija ministrstvu priporoča, da pri imenovanju strokovne komisije in ob vsakokratnem novem razpisu za sofinanciranje medijskih projektov od na novo in že imenovanih članov strokovne komisije, ki jim mandat še ni potekel, poleg izjave, da ne opravljajo funkcij oziroma dejavnosti, ki jih prepoveduje 4. a člen Zakona o medijih, pridobi tudi podatke oziroma potrdila o njihovih rednih in občasnih zaposlitvah ter podatke o drugih dejavnostih, ki jih opravljajo kot pogodbeniki, zasebni podjetniki ali nosilci poslovnih subjektov.«

Primer pravnega mnenja na temo nasprotja interesov

Komisija se je opredelila do vprašanja, prejete ga od Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. To ministrstvo je na podlagi Zakona o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov objavilo razpis za »izvajanje strokovnih nalog promocije kmetijskih in živilskih proizvodov«. Ob tem je bilo ugotovljeno, da svet za promocijo, ki bo odločal o tem, kdo bo izbran na razpisu, sestavlja večina istih oseb oziroma predstavnikov institucij, ki kandidirajo na razpisu kot partnerji enega izmed ponudnikov (na razpisu sta se prijavila dva). Komisija je pri odgovoru izhajala iz določb ZIntPK o nasprotju interesov ter določb Zakona o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov. Svet za promocijo je po določbah tega zakona strokovno in usklajevalno telo ministra na področju promocije kmetijskih in živilskih proizvodov. Iz sestave ter njihovih nalog izhaja, da člani sveta niso uradne

osebe v smislu določb ZIntPK, zato se zanje določbe o nasprotju interesov ne uporabljajo. Kljub temu pa se morajo v primeru, če se znajdejo v vlogi, da odločajo o vsebini razpisne dokumentacije, ocenjujejo ponudbe ali predlagajo izbor ponudnika za izvedbo javnega naročila, hkrati pa so predstavniki organizacije, ki kandidira za izvedbo javnega naročila oziroma pridobitev sredstev, te osebe po oceni komisije zaradi zmanjšanja korupcijskih tveganj ter iz splošnih etičnih razlogov, ki terjajo pošteno razpolaganje z javnimi sredstvi, izogibati nasprotju interesov in se izločiti iz postopka odločanja o sklenitvi ter izvedbi javnega naročila. Komisija je ministrstvu ob tem priporočila, da člane sveta za promocijo k dolžnemu izogibanju nasprotju interesov zaveže v aktu o imenovanju ali v drugem aktu, ki ureja delovanje tega sveta.



Nezdružljivost funkcij

Značilnosti področja in namen regulacije

Nezdružljivost funkcij skladno z ZIntPK zajema dva instituta: prvi je nezdružljivost javne funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti, drugi pa institut prepovedi članstva in dejavnosti v organih pravnih oseb.

Nezdružljivost opravljanja funkcije s poklicno ali drugo pridobitno dejavnostjo in njene izjeme so urejene v 26. členu ZIntPK. Ta člen in posledično institut nezdružljivosti se nanaša le na poklicne funkcionarje, se pravi na posameznike, ki v zakonu določeno (časovno omejeno ali trajno) funkcijo opravljajo poklicno na način, da imajo v zvezi z opravljanjem te funkcije pravice in dolžnosti kot iz delovnega razmerja in za njeno opravljanje prejemajo plačo. Namen instituta nezdružljivosti opravljanja funkcije s pridobitno dejavnostjo je preprečevanje korupcije in nasprotja interesov zaradi zagotavljanja neodvisnega izpolnjevanja ustavno in zakonsko določenih funkcij. V splošnem je načelna prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti poleg poklicne javne funkcije namenjena zaščiti objektivnega in nepristranskega opravljanja funkcije, varovanju integritete javne funkcije ter utemeljenemu pričakovanju, da se poklicni funkcionar v največji meri posveti opravljanju svoje funkcije v javnem interesu. Na konkretni ravni pa se s prepovedjo hkratnega opravljanja pridobitne dejavnosti ob javni funkciji vnaprej preprečuje možnost nastanka korupcijskih tveganj, predvsem v obliki nasprotja interesov, ko bi posameznik zaradi zasebnega interesa, povezanega z lastno pridobitno dejavnostjo, v določenih postopkih ali primerih (lahko) v svojstvu javnega funkcionarja ravnal pristransko in neobjektivno. Prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti poleg javne funkcije ni absolutna, saj zakon dopušča nekatere izjeme in določa pogoje, pod katerimi sme poklicni funkcionar poleg javne funkcije opravljati tudi pridobitno dejavnost na zasebni ravni. Tako smejo poklicni funkcionarji poleg javne funkcije opravljati pedagoško, znanstveno, raziskovalno, umetniško, kulturno, športno in publicistično dejavnost, voditi kmetijo ter upravljati z lastnim premoženjem. O opravljanju katerekoli od navedenih dejavnosti morajo pisno obvestiti komisijo in priložiti dovoljenje delodajalca ter sklenjeno pogodbo za opravljanje te dejavnosti. Poklicni funkcionarji lahko komisijo zaprosijo tudi za izdajo dovoljenja za opravljanje druge pridobitne

Nezdružljivost funkcij – zakonodajni okvir

Možnosti

- potrjena skladnost ureditve z Ustavo RS.

Pomanjkljivosti

- subsidiarnost določb ZIntPK, ki urejajo nezdružljivost funkcije z opravljanjem dodatne dejavnosti in s članstvom ter dejavnostjo v organih pravnih oseb. Glede na 3. člen ZIntPK se določbe tega zakona o nezdružljivosti funkcij uporabljajo le za funkcionarje izvršilne veje oblasti (ministre in državne sekretarje) ter funkcionarje neodvisnih državnih organov. V razmerju do funkcionarjev sodne veje oblasti (sodnikov in tudi državnih tožilcev in državnih pravobranilcev) to ni problematično, ker je ureditev v matični zakonodaji za njih strožja, problematična pa je subsidiarnost ZIntPK v razmerju do funkcionarjev zakonodajne veje oblasti (poslancev), saj je Zakon o poslancih glede nezdružljivosti poslanske funkcije z drugimi dejavnostmi manj strog kot ZIntPK.

dejavnosti, ki ne spada med navedene izjeme.

Prepoved članstva v organih upravljanja, nadzora ali zastopanja določenih pravnih oseb javnega in tudi zasebnega prava je urejena v 27., 28. in 29. členu ZIntPK. Zakon pri tem ločuje oziroma določa različen obseg nezdružljivosti za poklicne in nepoklicne funkcionarje, pri čemer je institut prepovedi članstva in dejavnosti v osnovi prav tako namenjen zagotovitvi neodvisnega izpolnjevanja ustavno in zakonsko določenih funkcij. Določbo 27. člena ZIntPK, ki določa obseg nezdružljivosti funkcij s članstvom in dejavnostjo v organih pravnih oseb, je skupaj pet občin zaradi domnevne neskladnosti z Ustavo RS izpodbijalo pred Ustavnim sodiščem RS. Ustavno sodišče je o zahtevah odločilo 23. 6. 2011, in sicer je z odločbama U-I-230/10-16 in U-I-239/10-16 zavrglo zahtevo za oceno ustavnosti drugega odstavka 27. člena ZIntPK, glede prvega in tretjega odstavka tega člena pa je odločilo in obrazložilo, da nista v neskladju z Ustavo RS.

Delo na področju nezdružljivosti funkcij

Komisija je v letu 2011 izdala tri sistemska pojasnila, ki se nanašajo na institut nezdružljivosti funkcij, in sicer pojasnilo v zvezi z uporabo prehodne določbe, tretjega odstavka 83. člena ZIntPK, ki velja za nepoklicne župane in podžupane, pojasnilo za poklicne funkcionarje v zvezi z opravljanjem dodatne poklicne ali druge dejavnosti (26. člen ZIntPK) in Sistemsko pojasnilo o nezdružljivosti funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti in o prepovedi članstva in dejavnosti po ZIntPK. Sistemska pojasnila so dostopna na spletnih straneh komisije, njihov namen pa je osveščanje zavezancev in predstavitev vseh relevantnih vidikov zakonske ureditve instituta nezdružljivosti funkcij. Komisija je v letu 2011 v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo ter Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko pristopila tudi k izdelavi tabele nezdružljivosti funkcij in položajev. Izdelani sta bili dve sistematični tabeli, ki sta objavljeni na spletnih straneh komisije.

Komisija je pripravila tudi stališči o zahtevah za oceno ustavnosti 27. člena ZIntPK, v katerih je poudarila, da so navedbe vlagatelja zahteve, da določba 27. člena ZIntPK pomeni nesorazmeren in neutemeljen poseg v pravico samoupravne lokalne skupnosti (občine), po oceni komisije neutemeljene. Vlagatelj je namreč prezrl temeljne podlage in namen zakonodajalca, in sicer, da za krepitev pravne države zagotovi učinkovito preprečevanje nasprotja interesov javnih funkcionarjev pri izvajanju javne oblasti. Ustavno zajamčena samostojnost in pravica lokalne samouprave (občin), da na gospodaren, učinkovit, smotrni in transparenten način upravlja ter nadzoruje zadeve javnega pomena in prebivalcem na svojem območju zagotavlja ustrezno kakovost storitev javnega pomena, z določbo 27. člena ZIntPK ni v ničemer okrnjena – nasprotno. Ob upoštevanju mednarodnih standardov protikorupcijskega prava in ugotovitev Ustavnega sodišča RS v odločbi št. U-I-57/06, da preprečevanje korupcije, vključno s preprečevanjem nasprotja interesov, izhaja iz temeljev pravne države, določba 27. člena ZIntPK ustavno zajamčeno samostojnost, zakonitost in transparentnost delovanja lokalne samouprave samo še dodatno krepi. Koncentracija politične in funkcionalne moči v vlogi ene in iste osebe pa na drugi strani ogroža demokratičnost, zakonitost, učinkovitost in transparentnost javne oblasti na lokalni ravni. To predstavlja visoko tveganje za korupcijo, kar je utemeljen razlog, zaradi katerega je zakonodajalec, ob upoštevanju ustavnih in mednarodnih obveznosti države pri preprečevanju korupcije, v 27. členu ZIntPK določil temu primerne in sorazmerne ukrepe. Ustavno sodišče je stališčem komisije smiselno sledilo, saj je izpodbijana ureditev (27. člen ZIntPK) presojo tega

sodišča prestala.

Komisija je v letu 2011 z vidika morebitne nezdružljivosti funkcije preverila vse prejete obrazce o premoženjskem stanju funkcionarjev, saj je obvezen podatek na teh obrazcih tudi informacija o drugih dejavnostih in funkcijah, ki jih opravlja posameznik. Pri tem je bilo ugotovljenih šest primerov nezdružljivosti funkcij, funkcionarjem pa so bila izdana opozorila.

Komisija je v letu 2011 izdala tudi 15 opozoril in pozivov za odpravo nezdružljivosti funkcij, pri čemer so vsi opozorjeni funkcionarji razen enega opozorilo upoštevali in odpravili nezdružljivost.

Med skupaj 545 odgovori in pravnimi mnenji, pripravljenimi v sklopu delovnega področja, ki zajema širši vidik nasprotja interesov, se jih je v letu 2011 približno 30 odstotkov nanašalo na nezdružljivost funkcij.

Komisija je v letu 2011 prejela štiri vloge funkcionarjev za izdajo dovoljenja za opravljanje dodatne dejavnosti na podlagi 26. člena ZIntPK, pri čemer je v istem letu izdala tri dovoljenja.

Komisija je v letu 2011 prejela štiri vloge funkcionarjev za izdajo dovoljenja za opravljanje dodatne dejavnosti na podlagi 26. člena ZIntPK, pri čemer je v istem letu izdala tri dovoljenja.

Primer postopka izdaje dovoljenja za opravljanje dodatne dejavnosti

Komisija je ob koncu leta 2011 pridobila podatek, da poklicni župan občine hkrati zaseda tudi položaj zakonitega zastopnika zasebnega zdravstvenega zavoda. Po določbi 27. člena ZIntPK sta funkcija poklicnega župana (funkcionarja) in status zakonitega zastopnika zavoda nezdružljivi. Tej nezdružljivosti se glede na namen ZIntPK ni mogoče izogniti s prenosom pooblastil za zastopanje na drugo osebo, ampak je treba imenovati drugega zastopnika zavoda. Komisija je v skladu z določbami ZIntPK poklicnega župana opozorila na nezdružljivost njegove funkcije z dejavnostjo zakonitega zastopnika zavoda in ga pozvala, da nezdružljivost ustrezno odpravi. Poklicni funkcionar je poziv komisije spoštoval. Isti poklicni župan je na komisijo vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za opravljanje dodatne dejavnosti poleg poklicne funkcije. Komisija je izdala odločbo oziroma dovoljenje, skladno s katerim se županu za obdobje, v katerem kot poklicni funkcionar opravlja funkcijo župana, dovoli opravljanje dela zdravnika splošne medicine v ambulantni zasebnem zdravstvenem zavodu, in sicer osem ur tedensko. Kot posebno omejitev je komisija v dovoljenju določila, da Občina P. v času veljavnosti dovoljenja ne sme poslovati z zasebnim zdravstvenim zavodom. Komisija je v postopku izdaje dovoljenja najprej presojala, ali so v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji za izvedbo postopka za odločanje o dovoljenju oziroma ali se dovoljenje prosilcu lahko izda (ali izdajo dovoljenja preprečuje kakšen drug zakon in ali želi poklicni funkcionar dohodek pridobiti od organa, v katerem opravlja funkcijo). Komisija je ugotovila, da ni podana nobena od absolutnih ovir, ki bi preprečevala vsebinsko presojo prošnje za izdajo dovoljenja za opravljanje druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka. Poleg tega je v času odločanja o dovoljenju prosilcu že prenehal status

zakonitega zastopnika zasebnega zavoda, s čimer so prenehali tudi zadržki za meritorno odločanje o vlogi za izdajo dovoljenja za opravljanje dodatne dejavnosti. V nadaljnjem postopku je komisija pri presoji prošnje za izdajo dovoljenja skladno z zakonom presojala javni interes in stopnjo tveganja, da bi opravljanje te dejavnosti vplivalo na objektivno ter nepristransko opravljanje funkcije ali ogrozilo njeno integriteto. Pri presojanju javnega interesa je komisija izhajala iz dejstva, da v Sloveniji na splošno primanjkuje zdravniškega kadra. Zato je opravljanje zdravniškega poklica – poleg primarne funkcije poklicnega funkcionarja – ki posamezniku omogoča stik s prakso in po prenehanju funkcije tudi nemoteno nadaljnje opravljanje dela zdravnika, po oceni komisije ne le v interesu funkcionarja in zdravnika ter njegovih pacientov, ampak tudi v javnem interesu. Nadalje je komisija ocenila, da je stopnja tveganja, da bi opravljanje dodatne dejavnosti zdravnika splošne medicine v obsegu osem ur tedensko vplivalo na objektivno in nepristransko opravljanje funkcije poklicnega župana ali ogrozilo njeno integriteto, minimalna in dopušča izdajo dovoljenja za opravljanje dodatne dejavnosti. Edino resnejše tveganje, ki bi lahko vplivalo na objektivnost in nepristranskost opravljanja javne funkcije, pa je komisija odpravila s popolno prepovedjo poslovanja občine s zasebnim zdravstvenim zavodom. Komisija je ocenila tudi, da dodatno delo v obsegu osmih ur tedensko ne predstavlja tveganja za preobremenitev prosilca oziroma nevarnosti, da bi zaradi te dodatne dejavnosti zanemarjal svojo primarno funkcijo poklicnega župana. Glede na vse navedeno je komisija prosilcu izdala dovoljenje za opravljanje dejavnosti zdravnika splošne medicine, in sicer osem ur tedensko. Celotna odločba je (enako kot vsa ostala izdana dovoljenja) dostopna na spletnih straneh komisije.



Sanja Žgur (na sredini), pripravnica na področju nezdružljivosti funkcij, nasprotij interesov in nadzora nad sprejemanjem daril, v obdobju september 2011–junij 2012; levo Natalija Ulaga, desno Polona Osrajnik

Darila

Značilnosti področja in namen regulacije

Kot izhaja iz 1. člena ZIntPK, ta zakon z namenom krepitve delovanja pravne države določa ukrepe in metode za krepitev integritete ter transparentnosti, preprečevanje korupcije in preprečevanje ter odpravljanje nasprotja interesov. Nadzor nad sprejemanjem daril je ukrep, namenjen preprečevanju korupcije (torej primerov, ko bi posameznik darilo sprejel ali zahteval kot podkupnino) in nasprotja interesov (torej primerov, ko bi zasebni interes, ki sovpada s prejemom darila, vplival na posameznikovo odločanje oziroma opravljanje javnih nalog). Metoda, ki jo je zakonodajalec predvidel za odpravljanje obeh vrst tveganj, je omejitev vrst in vrednosti dovoljenih daril ter vzpostavitev transparentnega oziroma preglednega sistema njihovega sprejemanja. Z natančno in pregledno ureditvijo področja daril se zmanjšujejo možnosti za neutemeljene očitke in nezaupanje v poštenost funkcionarjev pri izvajanju javne funkcije, po drugi strani pa se javni funkcionar s sklicevanjem na zakonske določbe lahko izogne morebitnim zadregam ali nesporazumom pri sprejemanju daril v okviru protokolarnih, diplomatskih in drugih običajev, ko sta javni funkcionar ali njegova funkcija deležni spoštovanja in priznanja v obliki priložnostnih ali drugih daril.

ZIntPK ureja pravila v zvezi z darili le za funkcionarje in državne ter lokalne organe in nosilce javnih pooblastil. Komisija sicer dobiva veliko vprašanj in prijav glede daril javnih uslužbencev, predvsem v šolstvu, ki pa niso v njeni pristojnosti, saj omejitve v zvezi s sprejemanjem daril javnih uslužbencev ureja Zakon o javnih uslužbencih. ZIntPK v 30. členu opredeljuje protokolarna in priložnostna darila. Protokolarna darila so darila fun-



Petra Zajc, tajnica funkcionarja v uradu komisije

kcionarjem, dana s strani predstavnikov drugih državnih organov, drugih držav in mednarodnih organizacij ter institucij ob obiskih, gostovanjih ali drugih priložnostih, in darila, dana v podobnih okoliščinah. Priložnostna darila manjše vrednosti pa so darila, dana ob posebnih priložnostih, ki ne presegajo vrednosti 75 evrov in katerih skupna vrednost v posameznem letu ne presega 150 evrov, če so dana od iste osebe. Protokolarna ali priložnostna darila, ki presegajo vrednost 75 evrov, postanejo last RS, lokalne skupnosti oziroma organizacije, v kateri funkcionar opravlja svojo funkcijo. Način razpolaganja z darili, vodenje in vsebina seznama daril so določeni v Pravilniku o omejitvah in dolžnostih funkcionarjev v zvezi s sprejemanjem daril (Uradni list RS, št. 53/10, 73/10). Prav tako je treba poudariti, da ZIntPK ureja prepoved sprejemanja daril ali drugih koristi, povezanih z opravljanjem funkcije posameznega funkcionarja. Splošni pojem »darila« je v ZIntPK torej nadgrajen s povezavo (motiviranjem) z opravljanjem posameznikove funkcije, zato se ta zakon ne uporablja za darila, ki jih funkcionar prejme kot fizična oseba – posameznik (npr. rojstnodnevna in druga osebna darila v krogu družine, prijateljev ipd.).

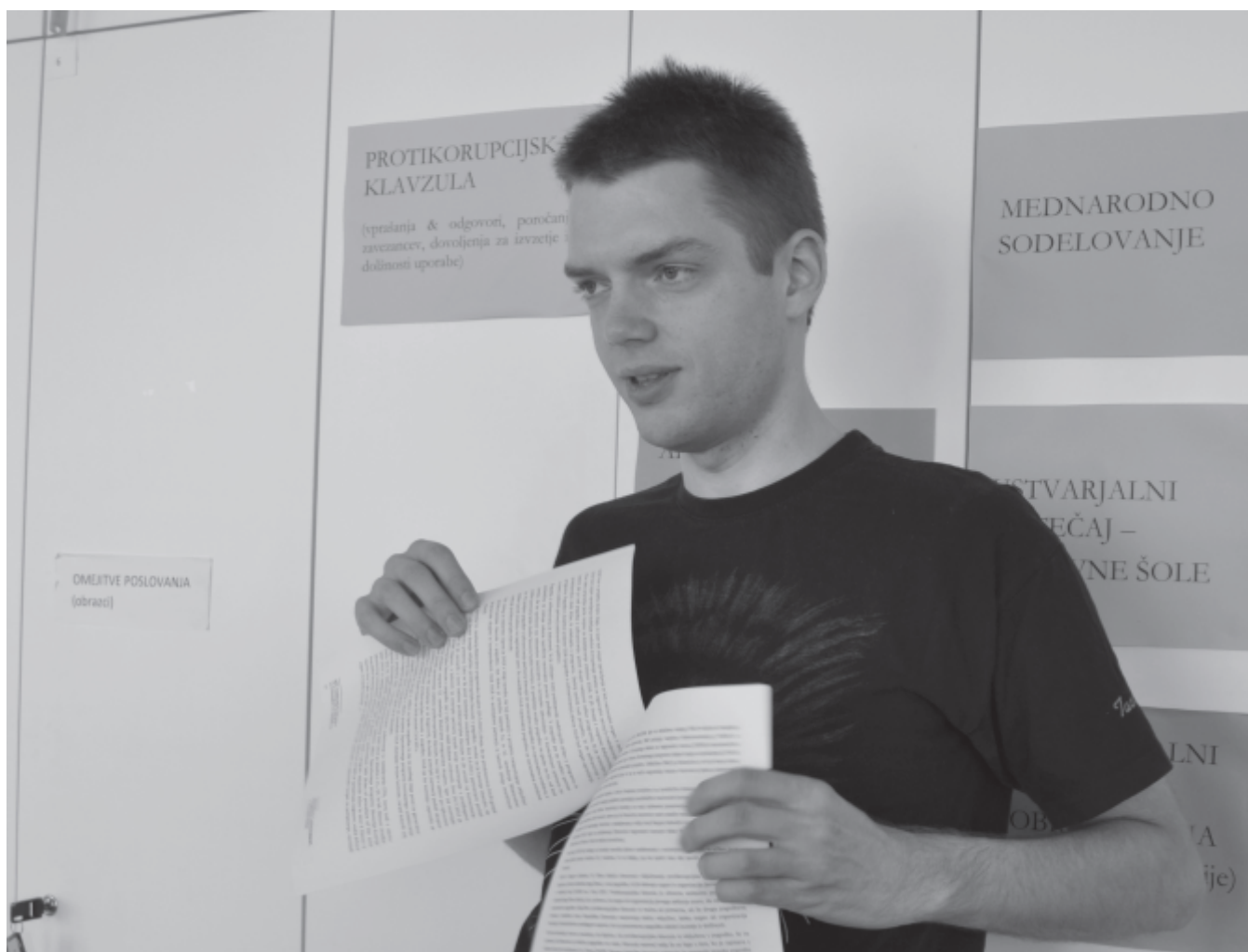
Nadzor na področju daril

Zaradi omejenih kadrovskih zmožnosti je komisija v letu 2011 izdelala le javni katalog daril, prejetih v letu 2010, ki je objavljen na spletnih straneh komisije, ter odgovarjala na prejeta vprašanja v zvezi z darili (po grobi oceni je med skupaj 545 odgovori in pravnimi mnenji, pripravljenimi v sklopu delovnega področja, ki zajema širši vidik nasprotja interesov, približno 5 odstotkov takšnih, ki se nanašajo na darila funkcionarjev). Pri tem je treba poudariti, da se javni katalog daril izdeluje ročno, kar terja veliko časa. Ob pripravi javnega kataloga komisija pri organih in funkcionarjih po potrebi preveri tudi podrobnosti v zvezi s prejemom posameznega darila. Komisija bo k informatizaciji področja izdelave javnega kataloga daril in nadzora nad prejetimi darili pristopila, ko bodo to omogočale finančne in kadrovske zmožnosti.

Primer razčiščevanja narave prejetega darila

Pri pregledu seznama in pripravi javnega kataloga daril za leto 2010 je komisija ugotovila, da je iz Kabineta predsednika Vlade RS prejela seznam daril, v katerem je bilo eno izmed prejetih daril (slika znanega slikarja) navedeno kot »priložnostno darilo« in »last funkcionarja«. Kot razlog za izročitev darila in okoliščine, v katerih je bilo izročeno, pa je bilo navedeno, da je šlo za zasebni obisk takratnega predsednika vlade pri soprogi slikarja. Komisija je v skladu z določbami ZIntPK obvestila Kabinet predsednika Vlade RS, da skladno z določbami ZIntPK vodi le evidenco priložnostnih in protokolarnih daril, ki so dana funkcionarju v zvezi z opravljanjem njegove funkcije. Darila, ki so dana funkcionarju kot fizični osebi in neodvisno od njegovega statusa funkcionarja (npr. darila dana s strani družinskih članov, prijateljev, ipd. oziroma darila, povezana z osebnimi okoliščinami), pa so osebna darila, za katera ne veljajo določ-

be ZIntPK o prepovedi oziroma omejitvah sprejemanja daril in so v vsakem primeru last funkcionarja ter jih ni treba evidentirati pri organu, v katerem funkcionar opravlja funkcijo, in posledično tudi ne pri komisiji. Komisija je Kabinet predsednika Vlade RS zaprosila za pojasnilo, ali je predsednik vlade darilo prejel kot osebno darilo ali kot darilo, povezano z opravljanjem funkcije. Iz prejetega pojasnila izhaja, da je predsedniku vlade darilo izročila soproga slikarja ob zasebnem obisku in da je glede na te okoliščine darilo njegova osebna last. Ker pa gre za darilo slovenskega umetnika, ki mora biti shranjeno kot del narodne dediščine, se je predsednik vlade odločil, da naj bo darilo last države in da naj država tudi ustrezno poskrbi za njegovo hrambo. Na podlagi prejetega pojasnila je komisija to darilo evidentirala v javnem katalogu daril za leto 2010.



Matjaž Mešnjak, svetovalec za preventivo in integriteto

Protikorupcijska klavzula

Značilnosti področja in namen regulacije

PROTIKORUPCIJSKA KLAUZULA

Protikorupcijska klavzula je od uveljavitve ZIntPK naprej obvezna sestavina pogodb, ki jih javni sektor sklepa z namenom naročanja blaga, storitev in del v vrednosti nad 10.000 evrov. Vsebina protikorupcijske klavzule sicer ne predstavlja novosti – namen klavzule je mogoče uresničiti že na podlagi splošnih načel obligacijskega prava. 3. člen Obligacijskega zakonika namreč določa, da smejo udeleženci prosto urejati obligacijska razmerja, ne smejo pa jih urejati v nasprotju z ustavo, prisilnimi predpisi ali moralnimi načeli. Koruptivno ravnanje je vsekakor v nasprotju z moralo in zakonom, to pa ima za posledico ničnost takšne pogodbe. Določitev ničnosti pogodb, sklenjenih iz koruptivnih nagibov, ni bil primarni cilj zakonodajalca – to je bilo mogoče doseči že ob obstoječi zakonodaji; primarni cilj je bil doseči zavedanje vseh strank posamezne pogodbe, da bo imela korupcija posledice, ki jih ne želijo, in da naj se ravnanj, ki so v klavzuli opredeljena kot koruptivna, vzdržijo.

Vključevanje protikorupcijske klavzule v pogodbe sodi med ukrepe za preprečevanje koruptivnih ravnanj, ki so hkrati namenjeni vzpodbujanju in krepitvi transparentnosti v procesih ter postopkih izvrševanja javne oblasti in pri upravljanju javnih zadev, pri čemer med javne zadeve štejemo postopke in procese, ki se izvršujejo v javnem sektorju. Vključitev protikorupcijske klavzule v pogodbo primarno torej zasleduje izobraževalne cilje in ima v tem segmentu tudi pomemben simbolni pomen.

Za doseganje zastavljenega cilja je treba protikorupcijsko klavzulo vključiti v čim več pogodb. Zakonska rešitev, da je klavzulo treba vključiti v vse pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov, s katerimi javni sektor izvaja javno naročanje, ta namen dosega. Pri tem je pomembno omeniti, da je »javno naročanje« mišljeno v najširšem smislu in ne zgolj v primerih, ko se izvajajo posebni postopki javnega naročanja po Zakonu o javnem naročanju. 10.000 evrov je nekakšna psihološka meja, kjer se za mnoge (manjše) organe in organizacije javnega sektorja začnejo »večji« posli.

Posledice vključevanja klavzule v pogodbe so že vidne oziroma svoj namen že dosega. Javni uslužbenci in zaposleni v zasebnem sektorju, ki so zadolženi za pripravo pogodb, namreč dejansko razmislijo o možnih tveganjih, do katerih lahko pride pri sklepanju konkretne pogodbe. V primeru, da pri sklepanju konkretne pogodbe do koruptivnih ravnanj vendarle pride, se uporabi tudi sankcija – uveljavljanje ničnosti pogodbe, kar je bila pred uveljavitvijo ZIntPK, ko je sicer bila na voljo možnost uveljavljanja ničnosti na podlagi Obligacijskega zakonika, prej izjema kot pravilo.

Že kmalu po uveljavitvi ZIntPK so se začele pojavljati težave z vključevanjem klavzule v nekatere pogodbe. Nekatere organizacije zasebnega sektorja niso bile pripravljene spreminjati svojih tipskih pogodb tako, da bi te vključevale tudi protikorupcijsko klavzulo. Po pojasnilu komisije, da javni sektor v skladu z ZIntPK pogodbe brez klavzule ne sme skleniti, so svoje stališče spremenili.

Večje težave so se pojavile pri pogodbah, ki jih javni sektor sklepa s tujimi pogodbenimi partnerji, ki prav tako niso pripravljeni spreminjati svojih tipskih pogodb za sklenitev pogosto sorazmerno majhnih poslov s slovenskimi kupci. Za takšne primere je

novela ZIntPK-B uvedla spremembo, saj komisija lahko odobri izjemo in dovoli sklenitev pogodbe brez vključitve klavzule. Sam namen klavzule – osveščanje – se v takšnem primeru doseže tako, da se pri sklepanju pogodbe uporabijo drugi protikorupcijski ukrepi – na primer dvojne kontrole na strani naročnika – komisija pa v obrazložitvi dovoljenja tudi predlaga dobre prakse, ki naj jih v zvezi s pogodbo izvaja naročnik. Dovoljenje za sklenitev pogodbe brez protikorupcijske klavzule se objavi na spletnih straneh komisije in na ta način pogodbo izpostavi »nadzoru javnosti«.

Komisija je v letu 2011 izdala dve dovoljenji za sklenitev pogodbe brez protikorupcijske klavzule.

IZJAVA O LASTNIŠKI STRUKTURI PONUDNIKA

Druga novost novele ZIntPK-B je tako imenovana izjava o lastniški strukturi ponudnika. Pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov mora naročnik – organ ali organizacija javnega sektorja – od ponudnika pridobiti izjavo, v kateri ta opiše svojo lastniško strukturo. Namen izjave je javnemu sektorju razkriti, s kom v resnici sklepa pogodbo. V preteklosti se je namreč večkrat zgodilo, da so se po sklenitvi pogodbe razkrile lastniške strukture ponudnika, ki so v nekaterih primerih segale v tuje davčne oaze, v zadnjem koraku pa se je izkazalo, da so dejanski (posredni) lastniki ponudnika osebe, s katerimi organ ali organizacija javnega sektorja zaradi omejitev poslovanja pogodb ne bi smela sklepati. Na opisani način se je bilo možno s prikrivanjem lastništva omejitvam poslovanja izogniti. Izjava, na resničnost in točnost katere je vezana veljavnost pogodbe, pomeni orodje za razkritje tovrstnih lastniških povezav, organom pa na razmeroma enostaven način omogoča preverjanje okoliščin omejitev poslovanja in nasprotij interesov.

Seveda nič ne preprečuje ponudnikom, da v izjavi ne bi navedli neresničnih in nepopolnih podatkov. Zakon ne predvideva, da bi komisija pregledala in preverila vsako izjavo – to je obveznost organov in organizacij javnega sektorja, ki so dolžne spoštovati določbe o omejitvah poslovanja in nasprotju interesov. Daje pa komisiji možnost, da izjavo v zvezi s katerokoli pogodbo zahteva in preveri. V primeru, da se ugotovi, da je izjava lažna ali da podatki v njej ne držijo, zakon predpisuje sankcijo ničnosti pogodbe. Zaradi ničnosti lahko nastane škoda, njeno povrnitev pa je mogoče v skladu z obligacijskim pravom zahtevati od stranke, ki je ničnost povzročila. Sankcija ničnosti skupaj z morebitnim odškodninskim zahtevkom je mehanizem, ki povečuje tveganje za ponudnika, ki bi dajal lažne izjave.

V zvezi s pridobivanjem izjave se pojavljajo podobne težave kot s protikorupcijsko klavzulo. Še najmanj odpora komisija zaznava pri večjih slovenskih družbah, od katerih so nekatere prosile za mnenje o ustreznosti izjav. Več težav pa je pri sklepanju pogodb s tujimi družbami. Priprava izjave zahteva več časa, kot so ga v to pripravljeni vložiti nekateri ponudniki, ki se raje odločijo, da pogodbe z naročniki iz slovenskega javnega sektorja ne bodo sklenili. Takšno težavo na področju protikorupcijske klavzule rešuje zakonsko predvidena možnost, da komisija izda dovoljenje za sklenitev pogodbe brez klavzule, pri obveznosti pridobitve izjave o lastniški strukturi pa zakonodajalec podobne možnosti ni predvidel.

Glede na to, da je izjava namenjena predvsem nadzoru nad spoštovanjem omejitev

poslovanja in nasprotja interesov, je njena umestitev v člen o protikorupcijski klavzuli sistemsko napačna in bi bolj sodila v poglavje o omejitvah poslovanja.

Delo na področju protikorupcijske klavzule in izjave o lastniški strukturi ponudnika

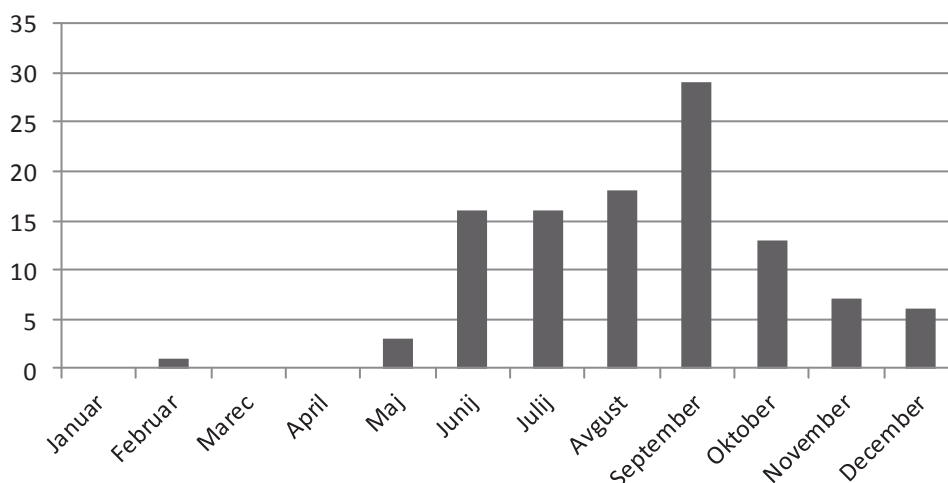
V okviru preventivne funkcije je komisija s pojasnjevanjem namena in načina uveljavljanja določbe 14. člena ZIntPK, ki se nanaša na protikorupcijsko klavzulo ter izjavo o lastniški strukturi ponudnika, pomagala pri doslednem uveljavljanju zakonske določbe. Tako je v letu 2011 pripravila 107 odgovorov v zvezi z uporabo protikorupcijske klavzule oziroma pridobitve izjave o lastniški strukturi, zavezanca opozorila na dolžnost dosledne uveljavitve določbe 14. člena ZIntPK in o tej obveznosti informirala banke ter zavarovalnice kot potencialne pogodbene partnerje zavezancev, ki ob uveljavitvi zakona niso bili pripravljeni spremeniti obstoječih tipskih pogodb.

Vprašanja, ki jih zavezanci v zvezi z obravnavano tematiko zastavljajo komisiji, bodo podlaga za izdelavo sistemskih pojasnil.

Pomemben del vprašanj se nanaša tudi na obliko in vsebino izjave o lastniški strukturi ponudnika. Komisija je zato pripravila neobvezen vzorec, s katerim želi ponudnikom pomagati pripraviti izjavo z vsemi zahtevanimi podatki.

Med korupciji najbolj izpostavljena področja delovanja javnega sektorja zaradi velikega števila – sicer manjših – javnih naročil gotovo sodi javno naročanje občin. Da bi v prvi vrsti ugotovili stanje in ga izboljšali, je komisija pozvala občine ter nekatere druge organe javnega sektorja k posredovanju seznamov pogodb, ki bi morale vsebovati protikorupcijsko klavzulo, pa te ne vsebujejo. Podrobne odgovore je prejela od večine občin, ki so tudi (ali pa predvsem) zaradi aktivnosti komisije pristopile k odpravi nepravilnosti tako, da so k pogodbam sklenile anekse. Na ta način je komisija posredno uresničila namen zakona in protikorupcijske klavzule, saj zaposleni na občinah, ki priprav-

RAZPOREDITEV ŠTEVILA POJASNIL O PROTİKORUPCIJSKI KLAUVZULI PO MESECIH V LETU 2011



ljajo ali podpisujejo pogodbe, sedaj klavzulo v nove pogodbe vnašajo z večjo skrbnostjo, s tem pa se širi protikorupcijska zavest.

Komisija je do sedaj proučila 257 informacij, posredovanih s strani zavezancev, v zvezi z dosledno uveljavitvijo 14. člena ZIntPK.

Protikorupcijska klavzula in izjava o lastniški strukturi – zakonodajni okvir	
Možnosti	Pomanjkljivosti
- protikorupcijska klavzula je dobro orodje za širjenje protikorupcijske zavesti o prepovedanih ravnanjih; - opustitev vključitve klavzule v pogodbo pomeni prekršek; - v določenih primerih je mogoča izjema, tako da klavzule v pogodbo ni treba vključiti; - kršitev protikorupcijske klavzule pomeni ničnost pogodbe; - izjava o lastniški strukturi ponudnika je uporabno orodje za preverjanje okoliščin omejitev poslovanja in nasprotij interesov, ki so pogosta korupcijska tveganja; - izjava o lastniški strukturi ponudnika pomeni dodatno možnost preverjanja (ang. Checks and Balances), ki je edini pravi način boja proti korupciji; - lažna oziroma neresnična izjava je sankcionirana z ničnostjo posla, obstaja pa tudi možnost povrnitve škode v primeru ničnosti.	- zakon ne določa ukrepov, ki bi predstavljali alternativo vključitvi protikorupcijske klavzule v pogodbo – dovoli se izjema, ne določa pa se obveznosti, da naročnik namesto tega ukrepa izvede katerega drugega; - sankcija ničnosti lahko povzroči, da bo škodo utrpel tudi javni sektor, vendar je ne bo mogoče povrniti. V primeru, ko se ugotovi ničnost pogodbe, so zaradi tega nični tudi akcesorni pravni posli. Na primer: če sodišče ugotovi, da je pogodba za izgradnjo mostu nična, bo ničen tudi dogovor o garanciji za kvaliteto gradnje. Kljub temu, da bo most zgrajen, zanj ne bo nihče jamčil; - ni predvidena možnost izdaje dovoljenja, da se pogodba sklene brez izjave o lastniški strukturi. Nekateri ponudniki niso pripravljeni izdati izjave in se raje odpovedo sklenitvi posla s slovenskim naročnikom, ki zato ostane brez blaga, storitev ali del, ki jih potrebuje.

Primer postopka izdaje dovoljenja za sklenitev pogodbe brez PK	
Ministrstvo za zunanje zadeve je vložilo predlog za izdajo dovoljenja za izvetje iz dolžnosti vključitve protikorupcijske klavzule v najemno pogodbo, ki so jo nameravali skleniti za najem prostorov veleposlaništva v tuji državi. Ministrstvo je navedlo, da so poskušali skleniti pogodbo s protikorupcijsko klavzulo, čemur pa je nasprotovala druga pogodbeni stranka. Ta je navedla, da je takšno pogodbeno določilo nenavadno in nedopustno v njihovem pravnem redu, da lahko ničnost predpiše samo zakon, ni pa ga mogoče dogovoriti s pogodbo. Ministrstvo je za sklenitev pogodbe pridobilo več ponudb. Navedli so še, da je sklenitev pogodbe nujna in da je odprtje veleposlaništva v javnem interesu predvsem zaradi gospodarskega povezanja z državo. Pri presoji zahtevka je komisija ugotavljala več okoliščin. Očitno je, da je sklenitvi pogodbe s klavzulo nasprotovala tuja pogodbeni stranka. To načeloma ne bi bil dovolj dober razlog za	dovolitev izvetja, saj bi lahko ministrstvo sklenilo pogodbo s stranko, ki takšni klavzuli ne bi nasprotovala. Navedba, da je takšna klavzula nenavadna in celo nedopustna v pravnem redu države, pa pomeni, da ne bi bilo mogoče skleniti pogodbe s klavzulo z nobeno drugo osebo. Ta država je sicer znana po tem, da ima nestabilen politični režim, njen pravni red pa izhaja iz povsem drugačnih zgodovinskih in kulturnih osnov kot slovenski. S tem so podane objektivne okoliščine, ki onemogočajo sklenitev pogodbe s protikorupcijsko klavzulo – le te izhajajo iz domene države in ne iz domene pogodbenih strank. Komisija je presojala tudi javni interes za sklenitev pogodbe in ugotovila, da bi ob neskenitvi pogodbe prišlo do večje gospodarske škode, zaradi česar je sklenitev pogodbe – ob upoštevanju, da je predlagatelj poskrbel za transparentnost tako, da je zbral več ponudb in izbral najugodnejšo – dovolila.



2.2 razdelek

**Integriteta, odgovornost,
transparentnost, preventiva**

Krepiti integriteto, transparentnost, odgovornost

»Few will have the greatness to bend history itself, but each of us can work to change a small portion of events, and in the total of all those acts will be written the history of this generation.«

Robert F. Kennedy

Če povzamemo in dopolnimo zgornjo misel:

»Malo jih je imelo in bo imelo veličino, ki jim bo zgodovina pripisovala spremembe, toda vsak izmed nas ima veličino k tem spremembam dodati svoj prispevek in seštevek teh resnično spreminja in premika na videz nemogoče. Zato ne drži, da posameznik nič ne more in da se ne da nič narediti, proti tej trditvi ima zgodovina preveč dokazov.«

Čeprav je Ustavno sodišče RS že v svoji odločbi U-I-57/06 z dne 13. 4. 2006 zapisalo, da dolžnost preprečevanja korupcije izhaja iz splošnega načela zakonitosti delovanja državnih organov in njihovih funkcionarjev kot enega od načel pravne države, pa je pojem »preprečevanje korupcije« pogosto vsebinsko težko zapolniti – oziroma določiti izhodišča za delovanje pravne države, usmerjene v preprečevanje korupcije. Prejšnji zakon s tega področja, ZPKor, je o izhodiščih molčal, njegov poudarek pri preprečevanju korupcije pa je bil predvsem na represiji, vendar pa za doseg tega cilja ni predvidel učinkovitih mehanizmov. Je pa zato veliko bolj določen in razdelan ZIntPK, z veljavnostjo od junija 2010. V ospredje je postavil vprašanja integritete delovanja javnega sektorja, preventivne naloge institucij javnega ter zasebnega sektorja, omejevanje in preprečevanje korupcije in nasprotja interesov, tudi skozi večje zahteve po transparentnosti, ter vprašanje kakovosti vladanja predvsem z zahtevo po sprejemanju odgovornosti posameznikov in institucij za odločitve ter delovanje.

Upoštevati moramo, da je sistemska korupcija stanje, ko posamezniki ali interesne skupine ustvarijo okolje, v katerem načrtno in sistematično izkoriščajo institucionalne, organizacijske, kadrovske ali druge mehanizme moči za uresničevanje koruptivnih, nezakonitih, neetičnih, kriminalnih in drugih podobnih namenov ter ciljev. Za pripravljano fazo tega stanja je med drugim značilno tudi bolj ali manj izrazito zanemarjanje ali zmanjševanje pomembnosti pravnih in etičnih norm, pojavljanje in razvoj manjših interesnih skupin (klik), ki se hočejo okoristiti na račun drugih (klikarstvo), nameščanje zastopnikov klik na javne funkcije, nezakonite in neetične zahteve uradnim osebam pri opravljanju njihovih javnih nalog, spodkopavanje medsebojnih odnosov, ustvarjanje okolja strahu, sumničenja, negotovosti ... z vsem tem pa tudi razkrajanje notranje kulture organizacije, institucije, sistema.

Zgolj represija v primeru sistemske korupcije ni dovolj, pa tudi ustrezna ni, saj v takšnem stanju tudi pravosodni sistem ni imun na sistemsko korupcijo oziroma je mogoče odklonska vedenja in ravnanja najti tudi tam. V opisanem stanju je edini možen način zagotovitve delovanja pravne države s krepitvijo integritete vsakega posameznika z različnimi orodji, kot so načrti integritete, dosledno uveljavljanje odgovornosti posameznikov za njihova ravnanja, zahteva po bolj odprtem delovanju posameznikov in institucij, predvsem v javnem sektorju, in nenazadnje, krepitev zavedanja, da je preventivno ravnanje vseh ne le najcenejše, ampak tudi najučinkovitejše.

Omejevanje sistemske korupcije je ključno, saj ta najbolj ogroža Republiko Slovenijo in njeno delovanje kot pravne države.



Karmen Cvar, finančna služba in Žarko Stevanović, nadzornik za omejevanje korupcije

Krepitev integritete

Načrti integritete

Do sedaj je vse preveč prevladovalo prepričanje, da je preprečevanje korupcije zgolj naloga Komisije za preprečevanje korupcije in organov pregona. To je podobno kot če bi trdili, da je za naše zdravje v prvi vrsti odgovorno Ministrstvo za zdravje, sami pa pri tem ne želimo imeti bistvene vloge. Zdravje in integriteta imata tudi sicer veliko skupnega – ko je organizem oziroma institucija zdrava, deluje dobro in se krepi. Če mislimo in ravnamo dobro ter pošteno, znamo pravočasno identificirati in obvladovati dejavniške tveganj.

Zato komisija je in bo veliko truda na področju preventivnega delovanja še naprej posvečala izgradnji učinkovitega orodja za krepitev integritete in identifikacijo korupcijskih tveganj, da bi z njim povečala občutljivost in pozornost vsakega posameznika v javnem sektorju, da pravočasno identificira odklone oziroma tveganja, omeji njihove negativne posledice ter zmanjša možnosti pojava novih tveganj. Komisija bo v primeru izkazanega interesa za tako orodje s strani zasebnega sektorja v okviru svojih zmožnosti sodelovala tudi s slednjim.

S spremembo ZIntPK je komisija v zvezi s krepitvijo integritete pridobila dodatno pristojnost, in sicer sme v primeru ocene izrazite izpostavljenosti korupciji ali drugim oblikam protipravnega ravnanja javnemu subjektu, ki izvaja dejavnost v javnem interesu in razpolaga z javnim premoženjem, odrediti, da v sodelovanju s komisijo izdelava načrt integritete. V enem od takšnih primerov je poleg aktivnosti za skupno izdelavo načrtov integritete komisija uresničila še drugo izmed svojih pristojnosti, kot jih določa ZIntPK, in sicer je Državnemu zboru RS podala mnenje k predlogu zakona, ki – med drugimi subjekti – zavezuje tudi javni subjekt, kateremu je komisija odredila izdelavo načrta integritete.

Načrt integritete je orodje, s katerim zaznamo, vrednotimo in odpravljamo korupcijska tveganja. Na ta način se povečuje pozornost in občutljivost vsakega posameznika v javnem sektorju, da odklone zazna, omeji in zmanjšuje možnost njihovega pojavljanja.

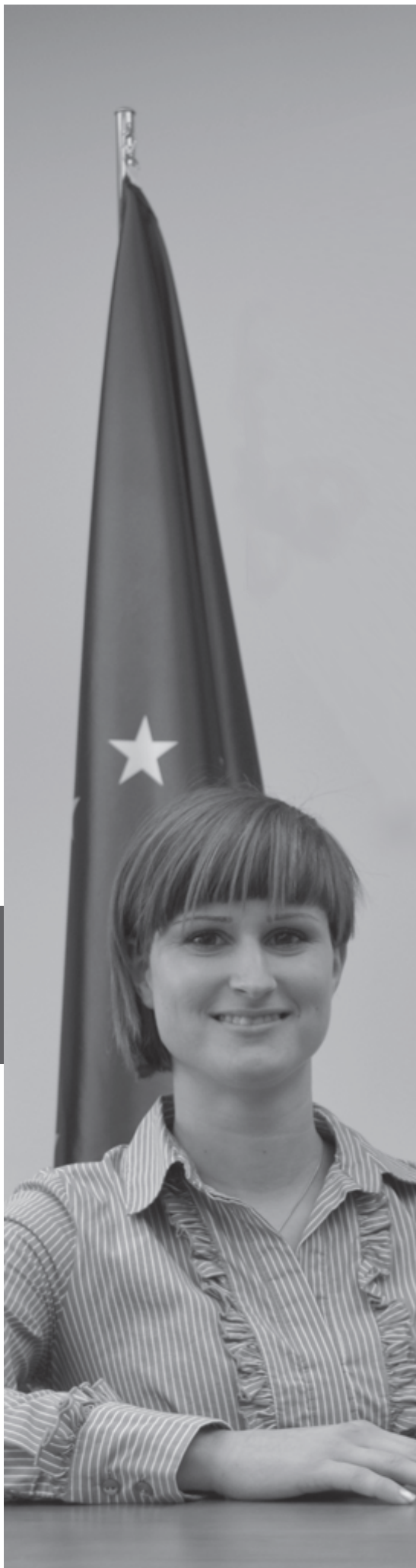
Primer odreditve izdelave načrta integritete (NČI)

Glede na obveznosti javnega subjekta, ki letno razpolaga z okoli 20 milijoni evrov javnega denarja in deluje v javnem interesu – s tem namenom je namreč po Zakonu o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije (ZLPLS) in svojem odloku o ustanovitvi tudi ustanovljen – je izvajanje dejavnosti in razpolaganje z javnim premoženjem v tem primeru izrazito izpostavljeno tveganjem korupcije in drugim oblikam protipravnega ravnanja. Na to nakazujejo podatki komisije, ugotovitve sodišč, revizijska poročila Računskega sodišča RS in uvodne ocene Predloga za spremembo ZLPLS (EPA 2014-

V).

Ob upoštevanju višine in namena porabe sredstev, s katerimi razpolaga javni subjekt, ter še posebej dejstva, da končni namen porabe teh sredstev ni financiranje njegovih članic kot takih, temveč pomoč družbe in države socialno šibkejšim, ki po Ustavi RS uživajo posebno ustavno varstvo, je torej komisija v skladu s pristojnostmi po ZIntPK javnemu subjektu izdala odredbo o izdelavi načrta integritete in Državnemu zboru RS podala mnenje k Predlogu ZLPLS-D (EPA 2014-V).

S tem se komisija vedno bolj približuje cilju zakonodajalca, ki izhaja že iz samega duha zakona, še posebej pa iz definicije integritete – prevzem odgovornosti vsakega posameznika in še zlasti predstojnikov, da v okviru svojih možnosti ter zmožnosti prispevajo k omejevanju in preprečevanju navedenih odklonskih ravnanj, s tem pa izboljšujejo obstoječe razmere, v katerih ni učinkovitega delovanja pravne države. Ravno zato je zakonodajalec pri uresničevanju namena zakona v 2. členu določil, da načrtovanje in ocenjevanje integritete na vseh ravneh spodbuja ter krepi sposobnost posameznikov in institucij, da prevzamejo odgovornost za razvoj integritete in s tem tudi za prepre-



čevanje ter odkrivanje korupcije.

Primer institucije, ki je komisijo zaprosila za pomoč pri NčI

V drugim primeru je soroden javni subjekt sam izrazil željo po pripravi načrta integritete in komisijo zaprosil za sodelovanje. Senat komisije je odobril prošnjo in jo pozdravil kot primer dobre prakse, v katerem se javni subjekt zaveda pomembnosti načrta integritete.

Za krepitev integritete, proaktivne kulture preprečevanja korupcije, sposobnosti identifikacije korupcijskih tveganj in izbora najustreznejših ukrepov za njihovo odkrivanje ter odpravljanje pa je proces izdelave načrta integritete enako pomemben kot sam načrt, če ne še bolj. Zato je komisija tudi v letu 2011 večino aktivnosti na področju integritete usmerila v usposabljanje zaposlenih za pripravo in izdelavo načrta integritete, prepoznavanje in uporabo institutov ZIntPK v praksi in identifikacijo tveganj korupcije ter drugih protipravnih ter neetičnih ravnanj, upoštevanje specifičnosti dejavnosti in okolja, v katerem deluje ter nanj vpliva posamezna oseba javnega prava.

Glede na to, da smo za preventivo pristojni in odgovorni vsi, se preventiva komisije obrača k in nagovarja vsakega posameznika. Zakaj? Slabo stanje v neki družbi je odvisno od različnih okoliščin, elementov; tudi zaradi slabih predpisov, politik, strategij, odnosov. Toda navedeno stanje ni takšno »samo od sebe«, ampak zaradi našega delovanja, ki pa je v prvi vrsti odvisno od naše etične discipline oziroma etične in moralne naravnosti. Za in pred vsako aktivnostjo je najprej posameznik – in ta postavlja ali odpravlja meje. V prid temu govorijo dejstva, kot so obstoj najrazličnejših metod, orodij in postopkov, ki so sama po sebi neuspešna – zato verjetno tudi dvom ljudi v uporabnost in učinkovitost vedno novih orodij, ki nas »bodo naredila boljše«.

Zato komisija ves čas poudarja, da bistvo izdelave načrta integritete ni dokument s svojimi tabelami, ampak gre za postopen in učeč proces, v katerem se zavemo, ozavešimo in kot posamezniki v okviru svojih možnosti in zmožnosti prevzamemo

NčI v mednarodnem projektu EACT

Predstavitev načrta integritete je tudi del evropskega projekta EACT, v katerega je Slovenija skupaj z Avstrijo in Slovaško vključena kot partnerska država. Slovenija je v okviru preventivnega dela projekta državam članicam EU, ki v projektu sodelujejo kot slušateljice, predstavila načrt integritete kot inovativno orodje

za obvladovanje korupcijskih in drugih tveganj za neetično ravnanje. Projekt se je pričel izvajati leta 2011 in se bo zaključil s konferenco leta 2013 v Sloveniji, v tem obdobju pa bo komisija v Sloveniji izvedla tri delavnice, na katerih bo med drugim predstavila tudi uporabnost načrta integritete.

odgovornost za oblikovanje bolj ali manj etičnega okolja, v katerem delujemo in na katerega sovplivamo.

Kot takega ga zagotovo prepoznavajo tako zaposleni v javnem kot zasebnem sektorju in različna civilna združenja, saj se število prošelj za sodelovanje s komisijo povečuje. Komisija se je odzvala povabilom domačih in tujih institucij javnega, zasebnega in civilnega sektorja (nevladnih organizacij) na različne konference, posvete, predstavitve, delavnice, delovne sestanke, skupščine, seje upravnih odborov ipd.

Le posameznik sam je tisti, ki lahko v določenem trenutku v določeni situaciji postavi mejo med etičnim in neetičnim.

Komisija želi posebej izpostaviti, da so bili in so njenega svetovanja ter pomoči deležni vsi zavezanci za izdelavo načrta integritete, in sicer brezplačno. Komisija je kot »skrbnik« ZIntPK dolžna poskrbeti za njegovo implementacijo in si prizadevati, da čim več zavezancev dobi informacije, povezane z njihovimi nalogami glede izvajanja ZIntPK. Postavljanje dodatnih ovir z zaračunavanjem takšnih »storitev« ni le v nasprotju s smislom zakona in pristojnostjo vsakega organa, ki je »skrbnik« posameznega zakona, ampak pomeni tudi negospodarno rabo javnih sredstev in ustvarjanje »niš« za zaslužek zasebnega sektorja; ta pa je pogosto tesno povezan s funkcijami in javnimi uslužbenci, ki z zasebnimi izvajalci sodelujejo ter

prek njih prejemajo plačilo za delo, ki spada v okvir njihovih zaposlitev v javnem sektorju.

Razširjenost nujenja tovrstnih (javnih) storitev s strani zasebnega sektorja je tudi na področju priprave načrtov integritete zasebnemu sektorju poslala napačen signal, saj je ta poizkušal poseči po odplačnem izvajanju nalog, ki so v skladu z ZIntPK v izključni pristojnosti državnih ali lokalnih organov ter se ne smejo in ne morejo prenašati na zasebni sektor. Zaradi razširjenosti takšnih praks je zato zasebni sektor opozorilo komisije javnemu sektorju o nujnosti zavrnitve ponudbe takšnih odplačnih storitev označil kot kršitev ustavnega načela svobodne gospodarske pobude.

Če so se v prvi polovici leta 2011 zavezanci na delavnicah komisije za izdelavo načrta integritete večinoma šele usposabljali, kako z integriteto »izolirati« njihove institucije pred korupcijskimi tveganji, jih je v drugi polovici leta skoraj polovica – ne glede na zakonsko podaljšani rok oddaje komisiji na 5. 6. 2012 – načrte integritete že izdelala. Medtem ko ti zavezanci o načrtih integritete že prvo ali drugo tromesečje poročajo svojemu vodstvu, jih nekateri skupaj s komisijo že pregledujejo, ocenjujejo in usklajujejo z novim dejanskim stanjem.

»Najbolj vroča mesta v peklu so rezervirana za tiste, ki se v času moralne krize ne opredelijo.«

Nekdanji predsednik ZDA John F. Kennedy povzel po Danteju Alighieriju (Božanska komedija)

Sodelovanje KPK z zavezanci za NčI

V letu 2011 je komisija izvedla že več kot 100 usposabljanj o ZIntPK, zavezanci so imeli prek odprte telefonske linije vsak dan možnost s predstavnikom komisije razreševati problemska vprašanja v zvezi z načrti integritete njihove institucije. Poleg tega je komisija nadaljevala z možnostmi osebnega razgovora o pripravi preliminarne in končne ocen že izdelanih načrtov integritete, ki so se jih radi posluževali. Od takšnih pristopov smo imeli korist oboji, tako zavezanci kot komisija; tako se izmenjujejo znanja, identificirajo problemi in načini za njihovo odpravo. Zaradi takšnega pristopa so aktivnosti komisije v zvezi z izobraževanjem bolj usmerjene v problematiko specifičnosti istovrstnih oseb javnega prava. K nadgradnji prispeva-

jo srečanja komisije tako s skrbniki načrtov integritete oseb javnega prava kot tudi z združenji istovrstnih oseb javnega prava.

S tem si izmenjujemo izkušnje, dvigujemo zavest, povečujemo občutljivost za prepoznavanje in obvladovanje koruptivnih tveganj in se drug od drugega učimo.

Komisija tako uspešno prevzema in izvaja svojo preventivno oziroma svetovalno vlogo, saj se zavezanci in drugi vse pogostejše obračajo nanjo, tudi kadar so pri svojem ravnanju v dvomu. Ob tem nastaja mreža institucij in ljudi, s katerimi bomo s ciljem preprečevati korupcijo ter druge oblike kriminalitete razvijali znanje ter povečevali transparentnost in odgovornost javnega sektorja.

Kljub opisanemu napredku pri dojemanju načrta integritete kot uporabnega orodja za identificiranje in vrednotenje korupcijskih tveganj, pa nekateri zavezanci še vedno menijo:

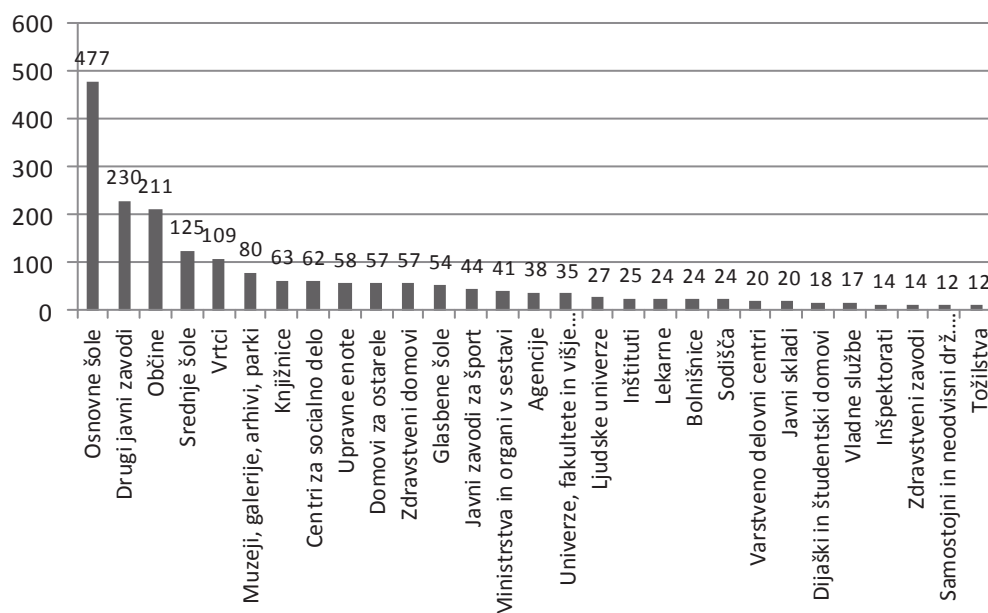
Pomisliki nekaterih zavezancev o izdelavi načrtov integritete	
da je to samo dodatno administrativno obremenjevanje javnega sektorja;	»Izogibanje korupciji, ne globi!« Načrt integritete se kot administrativno obremenjevanje javnega sektorja pokaže samo pri tistih zavezancih, ki naredijo načrt integritete po »liniji najmanjšega odpora«. Takšni zavezanci navadno izpolnijo načrt integritete formalno popolno, le v izogib plačilu globe. Tako izdelan načrt integritete zavezanca reši le globe, ne rešuje in preprečuje pa koruptivnih tveganj in tveganj drugih neetičnih ravnanj, ki se v primeru izpolnitve instituciji vrnejo kot bumerang. Cilj komisije ni število izrečenih glob, ampak vzpostavitev preventivnega delovanja posameznikov.
da naj načrt integritete naredi komisija ali resorno ministrstvo – »naj se vse predpiše, mi bomo pa izvajali«;	»Načrt integritete ni predpis – je proces!« Načrt integritete nastaja in živi kot notranji kontinuiran proces, ki ga vodimo, oblikujemo in spreminjamo zaposleni, glede na okoliščine – dejavnike tveganj, s katerimi se soočamo v okoljih, v katerih delujemo. »Povej mi in pozabil bom, pokaži in zapomnil si bom, pusti, da sam naredim in obvladal bom.« <i>Konfucij</i>
da širši javni sektor ni pravi naslov za identifikacijo in obvladovanje koruptivnih tveganj, načrti integritete pa bi se morali nanašati samo na državne organe, »ker je korupcija samo tam, kjer so funkcije onarji«;	»Žal ni tako.« Žal se koruptivna tveganja pojavljajo povsod, sama oblika in stopnja posameznih koruptivnih ravnanj pa nikakor ne sme pomeniti stroge ločnice med koruptivno bolj in koruptivno manj izpostavljenimi organi, saj je bilo večkrat prepoznano, da se korupcija lahko razširi prav do skrajnih meja glede na možnosti, ki obstajajo v posameznem okolju. Že po vzpostavitvi Supervizorja se je pokazalo, da so se v nekaterih institucijah javnega sektorja, o katerih je javnost menila, da so korupcijsko zelo nizko tvegana, izpolnila korupcijska tveganja najhujših oblik. Z načrtom integritete komisija ne predpostavlja, da so vse institucije enake kot tista gnila jabolka, ki se redno pojavljajo v medijih, ampak želi, da zaposleni aktivno sodelujejo pri skrbi za svoje okolje in s svojo integriteto še naprej uspešno preprečujejo izpolnitev in novo pojavnost korupcijskih tveganj v svoji instituciji. Korupcija »ni izbirčna«, ustreza ji vsak posameznik, vsak organ, vsaka statusna oblika, vsaka funkcija, vsak položaj, vsako pooblastilo.
da je preprečevanje korupcije naloga in pristojnost komisije, policije, sodišč ter drugih institucij, ne pa zavezancev, ki jim izdelavo načrta integritete narekuje ZIntPK;	»To je podobno, kot če bi trdili, da je za naše zdravje v prvi vrsti odgovorno Ministrstvo za zdravje, če pa bomo našli še kaj časa, bomo pa za svoje zdravje kaj postorili še sami.« Korupciji je treba onemogočiti njeno pojavnost in to je naloga vsakega posameznika. V trenutku, ko se z njo pričnejo ukvarjati pravosodni organi in organi pregona, to pomeni, da nekdo od nas predhodno ni opravil svoje naloge – nekdo je opustil dolžno ravnanje. »Razlika med kurativo in preventivo je v tem, da smo za slednjo pristojni in odgovorni vsi.« <i>Natalija Drnovšek in Iva Peternel, Komisija za preprečevanje korupcije</i>

• da so načrtom integritete lahko kos »samo pravniki« ali da moraš za to imeti specializirano znanje; »Korupcijo lahko ustvari ali prepreči vsak!« Načrt integritete je bil že ob samem nastajanju oblikovan tako, da ga lahko izdeluje vsakdo. Zaželeno je, da pri njegovi izdelavi, izvajanju in razvijanju sodelujejo vsi zaposleni, ne glede na poklic, izobrazbo, funkcijo, položaj, ampak glede na znanje in poznavanje tveganj svoje institucije. »Če ne verjameš, da zmoreš, potem res nimaš nobenih možnosti.« <i>Arsène Wenger</i>
• da vodstvo ne bo dopustilo, da naredijo načrt integritete, ki bi zajel vsa tveganja posamezne institucije, in zato v tem »ne vidijo smisla«; »Za spregledane stvari bomo posledice nosili vsi!« Takšna ravnanja predstavljajo za poslovanje institucije visoko stopnjo tveganj, in to ne le korupcijskih. Ta del odgovornosti je na strani vodstva, na vas pa je, da na tveganja opozorite, ker velja, da kdor molči, se strinja (latinski pregovor). »Pogum je ohranjanje dostojanstva v stresnih situacijah.« <i>Ernest Hemingway</i>
• da je načrt integritete samo »kos papirja«, ki ne more preprečiti korupcije; • ker so ljudje apatični in prepričani, da se nič ne da spremeniti, raje sploh ne poizkušajo, in to kljub zavedanju, da tisto, kar in kako delajo, ni pričakovano ravnanje; • tisti, ki imajo voljo, se bojijo morebitnega šikaniranja in bodo zato k izdelavi načrta integritete pristopili zgolj formalno; »Ob taki miselni naravnosti to celo drži. Torej?« »Da bi spremenili okoliščine, najprej začnite razmišljati drugače.« <i>Norman Vincent Peale</i>
»Če mislite, da zmorete, ali če mislite, da ne zmorete – v obeh primerih imate prav.« <i>Henry Ford</i> »Nič ne more preprečiti človeku s pravo miselno naravnostjo, da bi dosegel zastavljene cilje.« »Nič na svetu ne more pomagati človeku z napačno miselno naravnostjo.« <i>Thomas Jefferson</i>

Načrt integritete je dejansko namenjen ravno zavračanju tovrstnih pomislekov in ustvarjanju pogojev za njihovo odpravo. Glede na stanje oddanih načrtov integritete, pa tovrstne pomisleke deli vedno manj zavezancev.

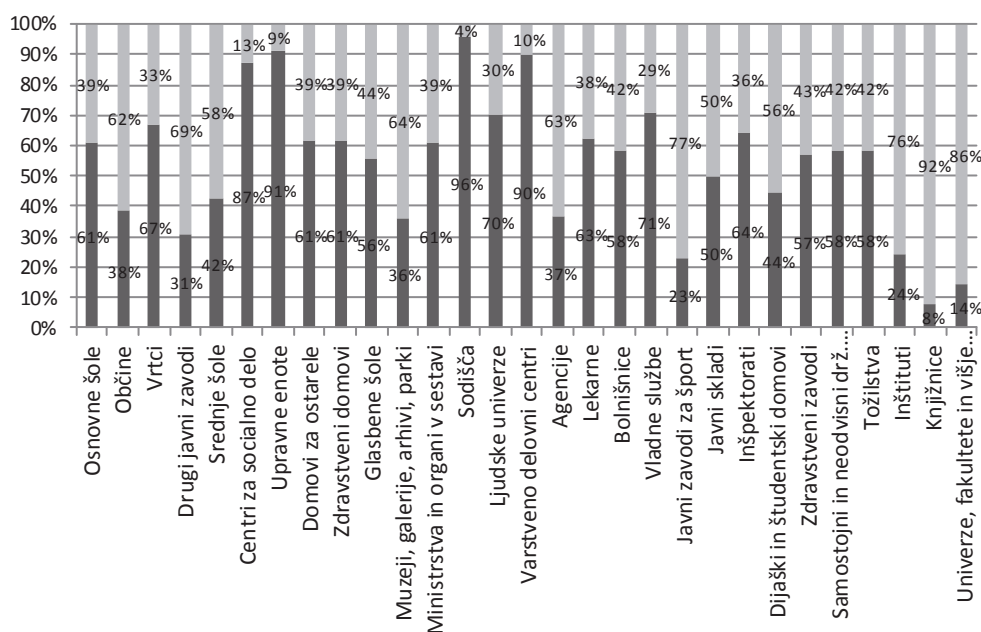
Ponovno pa so se pojavila vprašanja o tem, kdo je dejansko dolžan narediti načrt integritete in kdo ne. Zakon je jasen: to so državni organi, samouprave lokalne skupnosti, javni skladi, javne agencije, javni zavodi in javni gospodarski zavodi. Vendar se število zavezancev za izdelavo načrtov integritete spreminja tudi glede na to, ali morajo posamezne notranjeorganizacijske enote pripraviti svoje lastne načrte. O tem odloči predstojnik, ki mora realno oceniti, ali bo notranje organizacijski enoti odredil izdelavo načrta integritete ali ne in za to odločitev prevzeti odgovornost.

ŠTEVILO ZAVEZANCEV ZA IZDELAVO NAČRTA INTEGRITETE



Število oddanih načrtov integritete bo med drugim odvisno tudi od odločitve zavezanca, katera organizacijska enota naj izdela svoj, torej lastni načrt. Ta odločitev bo odvisna ne samo od delitve področij oziroma virov ter metodologije upravljanja s tveganji, ampak še zlasti od dejavnikov kot so velikost, kompleksnost, število zaposlenih, višina razpoložljivih javnih sredstev, specifičnost delovnih nalog, pristojnost, odgovornost v razmerju do nalog drugih enot, specifična tveganja in drugih dejavnikov, ki zavezanca obvezujejo ali odvezujejo, da za posamezno organizacijsko enoto odloči (ne)izdelavo lastnega načrta integritete.

DELEŽ ZAVEZANCEV, KI SO OZIROMA ŠE NISO ODDALI NAČRTA INTEGRITETE, NA DAN 31. 12. 2011



Spodnji del stolpca – delež zavezancev, ki so oddali načrt integritete
Zgornji del stolpca – delež zavezancev, ki še niso oddali načrta integritete

Kaj komisija počne s prejetimi načrti integritete? V nasprotju z reševanjem prijav korupcijskih ravnanj, pri katerih se komisija v svojih postopkih osredotoči na ustrezno ureditev konkretne situacije, želi in namerava z obdelavo načrtov integritete problematiko odpraviti oziroma urediti s sistemsko rešitvijo. S takšnim sistemskim pristopom ustvarimo pogoje, da se določena situacija v bodoče ne ponovi oziroma da potencialna tveganja pravočasno prepoznamo in zoper njihovo uresničitev sprejmemo ustrezne ukrepe.

Komisija pri iskanju in identifikaciji najprimernejših ukrepov za ustrezno sistemsko rešitev medsebojno primerja in analizira tveganja iz načrtov integritete različnih institucij ter istočasno ugotavlja, katere institucije s skupnim delovanjem vplivajo na (ne) obstoj in (ne)uspešno preprečevanje posameznih korupcijskih tveganj.

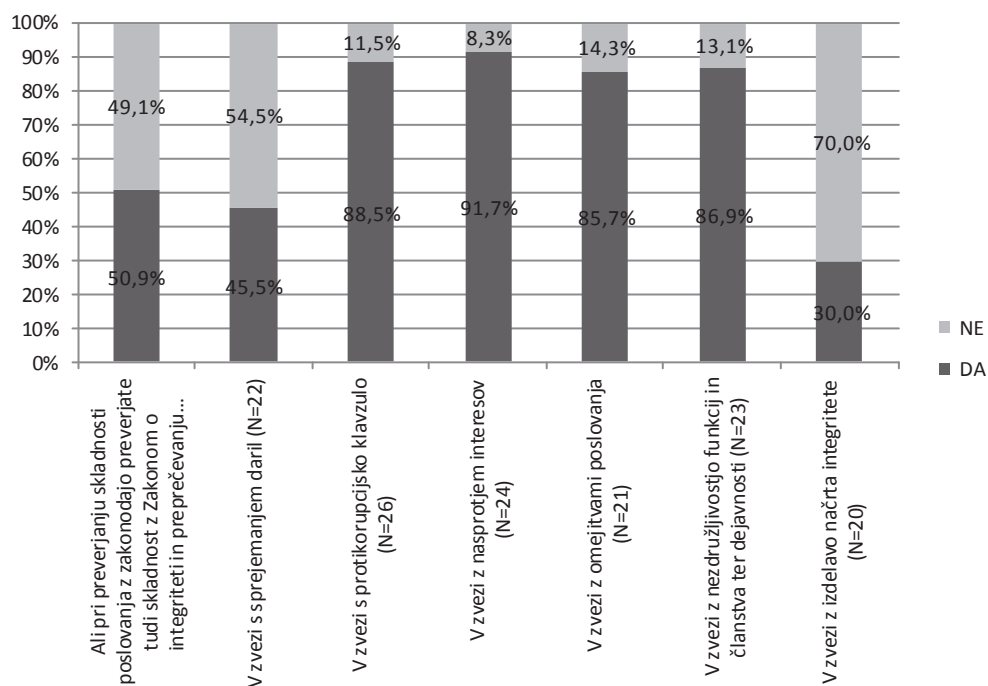
Na primer – če želimo obvladati korupcijska tveganja na področju okolja in prostora, konkretno pri izdaji gradbenih dovoljenj, ni dovolj, da se ukvarjamo le z načrti integritete upravnih enot, ki so med drugim izpostavile to specifično tveganje kot visoko tvegano. V takšen pregled vključujemo tudi načrte integritete občin, pristojnih resornih ministrstev in drugih organov. Vseeno pa je treba ostati pozoren tudi na vplive iz zunanjega okolja posameznega zavezanca, kot so v danem primeru lahko investitorji, izvedenci, cenilci ipd.

Ob teh analizah in vzorčenjih dejavnikov tveganj ter ukrepov komisija evidentira tudi ukrepe izven svoje pristojnosti, ki jih zavezanci predlagajo za izboljšanje stanja. Gre torej za rešitve, za katere so sicer pristojne druge institucije. S takšnim spremljanjem komisija ugotavlja, ali gre za sistemska tveganja, ki jih je treba obvladovati z Akcijskim načrtom Resolucije o preprečevanju korupcije.

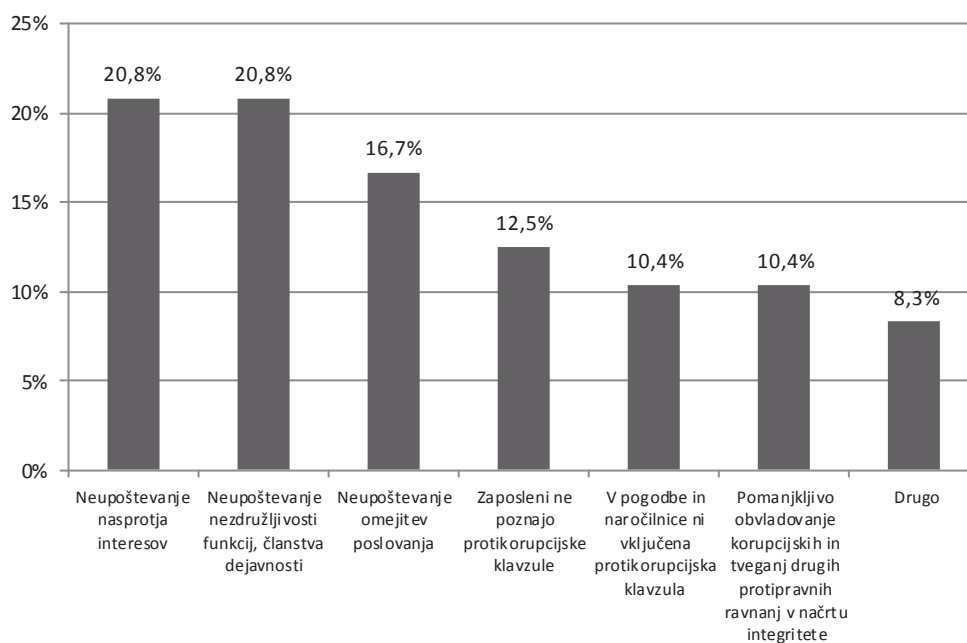
Le s takšnim pristopom pri izdaji gradbenih dovoljenj lahko v naslednjih letih »izvlečemo« gradbeništvo izpod »večnega« suma korupcije – pa naj gre za individualne ali gradnje večjih objektov oziroma projektov kot so stanovanjska naselja, bolnišnični kompleksi, cestni križi ali športni objekti.

Upravne enote so izdajanje gradbenih dovoljenj v svojih načrtih integritete izpostavile kot visoko tvegano področje.

UGOTAVLJANJE SKLADNOSTI POSLOVANJA Z ZINTPK



UGOTOVLJENE NESKLADNOSTI POSLOVANJA Z ZINTPK





Natalija Drnovšek, vodja projektov za integriteto, med predavanji.

Krepitev transparentnosti



Mojca Beliš, svetovalka za preventivo in integriteto, Barbara Marič, pripravnica, Jaka Kosmač, svetovalec za preventivo in integriteto in Iva Peternel, pripravnica

Transparentnost omejuje korupcijo

Transparentnost delovanja javnega sektorja je eden izmed temeljnih predpogojev za omejevanje in preprečevanje korupcije. Transparentnost (postopkov, odločitev ...) in korupcija gresta skupaj kot olje in voda. Skozi preglednost izvajanja javne oblasti, upravljanja z javnimi sredstvi in javnim premoženjem se povečuje odgovornost tistih, ki izvajajo oblast oziroma upravljajo s temi sredstvi ter premoženjem; hkrati se krepi zaupanje javnosti v delovanje javnega sektorja in omejujejo dejavniki, ki bi lahko škodno vplivali na delovanje javnega sektorja ter posledično na celoten državni sistem.

Tudi zakonodajalec je v ZIntPK predvidel ukrepe in metode za krepitev transparentnosti, ki je temeljni pogoj za krepitev delovanja pravne države. Ukrepi, ki jih predvideva zakon, so usmerjeni predvsem v:

- transparentnost glede premoženjskega stanja funkcionarjev in nekaterih drugih zavezancev po ZIntPK;
- transparentnost pri poslovanju javnega z zasebnim sektorjem prek razkritja lastništva zasebnega sektorja;
- transparentnost glede tega, kdo je lobist in do katerih lobističnih stikov je prišlo v stiku z javnim sektorjem;
- transparentnost glede omejitev poslovanja;
- transparentnost glede sprejemanja daril itd.

Vendar pa se lahko prek teh instrumentov samo do določene mere nadzoruje ravnanje posameznikov, predvsem funkcionarjev in vodilnih javnih uslužbencev, ki zaradi svoje funkcije oziroma položaja lahko vplivajo na zakonitost izvrševanja javne oblasti. Čeprav vsako nesorazmerno povečanje premoženja funkcionarja ali javnega uslužbenca, zavezanega za poročanje, neprijavljen lobistični stik, prejeta darilo ipd. še ne pomeni nujno koruptivnega oziroma drugega nezakonitega ali neetičnega ravnanja, pa je lahko med drugim indic, da oseba ni osveščena o svojih dolžnostih po ZIntPK ali pa da s svojim ravnanjem predstavlja korupcijsko tveganje v sistemu javne oblasti, in sicer tveganje za nezakonite vplive izven sistema na zakonitost njegovega ravnanja. In tak-

šno korupcijsko tveganje je z večjo transparentnostjo moč hitreje identificirati in pravočasno ustrezno ukrepati.

TRANSPARENTNOST PREMOŽENJSKEGA STANJA

Komisija je leta 2011 – prvič, odkar ta instrument v RS obstaja – pričela zbirati podatke o premoženjskem stanju zavezancev na elektronskem obrazcu. To omogoča hitrejšo in kakovostnejšo obdelavo podatkov in analizo sprememb v elektronskem registru. Čeprav vsi podatki niso in ne bodo dostopni javnosti, samo orodje komisiji omogoča lažje izvajanje nadzora, predvsem zaradi možnosti uparjanja sedanjih podatkov s prihodnjimi, in tako hitrejšo ter lažjo identifikacijo odklonov v premoženjskem stanju zavezancev in razlogov zanje.

Supervizor prek spletnega iskalnika omogoča vpogled v poslovanje subjektov javnega sektorja – posrednih in neposrednih proračunskih uporabnikov (organov zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti, neodvisnih in samostojnih državnih organov, lokalnih skupnosti in njihovih ožjih delov s pravno subjektiviteto, javnih zavodov, javnih skladov, javnih agencij ...) v obdobju od 1. 1. 2003 in je mesečno posodobljen. Aplikacija prikazuje pogodbeno stranke, največje prejemnike sredstev, povezane pravne osebe, datum in znesek transakcij ter namen nakazila, omogoča pa tudi različne grafične prikaze, izpise za časovno določena obdobja in drugo.

Prvi rezultati prehoda na digitalizacijo spremljanja premoženjskega stanja so komisiji omogočili hiter odziv na kršitve oziroma kršitelje, ki o premoženjskem stanju niso poročali, in tudi analizo prejetih podatkov, ki jih je komisija objavila na svojih spletnih straneh. Iz podatkov je med drugim v skupnih zneskih razvidno, koliko oseb je zavezanih poročati, s kakšnim premoženjem razpolagajo, pa tudi v kakšni višini so zadolženi in kateri med njimi niso izpolnili svoje obveznosti poročanja. Javno razkritje informacij o kršiteljih lahko po eni strani predstavlja večji pritisk

tako komisije kot javnosti in medijev na kršitelje, da svoje zakonske obveznosti spoštujejo, hkrati pa omogoči vpogled v stopnjo spoštovanja zakonskih obveznosti s strani zavezancev ter njihovo integriteto in odgovornost v zvezi z izvrševanjem svoje funkcije oziroma javnih nalog. Nenazadnje bo mogoče na takšen način, torej z javno objavo podatkov, spremljati delo komisije na področju izvajanja nadzora nad poročanjem o premoženjskem stanju in njenim ukrepanjem v primeru zaznave kršitev, kar pa prav tako predstavlja obliko nadzora javnosti in medijev nad učinkovitostjo delovanja komisije.

APLIKACIJA SUPERVIZOR JE DEL PROJEKTA TRANSPARENTNOST

Javni sektor upravlja in razpolaga z javnimi sredstvi ter javnim premoženjem. Zato je potrebna visoka stopnja skrbnosti, ki se od tistih, ki z njim upravljajo, tudi pričakuje in zahteva. Poleg tega pa morajo tisti, ki upravljajo z javnimi sredstvi in javnim premoženjem, paziti na zakonitost in smotrnost njihove porabe.

Komisija je že večkrat poudarila, da v Sloveniji prevladuje sistemska korupcija. Mednarodne institucije, teorija in praksa med ključne dejavnike tveganja za sistemske korupcije med drugim uvrščajo naslednje dejavnike:

- obstoj gospodarskih monopolov, kartelov in omejena konkurenca;
- veliki državni in lokalni infrastrukturni projekti;
- politično obremenjeni procesi ekonomske liberalizacije in privatizacije;
- netransparentnost javnih institucij oziroma nezadosten sistem dostopa do informacij.

Supervizor omogoča javno osvetlitev toka denarja med javnim in zasebnim, ki jo prinaša aplikacija v delu, ko gre za blago in storitve (letno v povprečju okoli 4,7 milijarde evrov javnih, torej davkoplačevalskih sredstev).

Zanimanje širše javnosti za tovrstno aplikacijo kaže več kot 1,2 milijona vpogledov iz Slovenije in tujine že na prvi dan njene objave v avgustu 2011.

Namen aplikacije Supervizor je, tudi zaradi zgoraj omenjenih dejavnikov, povečati transparentnost in nadzor nad porabo javnih sredstev oziroma javno osvetlitev toka denarja med javnim in zasebnim. Supervizor namreč omogoča posamezniku vpogled v odhodke posameznega subjekta javnega sektorja in na drugi strani identifikacijo prejemnika javnih sredstev; s tem pa vpogled v povezave javnega in zasebnega sektorja ter povezave spremembe obsega poslov slednjega v odvisnosti od spremembe vlada-jočih političnih opcij. Nenazadnje pa lahko podatki Supervizorja nakazujejo obstoj gospodarskih monopolov in kartelov ter omejeno konkurenco.

Z bazami podatkov, ki so podlaga za delovanje Supervizorja, je komisija v letu 2011 preizkusila veljavnost hipoteze, da se z zamenjavo vlade zamenjajo tudi dobavitelji blaga in storitev v javnem sektorju. Analiza je pokazala, da je ta korelacija zelo močna. Identificiranih je bilo 65 podjetij, ki so plačila iz sektorja države dobivala skoraj izključno v obdobju vlad pred parlamentarnimi volitvami 2004, potem je njihovo poslovanje s sektorjem države skoraj povsem prenehalo. Po volitvah 2004 se je pojavilo 252 podjetij, ki pred tem s sektorjem država niso poslovala. Po volitvah 2008 je njihovo poslovanje z državo skoraj povsem prenehalo, ponovno pa je pričelo poslovati prej omenjenih 65 podjetij.

Hkrati je bil cilj komisije s to aplikacijo omogočiti, da bi nadzor nad zakonitostjo in posledično morda tudi smotrnostjo porabe javnofinančnih sredstev, ki jo sicer v Sloveniji nadzira oziroma regulira kar nekaj institucij, izvajali tudi zainteresirana javnost, mediji, zunanja stroka, revizorji, zasebni subjekti, ponudniki blaga in storitev. Učinek uporabe tovrstne aplikacije se odraža tudi skozi prijave komisiji, v katerih se prijavitelji sklicujejo na podatke, pridobljene iz Supervizorja.

Supervizor je dokaz, kako lahko že obstoječe zbirke podatkov z malo denarja, vendar nekaj kreativnosti, učinkovito povežemo in tako ustvarimo močno, uporabno in zanesljivo orodje za krepitev transparentnosti ter odgovornosti javnega sektorja. Supervizor namreč ni samostojna zbirka na novo ustvarjenih podatkov, ampak jih le združuje iz različnih virov oziroma zbirk podatkov (baze Uprave RS za javna plačila, baze AJPES in še nekaterih drugih).

Komisija za preprečevanje korupcije ob zagonu Supervizorja

»S tem odpiramo novo paradigmo dostopa do informacij javnega značaja, nadzora in odgovornosti nad porabo javnega denarja ter ponujamo orodje za analizo delovanja pomembnega segmenta države v zadnjem desetletju (...) s to aplikacijo lahko vsak postane nadzornik porabe javnega denarja.«

Supervizor je le del večjega projekta Transparentnost, ki ga je komisija pričela izvajati leta 2011 in s katerim želi skozi transparentnost delovanja države in lokalnih skupnosti povečati odgovornost nosilcev javnih funkcij za sprejete odločitve in smotrno ter učinkovito porabo javnih sredstev. Javna dostopnost informacij omogoča bolj argumentirano razpravo o zadevah javnega pomena, zmanjšuje tveganja za slabo upravljanje, zlorabo oblasti, predvsem pa omejuje sistemsko korupcijo, nepošteno konkurenco in klientelizem.

Del projekta Transparentnost, ki ga je komisija objavila na svojih spletnih straneh, so tudi objavljeni podatki o premoženjskem stanju funkcionarjev komisije, mesečno osveženi podatki o delu komisije, njenih kadrovske in finančnih sredstvih ter teden-

sko osvežena poročila o lobističnih stikih lobirancev in lobistov.

Pregled lobističnih stikov skozi poročila omogoča ugotavljanje razkorakov med lobističnimi stiki, prijavljenimi s strani lobistov, in poročanji lobirancev ter posledično kršitev določb ZIntPK. Zakonska regulacija je usmerjena k večji transparentnosti stikov zasebnega z javnim sektorjem prek lobistov. Lobiranje in drugi nejavni vplivi na odločanje v zadevah javnega pomena so sicer dovoljeni in del rednega procesa odločanja, saj vplivajo na njegovo strokovnost in vključenost različnih argumentov, hkrati pa zagotavljajo enakopraven dostop posameznikov in interesnih skupin do formalnih centrov odločanja o zadevah javnega pomena. Z javno dostopnimi poročili o lobističnih stikih se krepi transparentnost teh vplivov na formalne centre odločanja na državni in lokalni ravni. Komisija, posamezni lobisti, lobiranci in javnost tako lahko prek objavljenih poročil spremljajo procese odločanja ter akterje, ki so vpeti vanje. V primeru, da so seznanjeni o posameznem lobističnem stiku, poročilo o tem pa ni objavljeno, lahko utemeljeno sklepajo, da je zavezanec kršil določbe ZIntPK o dolžnosti poročanja in komisijo o tem obvestijo sami. To omogoča še večji nadzor nad delom lobistov in lobirancev, ki je nujno potreben za demokratičen, transparenten in enakopraven proces odločanja.

Za večjo prepoznavnost samega lobiranja je potrebna osveščenost o tem institutu, najprej samih zavezancev, potem pa tudi širše javnosti. Osveščenost je nujna zaradi razlikovanja med lobiranjem kot zaželeno dejavnostjo, nujno za procese kakovostnega odločanja o zadevah javnega pomena, in med nedovoljenim lobiranjem – s katerim so med drugim povezana tudi korupcijska tveganja – in drugimi dovoljenimi ter nedovoljenimi nejavnimi vplivi. Za osveščanje lobirancev je komisija v načrt integritete uvedla tveganje – nedovoljeno lobiranje, do katerega se morajo opredeliti vse institucije javnega sektorja, ki so dolžne izdelati načrt integritete. Za osveščanje javnosti pa je komisija pripravila zloženko o lobiranju, sprejela Sistemsko pojasnilo o lobiranju, na svojih spletnih straneh pa sproti objavlja vprašanja lobistov, lobirancev in drugih javnosti ter odgovore nanje.

V okviru projekta Transparentnost poskuša komisija z javno objavo podatkov o svojem delu, ki prikazujejo statistične podatke postopkov, ki jih vodi oziroma jih je že zaključila, zagotoviti seznanjenost javnosti z delovanjem komisije kot nadzornega organa in s tem nadzor nad učinkovitostjo njenega delovanja.

Ustrezna umestitev teh podatkov v kontekst njenih kadrovskih in finančnih zmogljivosti daje boljši vpogled v njeno učinkovitost ter primerjavo z drugimi podobnimi nadzornimi institucijami. Dejstvo, da se je komisija odločila javnost seznaniti s takšnimi podatki, je posledica njenega zavedanja in prevzemanja odgovornosti, ki je lahko posledica transparentnosti.

Projekt Transparentnost bo v prihodnje še nadgrajen z novimi orodji in javno dostopnimi podatki.

Spletna stran pod naslovom »KPK v številkah« v okviru projekta Transparentnost med drugim omogoča javnosti vpogled v podatke po naslednjih rubrikah: Nadzor in preiskave, Preventiva, Mednarodno sodelovanje, Odgovori na novinarska vprašanja in Dostop do informacij javnega značaja.

Zakonodajna sled

Del krepitve transparentnosti in omejevanja sistemskih korupcijskih tveganj je tudi urejenost sledljivosti priprave predpisov in sodelujočih pri njihovi pripravi (t. i. zakonodajna sled). V zadnjih letih so bili s ciljem odpravljanja tovrstnih tveganj sicer narejeni določeni pozitivni koraki, predvsem s sprejemom regulacije dejavnosti lobiranja (leta 2010 sprejet ZIntPK) in Resolucije o normativni dejavnosti (ReNDej; Ur.l. RS, št. 95/09).

V okviru svojih preventivnih nalog in v povezavi z reševanjem nekaterih prijav je komisija zato leta 2011 pristopila k celovitejši analizi transparentnosti postopkov pri sprejemanju normativnih aktov v pristojnosti zakonodajne in izvršilne oblasti ter pri tem v povezavi z najemanjem zunanjih odplačnih storitev pri pisanju zakonodaje in podzakonskih aktov zaznala realna tveganja za (posredno) nezakonito lobiranje, nejavne vplive ter nasprotja interesov.

Ugotovitve kažejo, da so javni nosilci priprav in predlogov splošnih predpisov (ministrstva, drugi organi in službe javne uprave) v obdobju od leta 2004 do 2011 izdelavo besedil teh predpisov naročali pri zunanjih izvajalcih v finančnem obsegu, ki presega 7.000.000 evrov. Gre za znesek, ki je bil v omenjenem obdobju izplačan za pripravo 66 zakonov, 2 uredb, 22 pravilnikov in za druge pravne storitve, povezane s pripravo predpisov. Pri tem podatek, da je v konkretnem primeru pri izdelavi celotnega predpisa ali njegovih ključnih rešitev sodeloval zunanji izvajalec ali svetovalec in kakšno je bilo plačilo za njegovo delo, ni javno razviden in preprosto dostopen, četudi gre za informacijo javnega značaja.

Komisija je sprejela sistemsko načelno mnenje, da netransparentno najemanje zunanjih avtorjev in sodelavcev, ki odplačno ali v korist posamičnih interesov pripravljajo zakone, podzakonske predpise in druge splošne akte, predstavlja tveganje za nesmotrno porabo javnih sredstev, obid zakonodaje o nadzoru lobiranja in drugih nejavnih vplivov na odločanje v zadevah javnega pomena ter krepí tveganja za nastanek nasprotja interesov pri izvajanju in interpretaciji tako pripravljenih predpisov v praksi. Komisija je v zvezi s tem izdala sistemsko načelno mnenje ter vladi in državnemu zboru predlagala dopolnitev poslovniške ureditve in drugih aktov, ki urejajo obvezne sestavine predloga zakona, podzakonskega predpisa in drugega splošnega akta na način, da bo iz predloga razvidno, kdo je sodeloval pri nastajanju besedila predpisa.

Nedosledno izvajanje določb ZIntPK o lobiranju in nespoštovanje zahtev, ki jih postavlja resolucija, omogoča, da se interesi zasebnega sektorja odražajo ne le pri konkretnih odločitvah javnega sektorja o posamezni zadevi, ampak že dosti prej, pri sami pripravi predpisov, ki ravno zaradi sodelovanja zasebnih subjektov ustvarijo pogoje za lažji vstop zasebnih interesov v sfero javnega in vzpostavijo pogoje za favoriziranje določenih posameznikov ter interesnih skupin, s tem pa deloma ali v celoti zapostavijo zadovoljevanje potreb javnega interesa oziroma družbe kot celote.

Čeprav Ustava RS med temeljna načela šteje tudi načelo pravne države, v katerega po prevladujočem konsenzu pravna doktrina uvršča več temeljnih elementov, ne pa tudi načela varstva zaupanja v pravo in načela jasnosti in določnosti predpisov, ju je na ustavno raven povzdignilo Ustavno sodišče RS.

Povzeto po Komentarju Ustave Republike Slovenije (Ur. Lovro Šturm, Ljubljana 2002)

Iz Resolucije o normativni dejavnosti

»Prevelika normiranost, ne dovolj določno oblikovanje pravnih norm, neprestano spreminjanje predpisov in celo spreminjanje zakonskih določb z drugimi zakoni povzročajo nepreglednost in nestabilnost pravnega reda ter težave pri izvajanju (...). To vse zmanjšuje pravno varnost in učinkovitost družbenih sistemov ter zaupanje v pravno državo.«

»Priprava, sprejemanje in izvajanje jasne, pre-

gledne, kakovostne in določne zakonodaje so mogoči le s široko in jasno izraženo politično podporo, strokovno usposobljenimi in politično nevtralnimi uslužbenci uprave ter ob čim širšem družbenem soglasju.«

»Politična podpora se mora odražati predvsem pri ustvarjanju pogojev za pripravo in sprejem kakovostne zakonodaje in zagotavljanju spremljanja njenega učinkovanja.«

Netransparentni postopki in nejavni vplivi na sprejemanje zakonov, uredb, pravilnikov in drugih splošnih aktov države kot tudi odlokov in drugih splošnih aktov lokalne samouprave po zaznavah in ugotovitvah komisije predstavljajo izrazito tveganje za sistemsko korupcijo in nasprotje interesov, saj imajo v posameznih primerih za posledico normativne rešitve, ki so rezultat posamičnih interesov in s pravno sistemskega vidika niso optimalne.



Mojca Beliš, svetovalka za preventivo in integriteto in Jaka Kosmač, svetovalec za preventivo in integriteto

Krepitev odgovornosti

Pomen ugotavljanja in prevzemanja odgovornosti

Po ocenah komisije v slovenskem javnem sektorju prepogosto naletimo na krizo vodenja, predvsem v smislu, da se nadrejeni (predstojniki) na zaznane odklone podrejenih ne odzovejo ustrezno, kar je lahko tudi posledica lažne solidarnosti. Za krepitev integritete delovanja institucije je pomembno, da se razbija kultura molka, ki spremlja nezakonita in neetična ravnanja, s tem pa slabi institucijo in ogroža pravilnost ter zakonitost njenega delovanja.

Komisija ima na podlagi ZIntPK možnost, da na osnovi svojih ugotovitev predlaga predstojnikom razrešitve, disciplinske postopke ali druge ustrezne oblike nadzora, če so za to izpolnjeni pogoji. Še zlasti je to pomembno pri višje rangiranih javnih uslužbencih in funkcionarjih. Verjetno so vzrok današnjemu slabemu stanju nejasno določene naloge posameznikov, deloma pa tudi neučinkovito vodenje in nadzor tistih, ki bi te funkcije morali izvajati, pa jih ne.

Komisija ima tudi možnost pozvati ustrezen organ ali predstojnika k oceni škodljive posledice določenega ravnanja za ugled funkcije oziroma položaja in ugled organa oziroma subjekta, v katerem obravnavana oseba deluje, uvesti nadzorne in disciplinske postopke ter sprejeti ustrezne ukrepe skladno z zakonom, kodeksi ravnanja in načrtom integritete, o izvedenih ukrepih pa obvesti komisijo. Takšen primer se je zgodil na primer pri predstojniku subjekta javnega sektorja, ki mu je bil odvzet akademski naziv zaradi plagiatorstva. Komisija je pozvala organ, ki je pristojen za njegovo imenovanje, da se opredeli do škodljivih posledic za položaj predstojnika in organ, ki ga vodi. Prejela je odgovor, da omenjena okoliščina ne vpliva negativno na ugled. Komisija dodatnih pravnih možnosti ni imela, ocenjuje pa, da tovrsten odziv, ko gre za subjekte javnega sektorja, ni primeren, saj je treba pred očmi vedno imeti vprašanje zaupanja javnosti v subjekt javnega sektorja in skozi to prizmo vrednotiti tudi posamezna ravnanja.

Komisija je v letu 2011 večkrat uporabila svojo pristojnost obvestiti predstojnika o ugotovljenih kršitvah in zahtevala ustrezno ukrepanje. S tem je poudarila odgovornost predstojnika za ravnanje zaposlenih in delovanje institucije, kar pomeni ustrezno ukrepanje v primeru ugotovljenih kršitev. Izvajanje te pristojnosti sicer lahko pomeni represivno delovanje komisije, vendar s to razliko, da sedaj komisija zahteva odgovorno ravnanje od predstojnika, ki mora sam ustrezno ukrepati zoper kršitelja in z ustreznimi ukrepi poskrbeti, da se tako ravnanje ne bi ponovilo pri kom drugem.

»Katerikoli velik uspeh od tebe zahteva sprejemanje odgovornosti ... Če povzamem: tista kvaliteta, ki jo imajo vsi uspešni ljudje, je sposobnost prevzemanja odgovornosti.«

Michael Korda

Pozitivni odziv predstojnika na poziv komisije

V konkretnem primeru je komisija obvestila predsednika vlade o sumih nepravilnosti in nasprotja interesov državnega sekretarja, ki je sodeloval v medresorski komisiji, katere naloga je bila usklajevanje projektov na medresorski ter regionalni ravni in torej dajanje mnenj posameznim ministrstvom kot naročnikom. S slednjimi pa naj bi bil državni sekretar tudi zasebno povezan, s tem pa

je bil izražen dvom v njegovo nepristranskost in objektivnost. Zato je sodelovanje državnega sekretarja predstavljalo korupcijsko tveganje, ki ga je bilo treba odpraviti, kar pa je lahko storil le predstojnik. Ta je komisijo obvestil, da je državnega sekretarja po obvestilu komisije umaknil iz sodelovanja v omenjenem projektu.

Krepitev odgovornosti pa vendarle ne sme biti usmerjena samo v vodstvo oziroma predstojnika organa – vsak, ki deluje v javnem sektorju, se mora zavedati in prevzeti svoj del odgovornosti za krepitev integritete javnega sektorja. Integriteta je povezana z integriteto kot njeno podstatjo. Po ZIntPK gre za »pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi«.

Prav iz zakonske definicije integritete izhaja, da se ta krepí že takrat, ko prevzemamo odgovornost za kršitve etičnih kodeksov oziroma pravil in ne šele za kršitve predpisov. S tem priznavamo tudi druge vrste odgovornosti, ki so nujne za normalno delovanje družbe, še posebej pa za moderne demokratične države, v katerih deluje vladavina prava.

Predvsem pa je pomembno, da posameznik v javnem sektorju loči svoje zasebne od javnega interesa. Pozoren mora biti na vsako nasprotje interesov, ko njegov zasebni interes, pa najsi izhaja iz družinskih, poslovnih ali političnih vezi, prevlada nad javnim. Komisija opaža, da vse prepogosto prihaja do primerov, ko bi posamezniki ob ustrezní uporabi določb ZIntPK o preprečevanju nasprotja interesov morali prevzeti odgovornost in prenehati z ravnanji, ki ustvarjajo nasprotja interesov, pa tega niso storili. S tem se ustvarja videz neobjektivnega in pristranskega delovanja javnega sektorja, kar pa zmanjšuje zaupanje.

Primer iz prakse komisije: uveljavljanje odgovornosti

Komisija je v primeru visokega uradnika na položaju pomembne nadzorne institucije ugotovila, da zaradi njegovega ravnanja obstaja utemeljen sum kršitev dolžnega ravnanja in nasprotje interesov. Zato je pozvala ministra kot njegovega predstojnika, da to stanje odpravi. Zaradi zasebnih interesov visokega uradnika je bilo namreč močno okrnjeno izvrševanje njegovih vodstvenih pristojnosti in odgovornosti, v določenih primerih je prišlo celo do kršitev človekovih pravic. Odziv visokega uradnika na ugotovljena dejstva s strani

komisije, ki je odgovornost za razrešitev situacije preložil na svojega predstojnika, pa je ta ocenila kot:

»Odziv (visokega uradnika) na priporočila komisije na današnji novinarski konferenci je po mnenju komisije nedostojen, v nasprotju z zahtevano osebno integriteto delovanja na takem položaju in kaže na že večkrat ugotovljeno nizko stanje pravne kulture posameznikov na odgovornih položajih.«



Vita Habjan, vodja projektov za preventivo

Preventiva

Osveščanje javnosti

Komisija je sistematično in ciljno naravnano pristopila k izvajanju preventivnih dejavnosti šele v letu 2011 – do takrat je bila, kot je zapisano že v Letnem poročilu 2010, preventivna dejavnost komisije skoraj neobstoječa – zaradi kadrovskih, organizacijskih in finančnih omejitev.

S preventivnimi projekti je komisija želela naslavljalati točno določene ciljne skupine, z namenom povečati njihovo osveščenost o korupciji ter možnostih preventivnega delovanja.

Nujen pogoj za obveščanje javnosti o pomembnih vsebinah predstavljajo izčrpne in ažurne spletne strani. Če je spletno orodje zgrajeno domišljeno, lahko posamezniku nudi vse potrebne informacije in služi kot učinkovito osveščevalno orodje. Zato je komisija v letu 2011 ob sicer zelo omejenih finančnih sredstvih postavila uporabno, informacijsko celovito, zgoščeno, zanimivo in ažurno spletno stran. Spletne strani komisije pa ne ponujajo le informativnih vsebin o samem ZIntPK, ampak skozi predstavitev komisije in njenega dela organ približujejo posamezniku, da si lahko ta ustvari jasnejšo podobo o njegovi vlogi ter učinkovitosti izvajanja njegovih zakonskih pristojnosti. Dodana vrednost so tedensko objavljene novice s področja preprečevanja korupcije tako iz Slovenije kot tujine, ki so med drugim namenjene prenosu vedenja o dobrih praksah v slovensko okolje.



Primarna naloga zaposlenih na komisiji je več kot le uveljavljanje zakonskih obveznosti krepitve integritete, transparentnosti in odgovornosti – prizadevati si moramo, da smo tudi pri izpolnjevanju zakonskih obveznosti korak pred ostalimi, preden o teh obveznostih in kako jih izpolniti, svetujemo drugim. Zato smo tudi k oblikovanju svojega kodeksa ravnanj pristopili nekoliko drugače.

Kodeks ravnanja uslužbencev in sodelavcev komisije je vsebinsko in oblikovno drugačen od tovrstnih kodeksov. Oblikovan je kot skupna zaveza vseh uslužbencev in sodelavcev komisije – torej tudi pripravnikov, zunanjih sodelavcev ter drugih – k uveljavljanju in predstavljanju skupnih vrednot; na prvem mestu odgovornost, poštenost, oseb-

na integriteta, pripadnost in iniciativnost. Zaveze, ki usmerjajo k delovanju, skladnim z naštetimi vrednotami, so natančneje opredeljene v štirih vodilih, zapisanih v kodeksu, in sicer v odgovornosti do dela, ki ga opravljamo, odgovornosti in spoštljivosti do sodelavcev, zavedanju, da je integriteta institucije tesno povezana z našo osebno integriteto, ter pripadnosti instituciji in njenim ciljem. Kodeks posamezniku ponuja tudi nabor vprašanj, s katerimi lahko s samoizpraševanjem preveri, ali njegova ravnanja sledijo vodilom oziroma ali še vedno izpolnjuje zaveze, ki jih je sprejel s potrditvijo in podpisom kodeksa. Skladnost ravnanja z zapisanimi zavezami pa bo presojala tudi posebna etična komisija, ki bo oblikovana na podlagi novega poslovnika komisije. Kodeks ravnanja je objavljen tudi na spletnih straneh komisije. Z izobešenim plakatom s skupnimi zavezami in vrednotami podpisnikov kodeksa ravnanj v avli komisije le-ta služi tudi informiranju obiskovalcev komisije, kakšna ravnanja lahko pričakujejo od uslužbencev in sodelavcev komisije.

Nekoliko drugačen projekt – nekonvencionalen za dosedanje delovanje komisije – je predstavljal Ustvarjalni natečaj za osnovne šole.

Komisija se zaveda nujnosti, da z aktivnim in trajnim osveščanjem o integriteti oblikuje vedenje že v najzgodnejši fazi človekovega razvoja, ki poteka predvsem v vrtcih in šolah, saj je neizpodbitno dejstvo, da je znanja, pridobljena takrat, težko izgubiti. Priznati je treba, da je velik del ravnanj sedanje družbe odraz pomanjkljivih in mestoma tudi napačnih nauk, ki so se razvijali desetletja, tudi stoletja. Namesto, da bomo naše mladostnike čez desetletje ali dve poučevali o tem, kaj je korupcija in kako pomembna je njihova integriteta, s tovrstnim pristopom to ne bo potrebno, saj bodo sami znali samostojno prevzemati svoj del odgovornosti za preprečevanje okoliščin, ki bi lahko predstavljale korupcijsko tveganje.

Projekt, katerega osnovni namen je bil vzpodbuditi mladoletnike k razmišljanju o integriteti posameznika, njeni povezavi z vrednotami kot so poštenost, pravičnost in enakopravnost ter k razvijanju sposobnosti razumevanja in reševanja etičnih vprašanj, je komisija izvedla prvič. Potekal je od maja 2011, ko je komisija idejo o projektu predstavila razvojni psihologinji, da bi pridobila soglasje o ustreznosti pristopa k mladostnikom določene starosti, in se z zaključnim dogodkom končal decembra istega leta v Osrednji knjižnici Celje. Dogodka so se udeležili vsi sodelujoči mladostniki, njihovi starši ter mentorji, člani komisije pa so najboljšim trinajstim podelili tudi posebna priznanja.

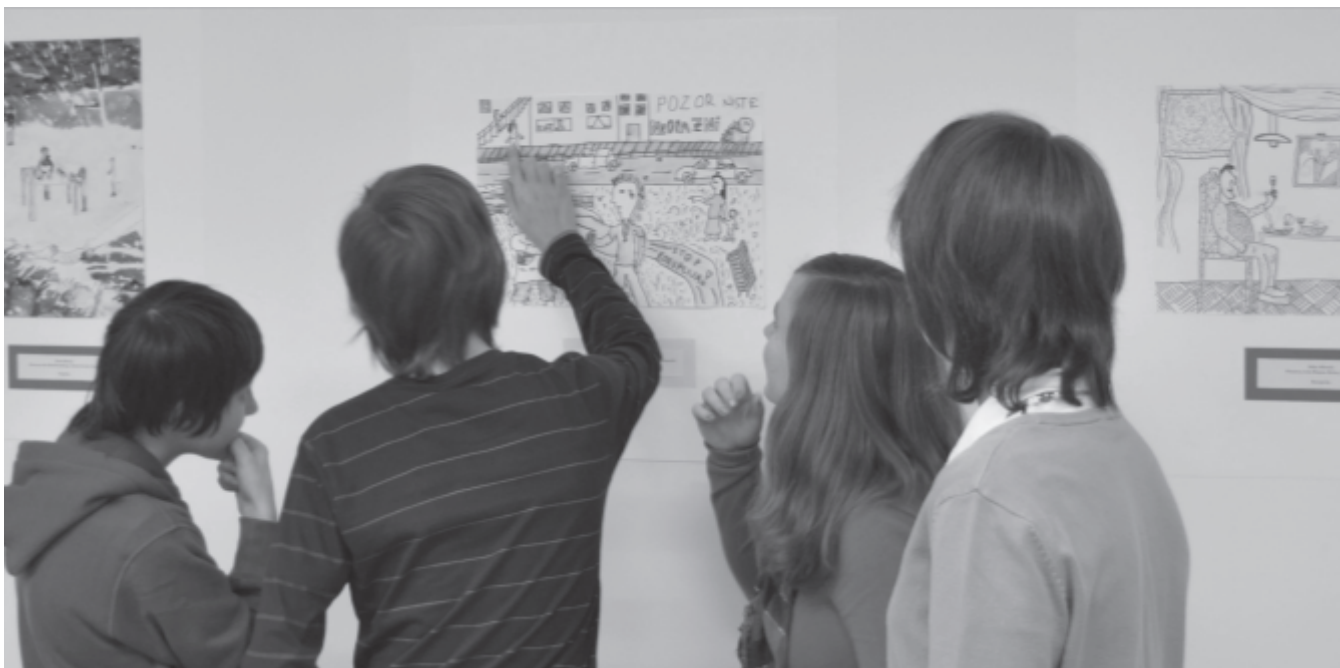
Na javno objavljen ustvarjalni natečaj se je prijavilo šest osnovnih šol (osmi razredi devetletk) iz različnih krajev Slovenije – I. in II. OŠ Žalec, OŠ narodnega heroja Rajka Hrstnika iz Hrastnika, OŠ Bojana Illica iz Maribora, OŠ Središče ob Dravi ter OŠ Belokranjskega odreda Semič.

»Natečaj nas je prijetno presenetil, kajti tematike, ki zadevajo resne državne in družbene probleme, so le redko izpostavljene v šoli, še manj pa pri likovni vzgoji. Skozi natečaj so učenci spoznali pomen in problem korupcije. Upamo, da to ni bila le enkratna stvar in da se bo še kdaj ponovila.«

Iz knjige vtisov



Izbirna komisija: dr. Miro Cerar, Berta Juvan, Timy Muršak, predsednik 21. otroškega parlamenta; članica komisije je bila še Sergeja Oštir, pooblaščenka za nasprotje interesov.



Otvoritev likovne razstave v sklopu osnovnošolskega ustvarjalnega natečaja komisije v Celju

Naloga prijavljenih šol oziroma učiteljev in učencev je bila obravnavati teme »Integriteta posameznika ter njegove temeljne vrednote v (so)odvisnosti s pojavom korupcije v družbi« pri predmetu Državlјanska vzgoja in etika, svoje razmišljanje o teh vsebinah pa so nato učenci umetniško izrazili še pri predmetu Likovna vzgoja. Šole so med nastalimi izdelki/risbami izbrale najboljših desetih in jih posredovale komisiji, izbor trinajstih najbolj izvirnih pa je izmed vseh prispelih, teh je bilo devetinštirideset, opravila posebna natečajna komisija.

Risbe je komisija uporabila za pripravo svojih promocijskih materialov, predvsem koledarjev in rokovnikov, da pa bi aktivnost otrok, njihovih mentorjev in šol bila kar najbolj opažena, se razstava risb seli po Sloveniji, da je na ogled tudi različnim lokalnim skupnostim. Ob otvoritvi potujoče razstave organizatorji na dogodke vabijo tudi lokalne funkcionarje in druge predstavnike lokalnih oblasti, kar je priložnost tako zanje kot za komisijo, da izmenjujejo informacije in dodatno širijo znanja s področja preprečevanja korupcije ter predvsem ZIntPK.

Širše pa je komisija pristopila k osveščanju javnosti, predvsem zaposlenih v javnem sektorju in medijev, z oblikovanjem in posredovanjem mesečnega elektronskega časopisa KPK Vestnik. Čeprav KPK Vestnik ponuja mesečni pregled aktivnosti komisije, pa je vendarle usmerjen predvsem v izobraževalno, saj v rubriki Tema meseca razčlenjuje in pojasnjuje posamezne institute in pojme, povezane s krepitvijo integritete ter preprečevanjem korupcije. Pri oblikovanju KPK Vestnika sodelujejo vsi zaposleni na komisiji, v letu 2011 pa je komisija izdala devet števil.

Za izboljševanje stanja je še posebej pomembno poznavanje določb ZIntPK, predvsem zaposlenih v javnem sektorju. Čeprav komisija kot prekrškovni organ uporablja tudi sankcije, se zaveda, da so kršitve lahko tudi posledica nepoznavanja zakonskih obveznosti. Osveščenost je torej bistvenega pomena.

Zato je komisija vsem poslancem, izvoljenim na volitvah 2011, posredovala paket publikacij, ki obravnavajo posamezne institute po ZIntPK, pomembne za funkcionarje, ter njihove obveznosti v razmerju do posameznih institutov. Pakete je posredovala še

KPK Vestnik mesečno pošljemo na 561 elektronskih naslovov posameznikov in institucij.

novim ministrom in županom. Komisija pričakuje, da bodo najvišji funkcionarji na ta način bolje seznanjeni z namenom in cilji ZIntPK.

Del paketa so bile tudi brošure, ki jih je komisija sicer pripravila za širšo javnost, vendar celovito predstavljajo posamezne institute ZIntPK in tako omogočajo hitro seznanitev z vsemi pomembnimi informacijami o določeni temi. Vsekakor komisija za dodatno širjenje omenjenih publikacij, ki jih je objavila tudi na svojih spletnih straneh, redno izkoristi dogodke, ki jih organizira.

V prihodnje bo komisija v obliki zloženek pripravila še ostale vsebine ZIntPK, pomembne za širšo javnost in uporabnike, vendar je tukaj omejena z zelo okrnjenim proračunom.

Komisija je pripravila pet zloženek, in sicer o lobiranju, omejitvah poslovanja, načrtih integritete, prijavi premoženjskega stanja ter predstavitev komisije v angleškem jeziku.



Okrogla miza Korupcija kot grožnja človekovi pravici do zdravega okolja; z leve: Rok Praprotnik, namestnik predsednika komisije, Zdenka Čebašek Travnik, varuhinja človekovih pravic in Nina Štros, Greenpeace v Sloveniji.

Izobraževanje



Natalija Drnovšek, vodja projektov za integriteto

Predavanja, usposabljanja, delavnice, konference, posveti

Komisija je v preteklem letu na področju izobraževanja in osveščanja z vzpostavitvijo sistema enotne kontaktne točke – ta prejema vsa povpraševanja, opravi poizvedbe o strukturi slušateljev in že predhodno predavanjih vsebinah ter pridobi druge informacije, potrebne za izvedbo predavanja – oblikovala učinkovitejši in preglednejši način izobraževanja ter osveščanja. Priprava novih ter poenotenje že obstoječih predstavitev zakonskih tematik bosta pripomogla k lažjemu naslavljanju zainteresiranih javnosti in boljšemu poznavanju zakonske materije ter posledično izpolnjevanju zakonskih obveznosti. Po drugi strani smo s pripravo vprašalnika za ugotavljanje izobraževalnih potreb in ocenjevalnega vprašalnika zagotovili večjo skladnost naših predstavitev s pričakovanji ter nadzor nad kvaliteto samega izvajanja.

Komisija je v preteklem letu v sodelovanju z drugimi institucijami (Urad za nadzor proračuna, Ministrstvo za notranje zadeve, Računsko sodišče RS, Upravna akademija, Varuh človekovih pravic, Združenje bank Slovenije, Državna revizijska komisija, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, Greenpeace v Sloveniji, Plan B) oziroma samostojno organizirala in izvedla številna predavanja, delavnice in posvete, samo od septembra 2011 do konca leta jih je bilo več kot 40.

Med vidnejšimi so Delovni posvet o absentizmu, diskriminaciji, trpinčenju in korupciji v javnem sektorju, ki ga je komisija organizirala v sodelovanju s Kliničnim inštitutom za medicino dela, prometa in športa, Uradom Vlade RS za enake možnosti, Inšpektoratom RS za delo in Inštitutom za varovanje zdravja, tradicionalni dogodek Posvet o skupnih vrednotah in etiki v javnem prostoru: Na integriteti utemeljena odgovornost za skupne vrednote, ki ga je komisija organizirala že tretje leto zapored in je bil posvečen počastitvi 20. obletnice samostojnosti Republike Slovenije ter mednarodnemu dnevu boja proti korupciji (oz. Konvenciji Združenih narodov proti korupciji) in okrogla miza Korupcija kot grožnja človekovi pravici do zdravega okolja. Ta dogodek je komisija

Izvedenih je bilo prek 40 različnih izobraževanj, delavnic in okroglih miz, ki jih je komisija organizirala samostojno ali v sodelovanju z drugimi državnimi organi in institucijami. Med njimi je bilo največ izobraževanj na temo ZIntPK, katerih osnovni namen je bil slušateljem/javnim uslužbencem predstaviti namen zakona ter podrobneje tiste institute, ki so z vidika omejevanja in preprečevanja korupcije še zlasti pomembni. Ta predavanja je komisija organizirala v sodelovanju z Upravno akademijo, s pomočjo katere bo omenjeni modul v letu 2012 nadgradila z interaktivnim pristopom, ki bo vključeval tudi delavnice.

»Vse to ne bo končano v prvih stotih dneh. Niti ne bo končano v prvih tisočih dneh, niti v obdobju te vlade, mogoče niti v našem času na tem planetu. Ampak začnimo.«

Nekdanji predsednik ZDA John F. Kennedy

»Korupcija v Sloveniji je problem. Redko je korupcija vzrok, ampak je njena razširjenost posledica stanja družbenih anomalij, vrednostne krize in širših strukturnih težav. Za njihovo reševanje pa nista dovolj le učinkovitost in profesionalizem, saj sta oba brez etosa, vrednot in integritete lahko celo bolj nevarna kot zgolj apatija in pasivnost.«

Senat komisije

organizirala v sodelovanju z Varuhom človekovih pravic, Uradom Informacijskega pooblaščenca, in Greenpeacom v Sloveniji, rdeča nit pa je bilo razmišljanje o korupciji kot grožnji človekovi pravici do zdravega okolja ter s tem vprašanjem povezani okoljski izzivi.

DELOVNI POSVET O ABSENTIZMU, DISKRIMINACIJI, TRPINČENJU IN KORUPCIJI V JAVNEM SEKTORJU

Komisija je v sodelovanju s Kliničnim inštitutom za medicino dela, prometa in športa, Uradom Vlade RS za enake možnosti, Inšpektoratom RS za delo in Inštitutom za varovanje zdravja organizirala Delovni posvet o absentizmu, diskriminaciji, trpinčenju in korupciji v javnem sektorju.

Pod sloganom »Skupaj razvijamo znanje za krepitev zdravja in integritete v javnem sektorju« so organizatorji delovnega posveta združili multidisciplinarna znanja in izkušnje za proaktiven pristop k obvladovanju absentizma, diskriminacije, trpinčenja in korupcije v javnem sektorju. Predsednik Komisije za preprečevanje korupcije Goran Klemenčič je opozoril: »Če hočemo zdraviti imunski sistem naše družbe in države, moramo najprej natančno proučiti ter ugotoviti vzroke bolezni. Če jih pravilno ne ločujemo, se ne moremo nadejati uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev.«

Po uradnih podatkih je odsotnost z dela zaradi bolezni (t. i. zdravstveni absentizem) samo v letu 2011 povzročila izpad več kot 10 milijonov delovnih dni. Med razlogi za takšno stanje, poleg medicinskih, prevladujejo ekonomski, socialni in drugi dejavniki. Organizatorji so si bili enotni, da obstajajo drugačni načini in rešitve za racionalizacijo ter učinkovitejši javni sektor kot zgolj »globoko rezanja in čiščenje« znotraj javne uprave.

V javnem sektorju se dejavniki absentizma, diskriminacije in trpinčenja prepletajo z različnimi opustitvami ter kršitvami dolžnega ravnanja, ki predstavljajo tveganja ali že kar izvršeno dejstvo korupcije. Skupni imenovalec navedenih problemov pa je v tem, da slabo vplivajo na delovanje pravne države in povzročajo resne posledice tudi na ekonomskem ter socialnem področju. Bečir Kečanović, pomočnik predsednika komisije je ob tem poudaril: »Opisani problemi med drugim povečujejo stroške dela, na drugi strani pa jih ljudje zaradi neizpolnjenih pričakovanj bolj ali manj upravičeno pripisujejo korupciji, kar spodkopava zaupanje v pravo in institucije pravne države.«

Udeleženci so posvet zaključili z odločitvijo, da ta oblika združevanja znanja preraste v širšo platformo skupnih prizadevanj javnega sektorja, civilne družbe in znanosti za večjo učinkovitost družbe ter države tudi pri premagovanju gospodarske in finančne krize, s katero se soočamo.

DAN BOJA PROTI KORUPCIJI

V okviru dneva boja proti korupciji, ki ga obeležujemo 9. 12., je komisija (so) organizirala oziroma sodelovala pri vrsti dogodkov, in sicer je organizirala zaključni

dogodek osnovnošolskega ustvarjalnega natečaja KPK v Osrednji knjižnici v Celju, z Varuhom človekovih pravic ter okoljsko nevladno organizacijo Greenpeace v Sloveniji okoljsko okroglo mizo z naslovom Korupcija kot grožnja človekovi pravici do zdravega okolja, v Državnem svetu Posvet o skupnih vrednotah in etiki v javnem prostoru, poleg tega pa sodelovala tudi na okrogli mizi Slovenskega društva za trajnostni razvoj z naslovom Pošteno sodelovanje kot priložnost za rast in dejavnik sprememb.

KONFERENCA Z NEVLADNIMI ORGANIZACIJAMI, PRIPRAVLJENA NA POBUDO IN V SODELOVANJU S CNVOS

V sodelovanju s Centrom nevladnih organizacij Slovenije (CNVOS) je bila za nevladne organizacije izvedena konferenca, vsebinsko osredotočena na tri področja, na katerih se prepletajo delovanja nevladnih organizacij in komisije – področje lobiranja, transparentnosti financiranja nevladnih organizacij ter razvoja načrtov integritete za nevladne organizacije. Namen konference je bil predstaviti ustreznost lobiranja in transparentnosti financiranja nevladnih organizacij ter uporabnost načrta integritete kot orodja za zaznavo in obvladovanje korupcijskih tveganj. Pomembnejši del dogodka je predstavljala priprava ogrodja načrta integritete za nevladne organizacije. Pri tej aktivnosti so s svojimi izkušnjami in nasveti pomagali tudi javni uslužbenci iz nekaterih organov ter organizacij javnega sektorja, ki so zavezanci za pripravo načrtov integritete.

Čeprav so dogodki naslavljali različne javnosti, od otrok, njihovih staršev in učiteljev, organov in organizacij s področja varovanja okolja, do strokovne in poslovne javnosti, pa je vsem bilo skupno spodbuditi širšo javnost k premisleku o skupnih vrednotah in načinih, kako s krepitvijo integritete in transparentnosti preprečevati oziroma omejiti pojavnost korupcije.

POSVET O SKUPNIH VREDNOTAH IN ETIKI V JAVNEM PROSTORU: NA INTEGRITETI UTEMELJENA ODGOVORNOST ZA SKUPNE VREDNOTE

Komisija je 9. 12. 2011 že tretje leto zapored organizirala javno razpravo o skupnih vrednotah in etiki v javnem prostoru. Tradicionalni dogodek, namenjen premisleku širše javnosti k razpravi o skupnih vrednotah, je potekal v dvorani Državnega sveta, posvečen pa je bil počastitvi 20. obletnice samostojnosti Republike Slovenije ter mednarodnemu dnevu boja proti korupciji oz. Konvenciji Združenih narodov proti korupciji, ki je bila sprejeta 9. 12. 2003. Jeseni 2012 bo javnosti predstavljen zbornik s prispevki avtorjev.

Spodbuda širši javnosti k razpravi o skupnih vrednotah in načinih, kako s konsenzom ter družbeno odgovornostjo do teh vrednot preseči medsebojne razlike in nesoglasja, ki pomenijo



Bečir Kečanović, pomočnik predsednika komisije

oviro na poti do sreče in blaginje, ter razviti nove modele upravljanja in razvoja na nacionalni ter globalni ravni, so bile ambicije prizadevanj pri pripravi tradicionalnega posveta o vlogi skupnih vrednot in etike v javnem prostoru in zbornika, ki bo kot nadgradnja dogodka izdan jeseni 2012. V njem bodo združeni prispevki govorcev, nadgrajeni z razmišljanji iz posveta, in dodatni prispevki avtorjev, ki na dogodku niso bili prisotni.

Na posvetu pod vodstvom namestnice predsednika komisije dr. Liljane Selinšek so kot slavnostni govorci sodelovali: dr. Janek Musek: Vrednote, družba prihodnosti in Slovenija, Peter Kovačič Peršin: Etos osebe (vrlin), dr. Igor Pribac: Javna etika, dr. Albin Igličar: Vrednote in etika v zakonodajni dejavnosti, dr. Miro Cerar: Etika sodnika in mag. Bečir Kečanović: Na integriteti utemeljena odgovornost javnega sektorja. Dogodek je otvoril predsednik komisije Goran Klemenčič, ki je poudaril, da je pomembno odpirati javni prostor razpravi o etiki in vrednotah.

Razprava je pokazala, da v družbi obstaja veliko pomanjkanje odnosa do vrednot. Prav tako se ponovno potrjuje prepričanje, da obstajajo temeljne vrednote, v katere ne kaže dvomiti, kar je bilo ugotovljeno tudi na preteklih posvetih. Ena ključnih vrednot, ki ji je bil posvečen posvet, je plebiscitarna odločitev o lastni državi kot vrednota, za katere ohranitev si moramo prizadevati ne glede na težave, s katerimi se soočamo.

Dolgoročni cilj posveta in zbornika je, da javni sektor, še posebej izobraževalne institucije, na konceptu globalne etike in univerzalnega načela integritete, kakor je ta zasnovan v konvenciji ter mednarodni etični infrastrukturi, zgradi celovito platformo za krepitev odgovornosti do temeljnih vrednot posameznika, naravnega in socialnega okolja, vladavine prava ter pravne države. Govorci in razpravljajoči so v sklepnem delu posveta izrazili željo po več tovrstnih dogodkih in predvsem pomembnost nadaljevanja javne razprave o pomenu skupnih vrednot ter etike v javnem prostoru.

Sodelovanje s civilno družbo

Subjekt civilne družbe, ki se v Republiki Sloveniji aktivno in pretežno ukvarja z vprašanjem preprečevanja korupcije, je Društvo integriteta – Transparency international Slovenia.

ZIntPK predvideva sodelovanje komisije in neprofitnih organizacij zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja. Komisija lahko v okviru svojega finančnega načrta financira neprofitne organizacije zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije pri izvajanju nalog na področju usposabljanja, informiranja ter osveščanja javnosti in organov javnega sektorja ter prenašanja dobrih praks na področju uresničevanja namena tega zakona. Komisija zaradi izjemno omejenih finančnih sredstev nima možnosti pomembnejše podpreti delovanja zgoraj omenjenih neprofitnih organizacij, kljub temu pa si želi vsebinskega sodelovanja. Zato z različnimi organizacijami civilne družbe sodeluje pri organizaciji dogodkov in drugih aktivnostih, ki so vsebinsko povezane z mandatom komisije.

V obdobju poročanja je komisija z Greenpeace Slovenija in Varuhom človekovih pravic pripravila okroglo mizo Korupcija kot grožnja človekovi pravici do zdravega okolja. Povod za dogodek je bilo zavedanje, da okoljska problematika terja celovite, predvsem pa skupne rešitve, ki bi doprinesle k boljši ureditvi tega področja in posledično bolj zdravemu ter človeku prijaznejšemu okolju kot pravici vsakega posameznika.

V okviru aktivnosti, ki jih je organiziral CNVOS, je komisija izvedla posebno delavnico o izdelavi in uporabi načrtov integritete na področju nevladnega sektorja, saj lahko tudi nevladne organizacije z uporabo protikorupcijskih orodij in mehanizmov za obvladovanje tveganj krepijo integriteto svojega dela. Hkrati je komisija pripravila predstavitev zakonskih okvirov, ki jih imajo društva in ostali subjekti civilne družbe na področju lobiranja.

Subjekt civilne družbe, ki se v Republiki Sloveniji aktivno in pretežno ukvarja z vprašanjem preprečevanja korupcije je Društvo integriteta, ki vzdržuje tudi aktualno spletno stran s področja krepitve integritete javnega delovanja (www.integriteta.si).

Komisija je v preteklem letu zaznala tudi aktivnosti civilnih iniciativ na področju okoljske zakonodaje in zakonodaje s področja urejanja prostora. V sodelovanju z različnimi subjekti civilne družbe in na podlagi lastnih ugotovitev je nato komisija pripravila sistemsko načelno mnenje glede korupcijskih tveganj pri spreminjanju zakonodaje z omenjenih področij. Pri okolju in prostoru gre za problematiko, pri kateri je prisoten izrazit javni interes, saj gre za dolgoročna vprašanja, povezana s preskrbo s čisto pitno vodo, življenjskim prostorom, obdelovalno zemljo ipd. Dolžnost države je, da ta tveganja obvladuje in zavaruje javni interes. Z načinom in pristopom k spremembi omenjenih zakonov ta dolžnost po mnenju komisije ni izpolnjena, obenem pa tako ravnanje – med drugim – tudi ni v duhu ZIntPK, ki od vseh državnih organov in nosilcev javnih funkcij zahteva zavzemanje za krepitev transparentnosti, vladavine prava ter odpravljanja tveganj za nasprotje interesov in korupcijo.

Komisija vzpostavlja tudi delovne odnose s posamezniki iz Ekonomske fakultete v Ljubljani, Inštituta Jožef Štefan, Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in drugimi.

