



Republika Slovenija

◉ ◌ ◌ ◌ ◌
KOMISIJA ZA **PREPREČEVANJE KORUPCIJE**

LETNO POROČILO 2008

Na podlagi 13. člena Zakona o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04) in 13. člena Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije (Uradni list RS, št. 105/04) je Komisija za preprečevanje korupcije na seji dne 29.5.2009 sprejela

Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2008

Ljubljana, 29.5.2009

Vsebina:

1. UVOD	4
2. STATUSNE ZADEVE	4
3. NADZOR NAD PREMOŽENJSKIM STANJEM FUNKCIONARJEV	4
4. NAČRTI INTEGRITETE	7
5. URESNIČEVANJE RESOLUCIJE O PREPREČEVANJU KORUPCIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI	9
6. STANJE NA PODROČJU KORUPCIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI	9
7. SODELOVANJE KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE Z DRUGIMI DRŽAVNIMI ORGANI, ORGANI LOKALNIH SKUPNOSTI IN NEVLADNIM SEKTORJEM	28
8. NADZOR NAD DELOM KOMISIJE	29
9. MEDNARODNA DEJAVNOST KOMISIJE	30
10. FINANČNA IN KADROVSKA PROBLEMATIKA	34
11. DRUGO	35
12. ZAKLJUČEK	36

1. UVOD

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) je v skladu s 13. členom Zakona o preprečevanju korupcije (ZPKor, Uradni list RS, št. 2/04) Državnemu zboru Republike Slovenije dolžna poročati o svojem delu do 31. maja za preteklo leto. Priloženo poročilo, sprejeto na seji Komisije dne 29.5.2009, predstavlja poročilo o njenem delu v letu 2008.

2. STATUSNE ZADEVE

V prvi polovici leta 2008 se je Komisija soočila s postopkom sprejemanja Zakona o omejitvah in prepovedih za nosilce javnih funkcij, ki je bil že sprejet v drugem branju. Dokončni sprejem zakona bi pomenil, da se Komisija ponovno ukinja, njene naloge pa bi se razdelile med več sto organov v državi, kar bi ob predvideni odsotnosti vsakršne koordinacije predstavljalo konec sistematičnega in enotnega nadzora nad premoženjskim stanjem in konflikti interesov slovenskih funkcionarjev ter dokončni razpad sistema uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 85/04). Predlog zakona v tretje branje ni šel, je pa Komisija proti koncu leta v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo začela s pripravo osnutka novega systemskega predpisa na področju preprečevanja korupcije, ki bo predstavljal tudi uresničitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-57/06-28, ki je zadržala uporabo Zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list RS, št. 20/06) in podaljšala uporabo Zakona o preprečevanju korupcije (ZPKor, Uradni list RS, št. 2/04).

3. NADZOR NAD PREMOŽENJSKIM STANJEM FUNKCIONARJEV

3.1. Evidenca funkcionarjev

V letu 2008 je Komisija dopolnila bazo podatkov vseh funkcionarjev z novoimenovanimi svetniki Državnega sveta RS in z novoizvoljenimi poslanci Državnega zbora RS.

Vsem funkcionarjem, ki so nastopili funkcijo, je Komisija posredovala obrazce o premoženjskem stanju z navodili za njihovo izpolnjevanje. Za poslanke in poslance Državnega zbora je Komisija pripravila tudi zloženko, s katero jih je seznanila s posebnostmi s svojega delovnega področja, ki jih urejata Zakon o preprečevanju korupcije in Zakon o poslancih.

Vsi funkcionarji Državnega sveta in Državnega zbora so poročali o svojem premoženjskem stanju, čeprav je bilo nekatere posameznike treba opozoriti na izpolnitev obveznosti in jim določiti naknadni rok za posredovanje podatkov o premoženju.

Tako eden od državnih svetnikov podatkov o premoženju ni posredoval niti v naknadno določenem roku, ampak šele na podlagi obvestila Komisije sekretarju Državnega sveta.

Prav tako je bilo z opozorilom in naknadnim rokom glede obveznega poročanja o premoženjskem stanju potrebno opomniti tudi nekatere poslance. Dva poslanci tudi do izteka naknadnega določenega roka nista posredovala podatkov, zaradi česar je Komisija postopala po določbah 39. člena ZPKor in obvestila Mandatno volilno komisijo Državnega

zbora RS o znižanju njune plače za desetino za vsak mesec zamude. Po tem obvestilu sta poslanca svojo obveznost takoj izpolnila.

Zahteva po znižanju plače za desetino za vsak mesec zamude je bila posredovana tudi Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, saj državna sekretarka na ministrstvu kljub opozorilu in dodatnim rokom ni posredovala podatkov o svojem premoženju. Po omenjenem obvestilu je svojo obveznost izpolnila takoj.

Na lokalnem področju ni prišlo do večjih sprememb glede nastopa oziroma prenehanja funkcij. Občina Izola ni pravočasno posredovala seznama občinskih svetnikov, ki so bili izvoljeni na ponovnih volitvah, zaradi česar je Komisija občino na to opozorila. Vsem novoizvoljenim svetnikom je Komisija nato posredovala obrazce z navodili, na kar so v postavljenih rokih vsi izpolnili svojo obveznost.

Do 29.5.2009 o svojem premoženju še vedno ni poročalo 71 funkcionarjev. Vsi opravljajo funkcijo občinskega svetnika in zoper njih je Komisija že uporabila vse pravne možnosti za pridobitev podatkov o premoženju.

3.2. Nadzor nad premoženjskim stanjem

Komisija je v letu 2008 poleg analiz na podlagi prijav opravila tudi natančno analizo prijav premoženjskega stanja funkcionarjev v rangi državnih sekretarjev in tožilcev.

Pri primerjavi podatkov iz prijav s podatki iz javnih evidenc (sodni/poslovni register, evidence Geodetske uprave RS, evidence Ministrstva za promet in Ministrstva za notranje zadeve), Komisija ni ugotovila pomembnih odstopanj med prijavljenim in dejanskim stanjem. Obstajale so le razlike pri lastništvu nepremičnin. V evidencah Geodetske uprave RS posamezne nepremičnine niso zabeležene, medtem pa so jih funkcionarji navedli v poročilih o premoženjskem stanju, kar pomeni, da so vzrok za odstopanje še neurejene javne evidence na področju nepremičnin.

Na področju premoženja, zlasti avtomobilov so obstajale razlike zaradi ocenjene vrednosti vozil. V evidenci Ministrstva za notranje zadeve so namreč navedeni podatki o vseh registriranih vozilih, katerih lastniki so funkcionarji. Nekaj teh vozil v svojih prijavah funkcionarji niso navedli, ker je bila njihova ocenjena vrednost nižja od 15.000 €. To pa je vrednost, do katere ni potrebno poročati o spremembi v premoženjskem stanju iz prve do pete alineje prvega odstavka 36. člena ZPKor. Kljub ugotovljenim odstopanjem torej ni šlo za kršitve funkcionarjev.

3.3. Nezdržljivost

Na področju nezdržljivosti je Komisija prejela več vprašanj, tako s strani občin kot tudi od državnih organov.

Urad Predsednika Republike je zaprosil za pojasnilo, ali funkcionarji, imenovani s strani Predsednika Republike, lahko poleg svoje funkcije opravljajo pedagoška in znanstveno raziskovalna dela na Pravni fakulteti, uredniška dela za znanstveno založbo Pravne fakultete in za Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti ter sodelujejo pri izobraževalni dejavnosti, pripravi izhodišč in programov znanstvenih konferenc pri Pravni fakulteti. Poleg tega je bila Komisija povprašana o možnosti opravljanja dodatne

dejavnosti v dopolnilnem delovnem razmerju ali na podlagi pogodbenih razmerij.

Do navedenih vprašanj se je Komisija opredelila pozitivno, saj takšne dejavnosti dopušča 2. odstavek 19. člena ZPKor (Pojasnilo št. 110).

Komisija je prejela tudi zaprosilo za načelno mnenje glede združljivosti funkcije poslanca s članstvom v nadzornem svetu gospodarske službe. V načelnem mnenju št. 147 je Komisija zapisala, da sta funkciji poslanca in člana nadzornega sveta gospodarske družbe nezdržljivi. Tako namreč določa 12. člen Zakona o poslancih (Ur.l. RS, št. 112/05) v zvezi z 31. členom ZPKor in Odločbo Ustavnega sodišče št. U-I-57/06.

Prav tako je Javni medobčinski stanovanjski sklad ene izmed občin zaprosil za mnenje o združljivosti poslanske funkcije s članstvom v skladu. V načelnem mnenju št. 148 je Komisija podala stališče, da je poslanec Državnega zbora lahko član nadzornega sveta medobčinskega javnega sklada in član sveta ustanoviteljic javnega sklada. Načelno mnenje je Komisija pripravila na podlagi 20. in 31. člena ZPKor in 12. člena Zakona o poslancih ter Odločbe Ustavnega sodišče št. U-I-57/06.

V obravnavanem obdobju je Komisija izdala več sklepov, ki so se nanašali na nezdržljivost poslanske funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti ter na nezdržljivost poslanske funkcije s članstvom v nadzornih svetih gospodarskih družb. Vse nezdržljivosti so poslanci odpravili v postavljenih rokih.

Na lokalnem nivoju je Komisija izdala sklep o nezdržljivosti funkcije nepoklicnega župana s funkcijo predsednika nadzornega sveta komunalnega podjetja. Sklep o nezdržljivosti je bil izdan tudi direktorju javnega podjetja kot poklicnemu funkcionarju in hkrati direktorju in prokuristu gospodarskih družb. Tudi ti dve nezdržljivosti sta bili odpravljeni v postavljenih rokih.

3.4. Omejitve pri darilih

Do konca leta 2008 Komisiji seznama daril za leto 2008 ni posredovalo 5 občin. Katalog prejetih daril za leto 2008 je Komisija objavila na svoji spletni strani, ravno tako pa tudi seznam 5 organov, ki svoje obveznosti še niso izpolnili. Pri analizi daril, ki so jih prejeli slovenski funkcionarji v letu 2008, Komisija ni ugotovila večjih nepravilnosti.

Komisija je v letu 2008 prejela prijavo, v kateri je bilo navedeno, da je bila ekskurzija županov nekaterih občin na območju Gorenjske v tujino financirana s strani zasebnega podjetja in da so na ta način prejeli darilo, ki ga ne bi smeli sprejeti in ga tudi niso prijavili Komisiji. Na osnovi razpoložljive dokumentacije in razgovorov z župani na podlagi 11. člena ZPKor je Komisija ugotovila, da je vsak župan sprejel darilo v višini najmanj 709 €. Vrednost darila presega višino dovoljene vrednosti darila, opredeljene v 24. členu ZPKor, o čemer je Komisija obvestila občine, kjer župani opravljajo svoje funkcije. V isti zadevi je Komisija ugotovila razloge za sum, da je bilo s strani drugih oseb, torej ne županov, storjeno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti. Skladno s tem in na podlagi 14. člena poslovnika Komisije in 145. člena Zakona o kazenskem postopku je Komisija zadevo odstopila v pristojno obravnavo policiji, ki je s kazenskimi ovadbami potrdila ugotovitve Komisije.

3.5. Omejitve pri poslovanju

Komisija je v letu 2008 dvakrat dopolnila seznam poslovnih subjektov, za katere veljajo omejitve pri poslovanju in ga objavila v Uradnem listu RS (Uradni list RS, št. 55/2008 in št. 91/2008). Prav tako je Komisija izdala tri odločbe o dovoljenju za oddajo javnega naročila poslovnim subjektom s seznama. Dovoljenja so objavljena na spletni strani Komisije.

Eni od slovenskih univerz je Komisija pojasnila, da velja prepoved poslovanja po 2. odstavku 28. člena ZPKor za njo in vse njene fakultete s poslovnim subjektom, katerega ustanovitelj in direktor podjetja (pojasnilo št. 117) je tudi član Upravnega odbora univerze.

Kriminalistična policija je Komisiji posredovala informacijo o nepravilnostih pri poslovanju preko javnih naročil osnovne šole s podjetjem, katerega lastnik v višini več kot 20% je ravnatelj osnovne šole. Komisija je ugotovila ničnost pogodb, sklenjenih med osnovno šolo in podjetjem, katerega lastnik je ravnatelj. Na podlagi izdanega sklepa je ravnatelj osnovne šole Komisiji posredoval dokument o prekinitvi vseh pogodb s podjetjem.

Z načelnim mnenjem št. 120 je Komisija opredelila vrednost naročil male vrednosti. Ne Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 128/06, v nadaljevanju ZJN-2) in ne Zakon o izvrševanju proračuna za leti 2008 in 2009 (Uradni list RS, št. 114/07 in nasl.) namreč ne vsebujeta več določb o naročilih male vrednosti. Načelno mnenje določa, da vrednost naročil male vrednosti iz 1. odstavka 28. člena ZPKor ustreza vrednostim javnih naročil, pri katerih je potrebno po 2. odstavku 24. člena ZJN-2 izvesti postopek z zbiranjem ponudb in znaša v primeru naročanja blaga in storitev 40.000 EUR, v primeru naročanja gradenj pa 80.000 EUR. Ena dvanajstina njihovih vrednosti, za katere ne velja omejitev poslovanja v smislu 1. odstavka 28. člena ZPKor v primeru naročanja blaga in storitev tako znaša 3.333 EUR, v primeru naročanja gradenj pa 6.666 EUR.

4. NAČRTI INTEGRITETE

Na podlagi določil ZPKor so bili vsi državni organi in organi lokalnih skupnosti dolžni sprejeti načrte integritete v rokih, določenih v 43. členu ZPKor in ustreznih smernicah ter o tem obvestiti Komisijo. Večje število državnih organov in organov lokalnih skupnosti je po pozivu Komisije tudi v letu 2008 nadaljevalo z izdelavo načrtov integritete, kljub odločitvi Ustavnega sodišča, da to materijo izvzame iz obvezne uporabe ZPKor, ker je Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Ur.l. RS, št. 20/06), o ustavnosti katerega je Ustavno sodišče odločilo z odločbo št. U-I-57/06-28, ni urejal.

V letu 2008 je Komisija pri uresničevanju načrtov integritete svetovala in usmerjala slovenske organe, ki so za pomoč zaprosili. Na pobudo in zaprosilo Sveta Evrope so predstavniki Komisije sodelovali v več projektih, ki jih je izvajal Svet Evrope in pri tem svetovali in koordinirali delo tudi tujih državnih organov pri vzpostavitvi načrtov integritet kot enega od modelov dobre prakse v preprečevanju korupcije¹. Navedeni tuji državni organi so tako sledili zgledom iz Slovenije, Svet Evrope pa je izrazil interes, da se sodelovanje med njim in Komisijo na področju uvajanja načrtov integritete še okrepi.

¹ Države Jugovzhodne Evrope.

² Zaradi omejenih finančnih sredstev za delo Komisije so se njeni predstavniki udeleževali samo srečanj, kjer je

Eden od večjih projektov Sveta Evrope, pri katerem je sodelovala Komisija, je projekt MOLICO, kjer so predstavniki Komisije skupaj s predstavniki sodišč Republike Moldavije izvedli implementacijo načrtov integritete na vseh 51 sodiščih v tej državi. Glede na spoznanje Vlade Republike Moldavije, da so implementirani načrti integritete na omenjenih sodiščih občutno pripomogli k preprečevanju korupcije in drugih neetičnih dejanj, je ta uvedbo načrtov zakonsko opredelila kot obvezo za vse državne organe.

Predstavniki Komisije so izkušnje Slovenije oziroma Komisije na področju implementacije načrtov integritete predstavili na več znanstvenih in strokovnih srečanjih v tujini². Nadalje so predstavniki Komisije s konceptom načrtov integritete sodelovali pri drugih različnih aktivnostih OZN, OECD in Sveta Evrope na področju preprečevanja korupcije. Ob Moldaviji so bili posebej angažirani pri vzpostavljanju sistemov za dvig integritete v Ruski Federaciji, Srbiji, Ukrajini, Črni Gori in Romuniji.

V mesecu januarju 2008 sta Evropska komisija in Evropska mreža za javno upravo (EUPAN) organizirali zaključni sestanek delovne skupine za pripravo "EU kataloga dobrih praks na področju vzpostavljanja integritete, boja zoper korupcijo in administrativnih ukrepov proti organiziranemu kriminalu". Sestanka delovne skupine so se udeležili tudi predstavniki Komisije, ki je prispevala velik delež k pripravi kataloga in sicer na področju načrtov integritete. V navedenem katalogu je predstavljena tudi izdelava načrta integritete kot uspešne metodologije za ocenjevanje rizika korupcije, za vzpostavitev visoke stopnje integritete in za preprečevanje korupcije. Predvideno je, da bo omenjeni katalog dobrih praks v letu 2009 predstavljen tudi OECD³.

Rezultati uspešnega sodelovanja Komisije s Svetom Evrope, Republiko Moldavijo, Republiko Srbijo, Črno Goro in drugimi pri vzpostavljanju načrtov integritete, predvsem pa rezultati pri sami implementaciji, so vzbudili interese tudi drugih držav. Tako je Komisija prejela povabilo Ministrstva za notranje zadeve in Državnega tožilstva Gruzije, da v okviru projekta GEPAC, ki ga izvaja Svet Evrope, svetuje in koordinira vzpostavitev načrtov integritete v omenjenih državnih organih.

Zanimanje za metodologijo izvedbe načrtov integritete so poleg zgoraj omenjenih držav izrazili tudi predstavniki Albanije, Avstrije, Kosova in Makedonije. Predstavniki državnih institucij omenjenih držav so se o izvedbi in vrednosti načrtov integritete seznanili v okviru delovnih obiskov pri Komisiji in drugih institucijah Republike Slovenije.

Jesen leta 2008 je predstavnica Komisije načrte integritete predstavila državam članicam OZN v okviru konference, ki sta jo organizirali Svetovna banka in UNODC - Urad OZN za droge in kriminal.

Komisija si glede na dosedanje prakso in dosežene rezultate pri implementaciji načrtov integritete prizadeva, da bi metodologijo njihovega vzpostavljanja dodatno izpopolnila, tako z vidika znanstvenega pristopa kot tudi z vidika informatizacije določenih procesov. Cilj Komisije je namreč, da izboljša in poenostavi določene procese v sami metodologiji izdelave načrtov integritete in s tem prispeva k nadaljnjemu razvoju te metodologije za preprečevanje korupcije, tako v Republiki Sloveniji kot tudi širše.

² Zaradi omejenih finančnih sredstev za delo Komisije so se njeni predstavniki udeleževali samo srečanj, kjer je stroške udeležbe kril organizator.

³ To se je že zgodilo – dne 4.5.2009 na sedežu OECD v Parizu.

5. URESNIČEVANJE RESOLUCIJE O PREPREČEVANJU KORUPCIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Tako kot v prejšnjih letih, je tudi v prvih dveh tretjinah leta 2008 Resolucijo o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 85/04, v nadaljevanju: Resolucija) v okviru svojih omejenih možnosti načrtno uresničevala samo Komisija. Proti koncu leta se je Komisija sporazumela z Ministrstvom za javno upravo, da bosta organa pristopila k reviziji vsebine tako Resolucije kot tudi Akcijskega načrta za njeno uresničevanje. Od kar sta bila dokumenta sprejeta (Resolucija leta 2004, Akcijski načrt februarja 2005) so namreč pretekla že več kot štiri leta in zaradi tega, ker v obdobju 2004 – 2008 nista bila ne uresničevana in ne sproti dopolnjevana oziroma prilagajana razmeram v Republiki Sloveniji, se je pokazala potreba po splošnem pregledu njune uporabnosti glede na nove ekonomsko-socialno-pravne razmere v državi, ki naj identificira potrebne spremembe Resolucije, ki bodo predlagane Državnemu zboru RS.

V ta namen je bilo potrebno najprej izdelati natančno analizo uresničevanja veljavne Resolucije in Akcijskega načrta ter določiti sistem njunega uresničevanja v prihodnje. K analizi je najprej pristopila Vlada RS in nekatera ministrstva so jo že zaključila. Ravno tako je jasno, kakšen bo v bodoče princip uresničevanja strateških protikorupcijskih dokumentov v državi: vsi organi v sestavi vlade bodo imenovali kontaktne osebe, ki bodo zadolžene, da bodo pod vodstvom in v koordinaciji Ministrstva za javno upravo ter Komisije skrbale za uresničevanje ukrepov za preprečevanje korupcije iz svoje pristojnosti. Koordinacijo delovanja drugih organov in organizacij bo prevzela Komisija, ki bo skladno z določili Resolucije skrbela tudi za splošno koordinacijo z Vlado RS in za poročanje Državnemu zboru RS o uresničevanju Resolucije.

Predvideno je tudi, da bo novemu predpisu s področja preprečevanja korupcije dodano posebno poglavje o uresničevanju Resolucije, po katerem bo lahko Državni zbor RS na predlog Komisije zaradi neizpolnjevanja oziroma slabega izpolnjevanja obveznosti iz Resolucije uveljavil tudi politično odgovornost posameznih nosilcev oblasti v državi.

6. STANJE NA PODROČJU KORUPCIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Proti koncu leta 2008 je Komisija začela s pripravljalnimi postopki za izvedbo javnomnenjske raziskave o stanju na področju korupcije v Sloveniji in sicer je želela pridobiti mnenje državljanek in državljanov o tem, kakšna je njihova percepcija problemov na tem področju. Zaradi pomanjkanja finančnih sredstev Komisije v letu 2008 je bila raziskava zaključena v začetku leta 2009, njeni rezultati pa so dostopni na spletni strani Komisije www.kpk-rs.si. Osnovne značilnosti in ugotovitve raziskave pa so naslednje:

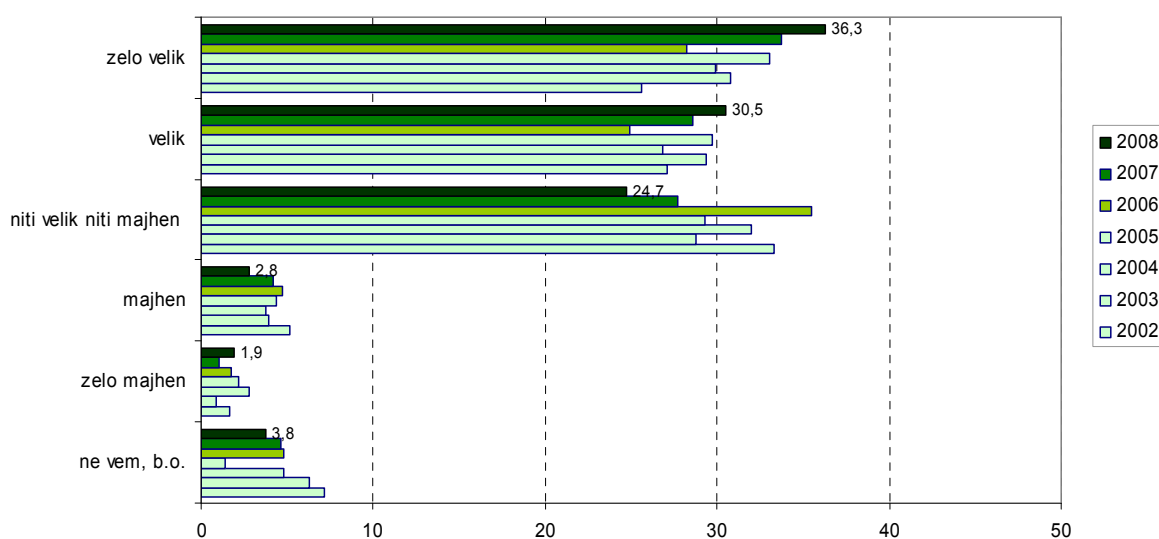
6.1. Percepcija prebivalc in prebivalcev RS

Presoja o razširjenosti korupcije v javnih službah anketiranci v največji meri opirajo na poročanje medijev in v manjši meri na osebne izkušnje s korupcijo. Odgovori na izhodiščno vprašanje *"Ali ste imeli vi ali vaši bližnji v zadnjem letu kakršnokoli izkušnjo s korupcijo?"*, govorijo o razmeroma nizki ravni personalne zaznave korupcije v Sloveniji ob upoštevanju podatka, da že šesto leto zapored približno 95% vprašanih ni imelo konkretne izkušnje s korupcijo (v obdobju zadnjega leta). Seveda pa ta podatek ne govori o realni razširjenosti korupcije na različnih ravneh, saj izhaja iz osebnega srečanja s korupcijskim dejanjem in predpostavlja "sistemska izključenost" konkretnega

posameznika.

Empirični posameznik se torej večinoma ne srečuje s pojavom neposredno, vendar ga zaznava preko formalnih in neformalnih informacijskih kanalov, ki oblikujejo njegovo stališče in mnenja, povezana s to tematiko, ki so kljub svoji kompleksnosti in arbitrarnosti lahko pomembni, če ne celo ključni dejavniki oblikovanja družbene klime in političnega razpoloženja v določenem družbenem okolju. Mnenje Slovencev o razširjenosti tega pojava v Sloveniji je naslednje:

KAKO VELIK PROBLEM JE KORUPCIJA V DANAŠNJI SLOVENIJI?



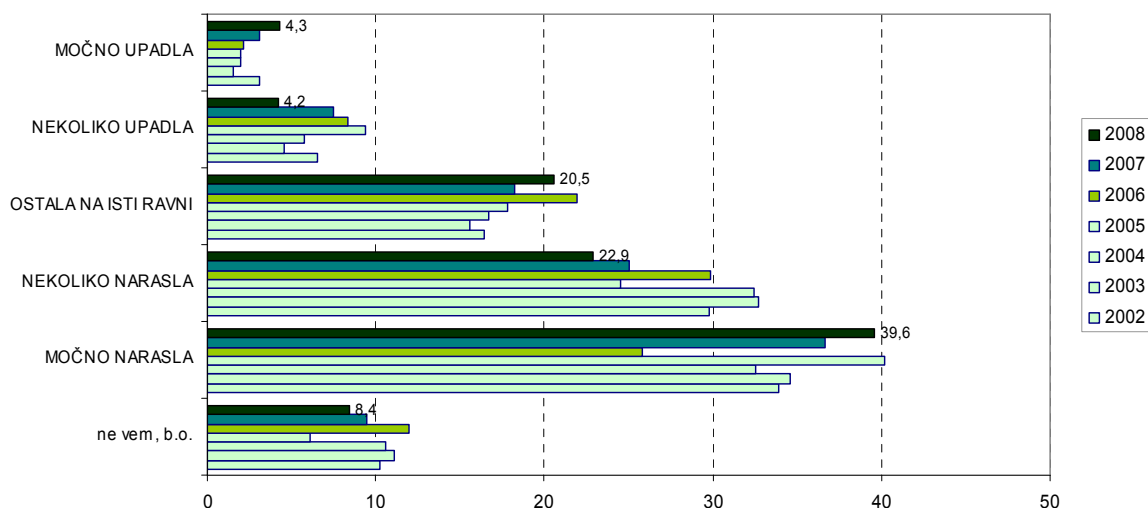
FDV - CJMMK, Stališča o korupciji, 2008, N=911

Eno ključnih vprašanj raziskave pokaže, da je – po mnenju ljudi – pojav v Sloveniji dokaj razširjen in da se njegova pojavnost v zadnjih letih, še posebej izrazito od leta 2006, še stopnjuje. Če seštejemo odstotke na odgovorih "velik problem" in "zelo velik problem" in ta seštevek primerjamo z odmerami iz zadnjih treh raziskav, vidimo, da gre za premik s 53% na 62% in v zadnji meritvi na 67%. To potrjuje tudi povprečna ocena na lestvici od 1 do 5 (1 - zelo majhen problem / 5 - zelo velik problem), kjer je bilo leta 2006 zabeleženo povprečje 3,77, v letu 2007 3,94 in v zadnji meritvi 4,00. Premik v zadnjem letu sicer ni tako izrazit kot pred tem, a indikativna je predvsem njegova medčasovna tendenca v smeri povečane kritičnosti javnega menja do tega pojava v Sloveniji.

Referenčno obdobje za pojav korupcije v Sloveniji je po mnenju večine anketiranih čas po letu 1990. V seštevku odgovorov *nekoliko narasla* / *močno narasla* je to 63 % anketiranih. V primerjavi s predhodnimi meritvami je delež, ki govori o porastu korupcije, še posebej izrazito naraščal v zadnjih dveh meritvah in ponovno dosegel takšen delež kritičnih odzivov, kot so bili značilni za obdobje meritev pred letom 2006. Ne glede na dinamiko pa je očitno, da javnost v povprečju sedanje obdobje v primerjavi s tistim pred letom '90, vrednoti kot bolj koruptivno. Ocena o povečanju korupcije prevladuje med starejšimi aktivnimi anketiranci in v starostnih skupini nad 60 let, manj premožnimi kategorijami ter nižjimi izobrazbenimi kategorijami, glede na zaposlitveni status pa

predvsem med samozaposlenimi, brezposelnimi in upokojenci.

ALI JE V PRIMERJAVI Z OBDOBJEM PRED LETOM 1990 KORUPCIJA V DANAŠNJI SLOVENIJI ...



FDV - CJMMK, Stališča o korupciji, 2008, N=911

Z raziskavo je bila izmerjena tudi pripravljenost anketirancev na sprejemanje korupcije kot sredstva za doseganje ciljev na neposreden način (ravnanje v hipotetičnem primeru) in posredno, z oceno verjetnosti korupcije na posameznih področjih. Za neposreden kazalec koruptivnega potenciala je bilo uporabljeno vprašanje, ki anketirance sooča s hipotetično situacijo: kaj naj naredi človek, ki potrebuje neko dovoljenje od države, če mu uradnik reče "bodite potrpežljivi"? Anketiranci so lahko izbrali različne načine ravnanj in sicer:

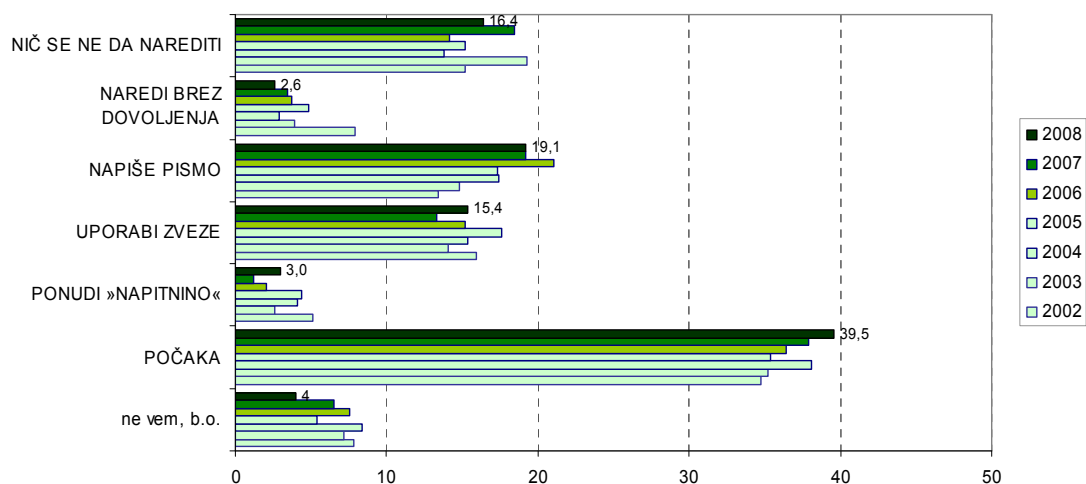
- naj počaka, se bo že uredilo
- naj uradniku ponudi napitnino
- naj uporabi zveze
- naj napiše pismo predstojniku urada
- naj naredi brez dovoljenja to, kar namerava
- nič se ne da narediti

Odgovori na vprašanje o ravnanjih posameznikov kažejo na nizko načelno pripravljenost posameznikov, da bi sodelovali v korupciji – 39 % anketiranih meni, da je najboljša pasivna drža oz. "počakati, da se stvari uredijo"; 15% anketirancev meni, da naj posameznik za doseg cilja uporabi zveze, 3%, da naj »ponudi napitnino"; 3 % anketirancev meni tudi, da naj posameznik nameravano doseže "brez ustreznih dovoljenj", 16 % anketiranih ne vidi rešitve za težavo, medtem ko bi približno petina (19%) vprašanih o tem problemu obvestila predstojnika urada. Bolj opazna sprememba v časovni vrsti, ki jo velja omeniti, je sprememba pri odgovoru *nič se ne da narediti*, kjer je bil iz leta 2006 na leto 2007 zabeležen porast s 14% na 18%, v zadnjem letu pa je delež pri tem odgovoru zopet nekoliko upadel (z 18% na 16%), kar vzbuja nekaj več

optimizma, zlasti glede občutka nemoči posameznika v primeru zapleta v upravnem postopku.

Strukturne primerjave pokažejo, da tako "korupcijski" (*uporabiti zveze..*) kot "protestni" (*napisati pismo*) potencial izkazujejo predvsem mlajši in visoko izobraženi anketiranci ter anketiranci, ki poznajo izkušnje drugih. Glede na status je najvišji delež izrečenega korupcijskega potenciala (kot *uporaba zvez*) zaslediti med samozaposlenimi.

KAJ NAJ NAREDI ČLOVEK, KI POTREBUJE NEKO DOVOLJENJE, ČE MU URADNIK REČE: "PODITE POTRPEŽLJIVI, POČAKAJTE"?

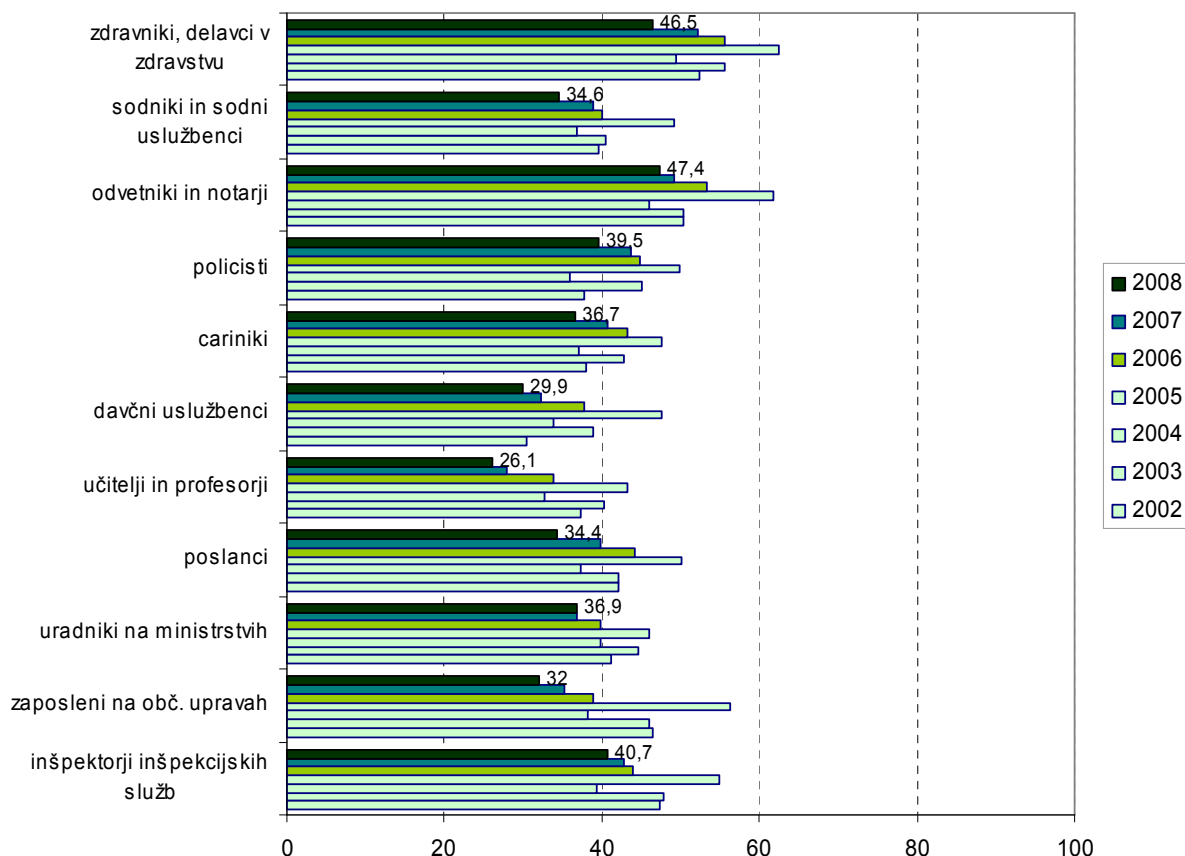


FDV - CJMMK, Stališča o korupciji, 2008, N=911

Anketiranci so za posamezna področja ocenjevali tudi *verjetnost, da bi morali ponuditi denar, darilo ali uslugo, da bi uradne osebe opravile tisto, kar so dolžne storiti*. Značilnost predhodnih meritev je bila, da je glede na povpraševanje največ anketirancev izrazilo prepričanje, da je največja verjetnost za pojav korupcije v *zdravstvu*. V tokratni raziskavi pa so najvišji delež verjetnosti korupcije anketiranci pripisali *odvetnikom in notarjem*. Še vedno jim tesno sledijo *zdravniki, inšpektorji, policisti, uradniki na ministrstvu, cariniki*, nadalje pa *sodniki ter sodni uslužbenci in poslanci*. Na dno lestvice pa se glede verjetnosti korupcije po mnenju anketirancev uvrščajo *učitelji in profesorji ter davčni uslužbenci*. Značilnost rezultatov pri tem vprašanju kaže dokaj enovit trendni upad verjetnosti korupcije pri domala vseh kategorijah, z izjemo pri *uradnikih na ministrstvu*, ki ostajajo na isti odmeri kot lani. Največji upad glede na predhodno meritev beležimo ravno pri *zdravstvih*, kjer smo denimo še leta 2005 beležili 62% delež pripisane verjetnosti za korupcijo, medtem ko je letos ta delež značilno nižji in znaša 46%. Pozitiven premik v zadnji meritvi, če ga vrednotimo v zmanjšanem »deležu kritičnosti za verjetnost korupcije«, izkazujejo še poslanci in pa policisti. Najbolj indikativen, kot rečeno, pa je ravno sistemski premik v zmanjšanje verjetnosti korupcije na praktično vseh opazovanih nivojih v zadnjih nekaj meritvah.

Ali menite, da je verjetno, ali da ni verjetno, da bi posameznik moral ponuditi denar, darilo ali uslugo, da bi spodaj našteje uradne osebe opravile tisto, kar so po službeni dolžnosti dolžne storiti?

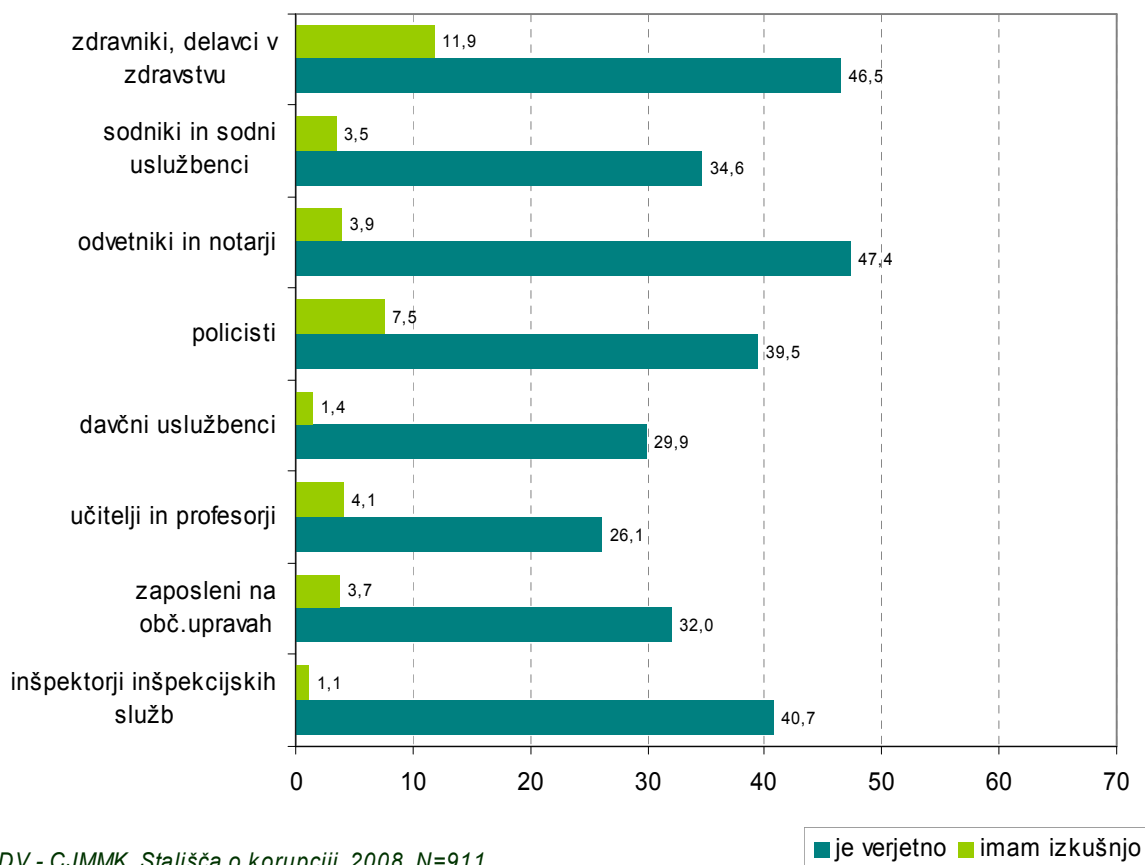
% JE VERJETNO



FDV - CJMMK, Stališča o korupciji, 2008, N=911

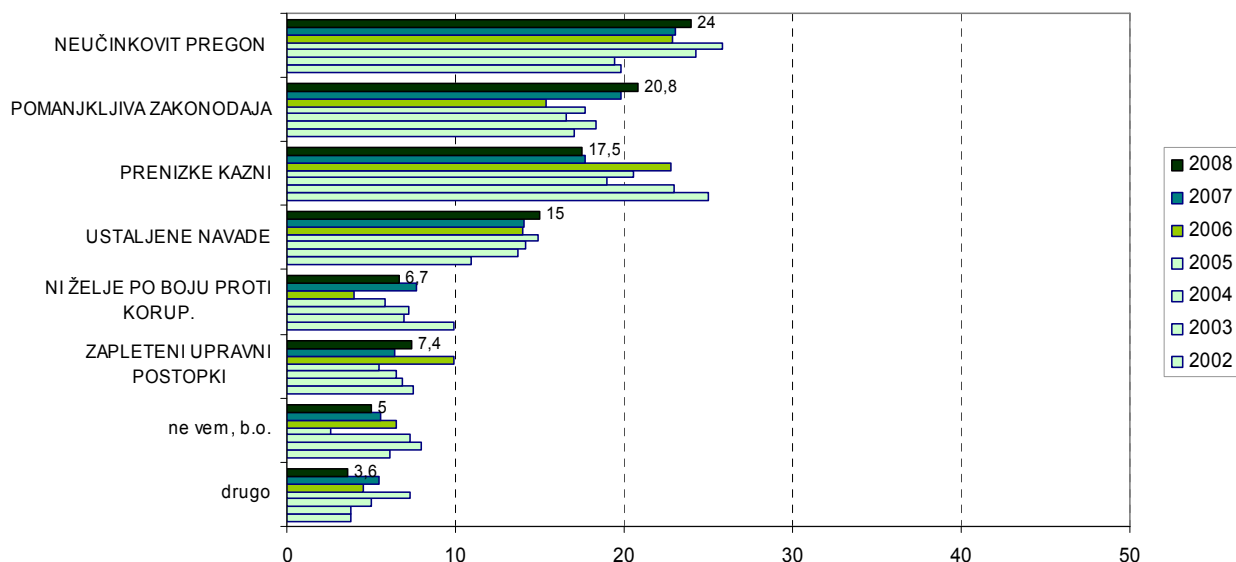
Primerjava odgovorov na vprašanje o osebni izkušnji s korupcijo in odgovorov na vprašanje o verjetnosti korupcije na izbranem področju razkriva izrazito odstopanje med ocenami in empiričnimi navedbami. Pri vseh ocenjevanih področjih delež anketirancev, ki ocenjujejo, da je korupcija na navedenem področju verjetna, močno presega delež tistih, ki so na navedenem področju tudi zares imeli izkušnjo s korupcijo. Razlika, ki jo ugotavljamo, seveda ni neobičajna. Delno jo lahko pojasnimo s socialno-demografskimi atributi ocenjevalcev (zmožnost participacije pri korupcijskem dejanju), delno pa je razlika v odgovorih posledica uporabe različnih meril v oceni nivojev korupcije. Konkretno: večina anketirancev, ki ima izkušnjo s korupcijo, navaja dejanja, ki so povezana s situacijsko korupcijo, medtem ko ocena verjetnosti korupcije vključuje tudi druge (sistemske) nivoje korupcije, ki pa niso vključeni v neposredno izkušnjo anketirancev.

VERJETNOST KORUPCIJE IN DEJANSKA IZKUŠNJA



Najverjetnejši vzrok za pojav korupcije v Sloveniji je po mnenju anketirancev, kot vselej, *neučinkovit pregon korupcije*. O tem je prepričanih 24% anketirancev. Za slabo stanje na tem področju anketiranci krivijo predvsem *pomanjkljivo zakonodajo* (21%) ter *prenizke kazni* (18%). Vzrok za korupcijo pa so po mnenju anketirancev tudi ustaljene navade ljudi (15%). V lanski raziskavi smo, denimo, beležili tudi značilen porast odgovora o *pasivnem sprejemanju korupcije* (s 4% na 8%), ki je bil sicer v primerjavi z drugimi odgovori na razmeroma nizki ravni, pa vendarle. Letos pa ta delež zopet kaže tendenco upadanja in za zdaj ostaja nekje na povprečju predhodnih meritev.

KATERI JE NAJPOMEMBNEJŠI VZROK ZA KORUPCIJO V SLOVENIJI?



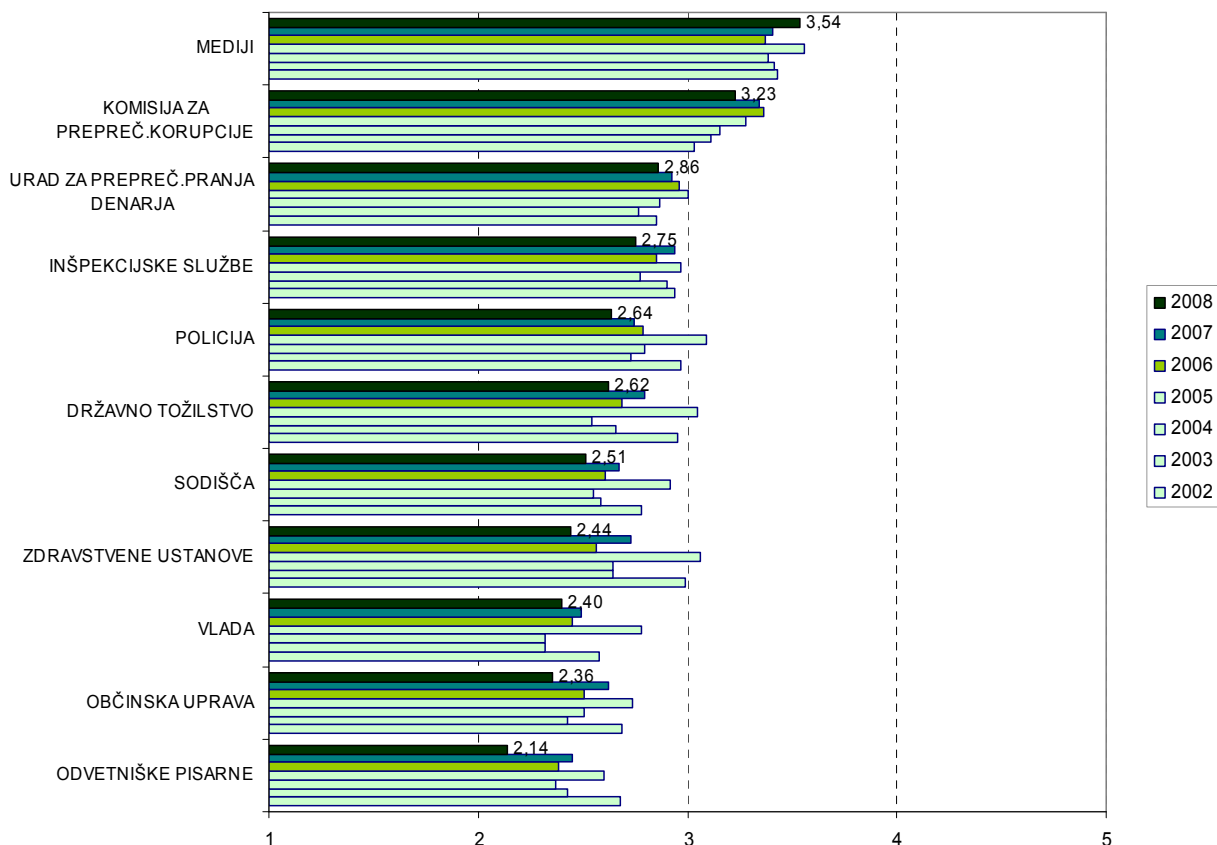
FDV - CJMMK, Stališča o korupciji, 2008, N=911

Stališča o vzrokih za korupcijo so značilno strukturirana. "Odsotnost represije", tako kot v predhodnih meritvah, kot vzrok za korupcijo navajajo predvsem starejši in nižje izobraženi anketiranci, medtem ko višje izobraženi in anketiranci srednjih starostnih kategorij ocenjujejo, da je pojav korupcije povezan predvsem z neučinkovitim pregonom. Nadpovprečen delež višje izobraženih kot pomemben dejavnik korupcije navaja tudi *zapletenost postopkov*.

Zaznava korupcije v Sloveniji vključuje tudi predstave o tem, kdo je v Sloveniji najbolj zaslužen za boj proti korupciji. Po mnenju anketirancev so za boj proti korupciji najbolj zaslužni mediji in Komisija za preprečevanje korupcije. Slika stališč ostaja dokaj konstantna in razmerja odgovorov se v času niso kaj dosti spreminjala. Vidimo, da so mediji konstantno visoko, kar je pričakovano, še posebej glede na specifiko predvolilnega obdobja, ki ga raziskava tudi zajema. Prav tako visoko stoji Komisija za preprečevanje korupcije, pri kateri je v časovnem preseku 2002 - 2007 tendenčno opaziti konstanten porast pripisanih zaslug za boj proti korupciji. Letošnja meritev, glede na lansko, nekoliko zaniha navzdol, a komisija ostaja na relativno visoki povprečni stopnji glede svoje vloge v boju proti korupciji. Na dno nabora tistih, ki so pripomogli k boju proti korupciji, anketiranci uvrščajo odvetnike in občinske uprave. Vlada, kot tretja s spodnjega dela lestvice, ostaja na enaki ravni kot lani, precej pa so glede na lanske odmere izgubile tudi zdravstvene ustanove.

KAKO SO NAŠTE INŠTITUCIJE PRIPOMOGLE K BOJU PROTI KORUPCIJI V SLOVENIJI?

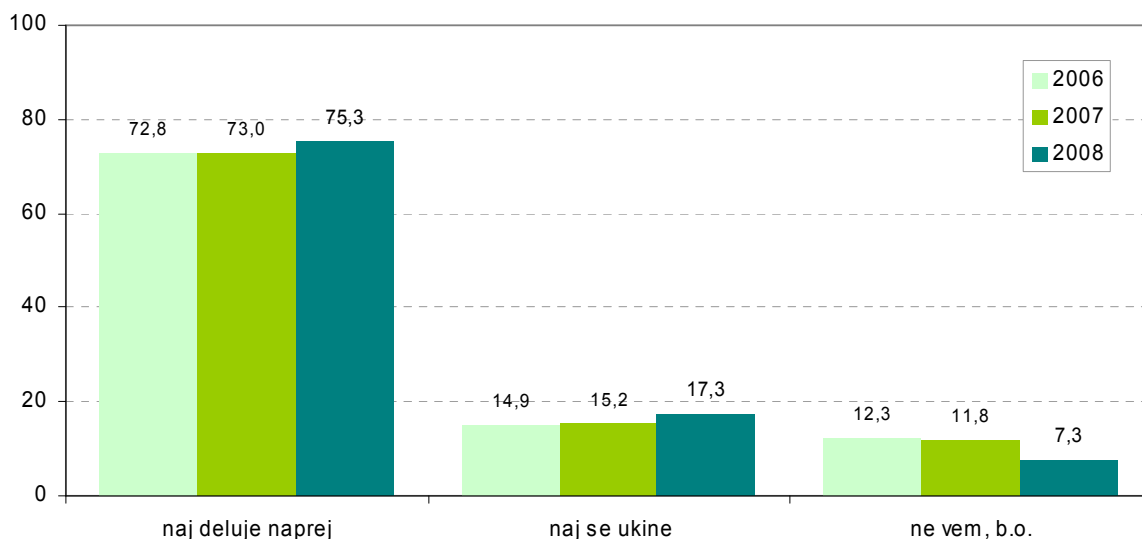
(povprečje na lestvici od 1-sploh niso pripomogle do 5-močno so pripomogle)



FDV - CJMMK, Stališča o korupciji, 2008, N=911

Glede na razširjenost pojava se seveda zastavlja vprašanje, kakšno vlogo ima Komisija za preprečevanje korupcije in kakšno zaupanje uživa v slovenski javnosti. O komisiji je bilo tudi v letu 2008 precej govora - predvsem s strani dela politike - od tendenc v smislu njenega ukinjanja v prvi polovici lanskega leta, do poskusa minimiziranja njene vloge in utemeljevanja njene nepotrebnosti. Odziv javnosti je ob tem vprašanju drugačen in dokaj enoznačen.

ALI NAJ KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE DELUJE ŠE NAPREJ, ALI NAJ SE UKINE?



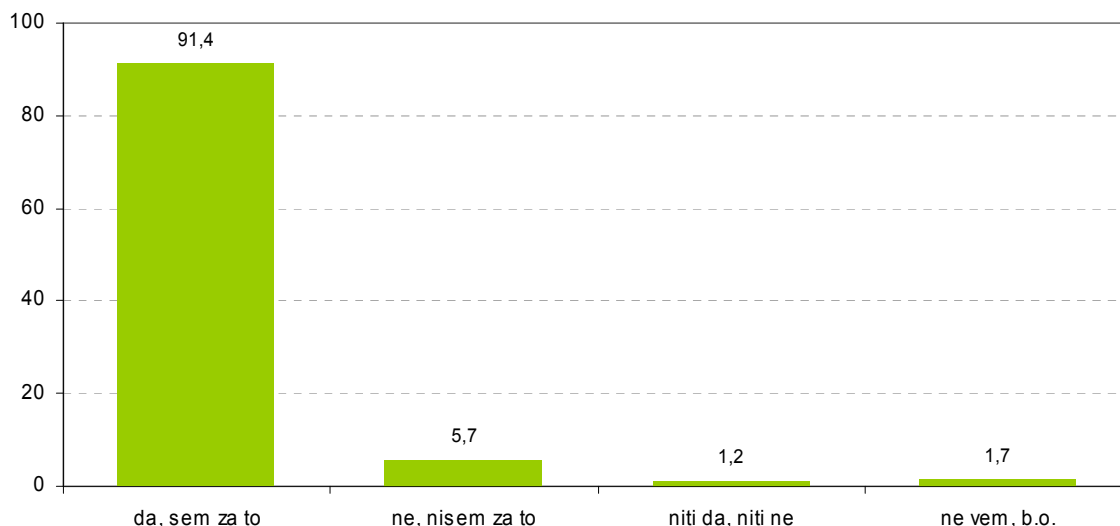
FDV - CJMMK, Stališča o korupciji, 2008, N=911

Tako predhodne odmere kot tudi lanska kažejo sliko nesporne večinske podpore v smislu nadaljnjega delovanja Komisije. Kar 75% anketiranih se na delovanje te komisije v prihodnosti odzove afirmativno. Strukturno večjih razlik ni, saj praktično vse populacijske podkategorije komisiji izrekajo značilno podporo. Kljub temu pa velja omeniti, da je ta podpora še izrazitejša med višjimi izobrazbenimi kategorijami (80%).

Letos smo v okviru ocene dela in vloge komisije vsem anketirancem, ki so potrdili potrebnost obstoja komisije v prihodnje, zastavili dodatno vprašanje: *Ali ste za to, da se razširi delovno področje in okrepijo pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije?*

ALI STE ZATO, DA SE RAZŠIRI DELOVNO PODROČJE IN OKREPI PRISTOJNOSTI KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE?

tisti, ki pravijo, da naj Komisija deluje naprej, n = 683



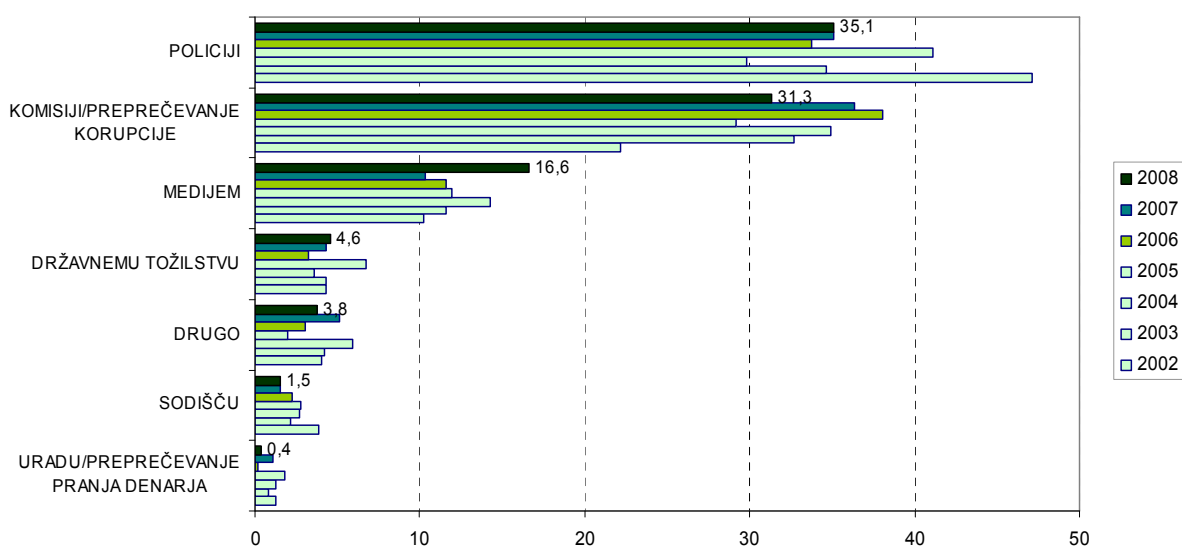
FDV - CJMMK, Stališča o korupciji, 2008, N=911

Rezultati kažejo izrazito prevladujoče stališče do širitve področja in pristojnosti tako na ravni celotnega vzorca kot na ravni njegovih posameznih delov. Javnost poleg obstoja komisije torej izrazito večinsko podpira tudi utrditev njene vloge in povečanje njenih pristojnosti v samem procesu boja proti korupciji.

Vprašanje, ki ga prav tako postavljamo vsa leta, meri na zaupanje institucijam, ki bi naj korupcijo preprečevale (obenem pa kaže tudi na poznavanje teh institucij). Slika iz letošnje meritve kaže, da sta najprimernejši mesti za prijavo korupcije po mnenju anketiranih *policija* (35%) in *Komisija za preprečevanje korupcije* (31%). Zadnja je glede na lansko odmerila 5% točk izgubila, medtem ko policija ostaja na enaki ravni. Precej pa so primerjalno pridobili *mediji* (z 10% na 17%), ki imajo po teži sicer pol manj navedb kot prej omenjeni instituciji, kamor bi se anketiranci obrnili v primeru prijave. Zanimivo in delno pričakovano je seveda tudi, da mediji kot relevanten subjekt v zavesti javnosti v boju proti korupciji izraziteje izstopajo prav časa (letu) volitev. Vidimo lahko namreč, če pogledamo predhodne meritve, da so izraziteje izstopali tudi v letu 2004.

Ostali akterji ostajajo bolj kot ne neprepoznalni. Državno tožilstvo, sodišča in Urad za preprečevanje pranja denarja tudi tokrat ostajajo v zavesti korupcijsko osveščenih državljanov dokaj nepomembne instance.

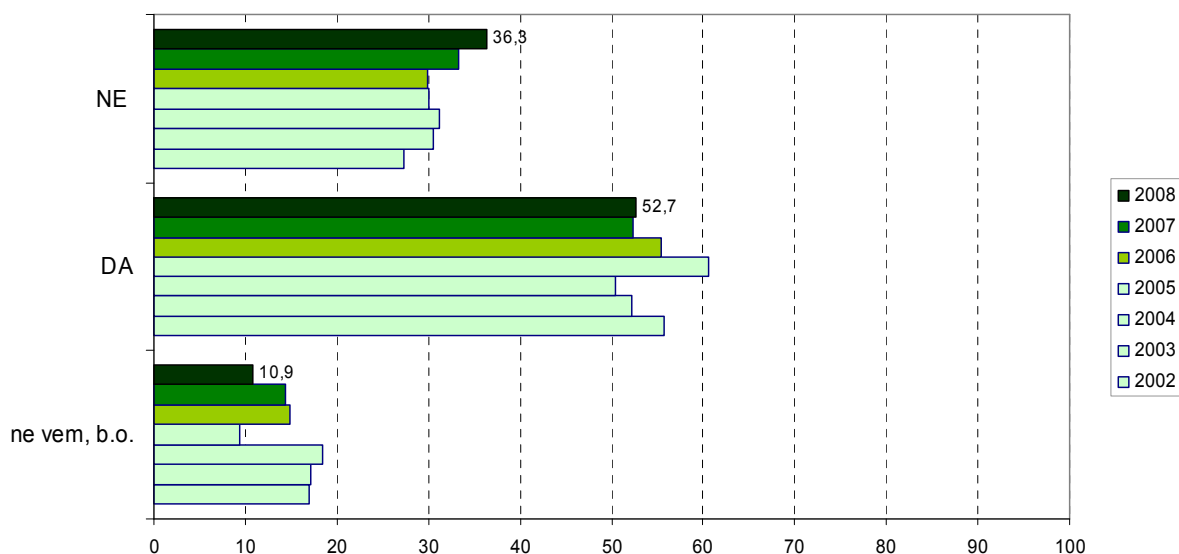
KOMU BI PRIJAVILI PRIMER KORUPCIJE, ČE BI ZANJ IZVEDELI? odgovarjajo tisti, ki bi primer korupcije prijavili, n (2008) = 480



FDV - CJMMK, Stališča o korupciji, 2008, N=911

Pomembno vprašanje subjektivne percepcije korupcije in prizadevanj za zniževanje korupcije je načelna pripravljenost, da prijavimo zaznane primere korupcije. Medletna primerjava ne kaže velikih razlik. Še vedno največji delež anketiranih - več kot polovica (53%) - izjavlja, da bi bila pripravljena korupcijo prijaviti, če bi zanjo izvedeli. Manjše spremembe, še posebej v primerjavi s predhodnima dvema meritvama, kažejo na tendenco k povečani apatičnosti do aktivnega spopada s korupcijo. Delež *pripravljenih prijaviti korupcijo* ostaja na enaki ravni kot lani (53%), medtem ko se je delež tistih, ki korupcije ne bi prijavili, povečal za 3% točke, na 36% (tako kot tudi že leto poprej).

ALI BI PRIJAVILI PRIMER KORUPCIJE, ČE BI ZANJ IZVEDELI?



FDV - CJMMK, Stališča o korupciji, 2008, N=911

Največ anketirancev (35%) pravi, da korupcije ne bi prijavili, ker se bojijo za morebitne negativne posledice, 26% jih meni, da prijava ne bi imela učinka, ker dejanja ne bi bilo mogoče dokazati, 15% pa jih meni, da prijava ne bi sprožila nadaljnjih postopkov. Vse manj (le 3%) pa je anketirancev, ki ne vedo, kje bi bilo treba prijavo podati. Primerjava z lansko odmero pa kaže na očitno dinamiko v stališčih do teh vprašanj. Poglavitni razlog, strah pred maščevalnimi ukrepi, je po teži nekaj izgubil (4%), relativno precej je pridobil argument: prijava ne bi imela učinka, ker dejanja ne bi bilo mogoče dokazati (z 20% na 26%); pa tudi odgovor: ker je to pri nas nekaj običajnega (s 4% na 7%). Po drugi strani pa je relativno precej upadel razlog ne-prijave: ker preiskave tako ali tako ne bi sprožili (z 21% na 15%). Gre torej za spremembo v »argumentaciji apatičnosti«: če je javnost pred tem menila, da preiskava sploh ne bo sprožena, je v zavesti javnosti zdaj prisotno prepričanje, da preiskava sicer bo, ne bo pa tudi njenega zaključka. Javnost je lahko pod vtisom vrste odmevnih medijskih dogodkov, predvsem v lanskem letu, ki so imeli bolj »performativno politični« značaj, ne pa toliko procesno pravnega, kot to pričakuje javnost. Odziv javnosti torej še vedno kaže na specifično apatičnost glede spopadanja s korupcijo in nezadovoljivo zaupanje v organe pregona, ki bi po mnenju ljudi morali aktivneje reševati omenjeno problematiko.

Iz rezultatov javnomnenjske raziskave tako izhajajo naslednje pomembne ugotovitve:

- parlamentarne volitve leta 2008 so sicer rahlo, a v določeni meri vplivale tudi na rezultate raziskave, predvsem kar se tiče ocen o delu medijev,
- anketiranci imajo vedno slabše mnenje o stanju na področju korupcije v državi – tako v primerjavi z letom 2007 kot tudi v primerjavi z letom 1990,
- odstotek anketirancev, ki so v letu 2007 imeli konkretne izkušnje s korupcijo, je še vedno razveseljujočih 4,1 % (samo v letu 2003 oz. 2007 je bil nižji – 3,9% oz. 4,0%) – torej se je s konkretno korupcijo od 911 anketirancev

srečalo 37 oseb;

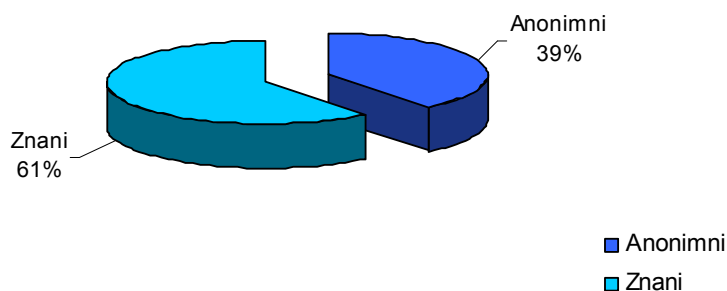
- odstotek anketirancev, ki bi uradni osebi v primeru zapletov v postopkih ponudili podkupnino, je ponovno zrasel – na 3% (v letu 2007 je bil najnižji do sedaj – 1,2%, prej pa je razpon segal od 2,1% v letu 2006 do 5,1% v letu 2002);
- prvič od leta 2002 kot potencialno najbolj koruptivna kategorija niso omenjeni zdravniki (ki s 46,5% tudi absolutno ne odstopajo več od ocene verjetnosti korupcije pri drugih profesionalnih skupinah), temveč odvetniki in notarji,
- po oceni anketirancev se je v letu 2008 zmanjšala verjetnost, da bi morali dati podkupnino, pri vseh kategorijah državnih uradnikov (inšpektorji inšpekcijskih služb, uradniki na upravnih enotah, poslanci, učitelji in profesorji, davčni uslužbenci, cariniki, policisti, odvetniki in notarji, sodniki in sodni uslužbenci, zdravniki in drugi delavci v zdravstvu), razen pri uradnikih na ministrstvih, ki so dosegli identičen rezultat kot leta 2007,
- najpomembnejša razloga za korupcijo v državi sta po mnenju anketirancev neučinkovit pregon in pomanjkljiva zakonodaja,
- vse institucije države in lokalnih skupnosti so dosegle nižjo oceno glede njihovega prispevka v boju zoper korupcijo kot leta 2007, boljši rezultat so dosegli samo mediji,
- okrepila se je podpora Komisiji za preprečevanje korupcije, značilno tudi v smeri razširitve njenih pristojnosti in okrepitve njenih pooblastil,
- anketiranci bi primere korupcije še naprej prijavljali predvsem policiji, Komisiji za preprečevanje korupcije in medijem,
- povečal se je delež – za 3% - anketirancev, ki korupcije ne bi prijavili.

6.2. Prijave sumov korupcijskega ravnanja

Kljub temu, da Komisija nima preiskovalnih pooblastil, sprejema vrsto pritožb in prijav, ki vsebujejo znake korupcijskih ravnanj. V letu 2008 je Komisija prejela 661 prijav, od katerih jih je bilo 299 vsebinsko proučenih. V istem letu pa je Komisija obravnavala tudi 159 prijav iz leta 2007 ter 7 iz leta 2006, kar pomeni, da je bilo skupaj obravnavanih 465 prijav.

Graf :

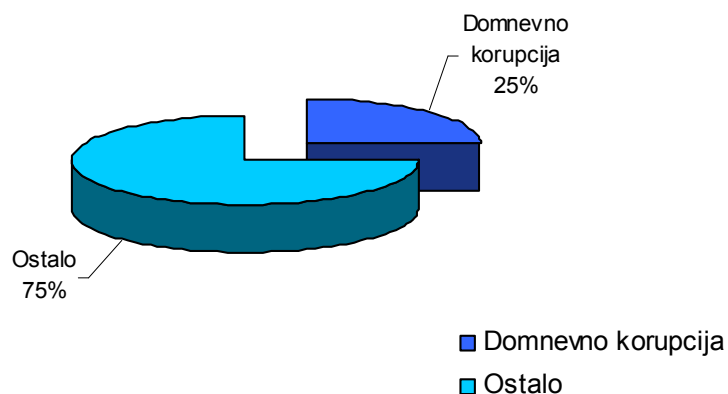
Vir prijave (N=465)



Več kot 60% prijaviteljev je Komisiji ob prijavi zaupalo svoje podatke, 39% prijaviteljev pa je prijavo podalo anonimno. Večina prijaviteljev je bila v primeru potrebe Komisiji pripravljena podati dodatna pojasnila ali ji posredovati dodatno dokumentacijo, ki se je nanašala na vsebino prijave.

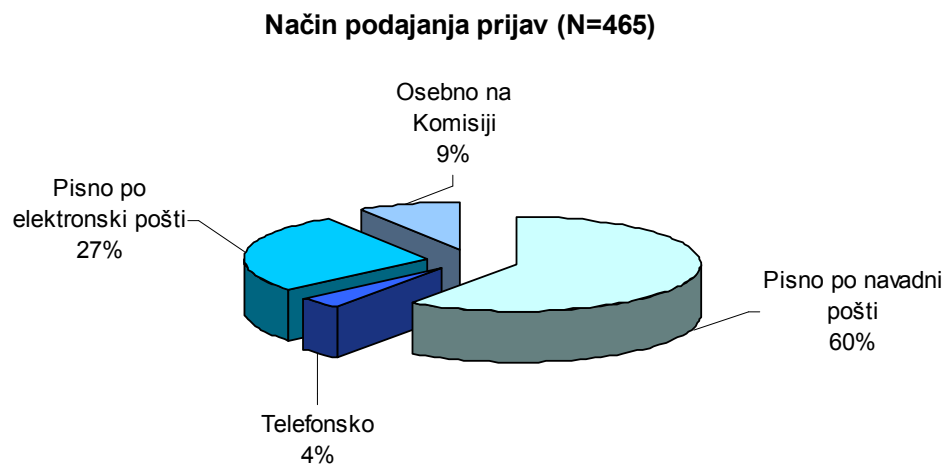
Graf:

Vsebina prijave (N=465)



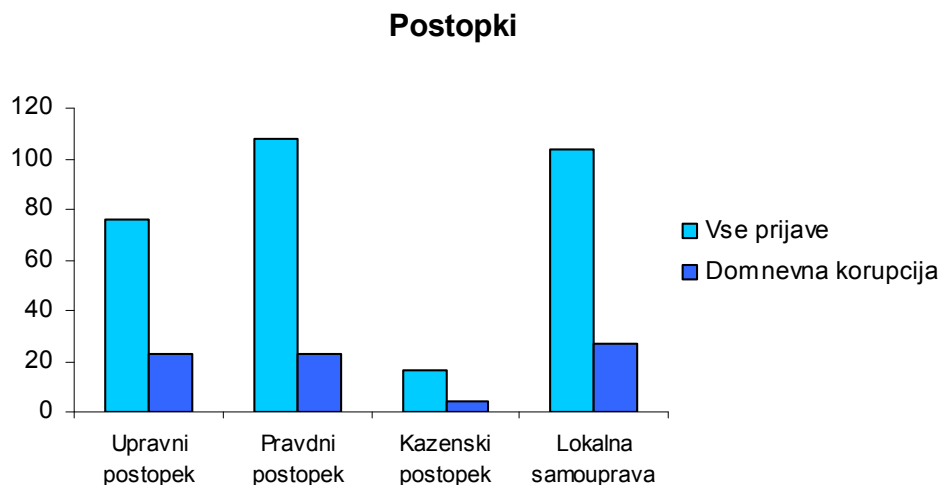
Prijavitelji se v največ primerih (60%) obrnejo na Komisijo in prijavijo domnevne nepravilnosti pisno preko navadne pošte. S 27% sledijo prijave po elektronski pošti, po telefonu podajo prijave 4% prijaviteljev, osebno pa 9%.

Graf:



Na podlagi vsebinske analize prejetih prijav je Komisija v 116 primerih ocenila, da vsebina prijave in razpoložljiva dokumentacija nakazujeta na možna korupcijska ravnanja.

Graf:

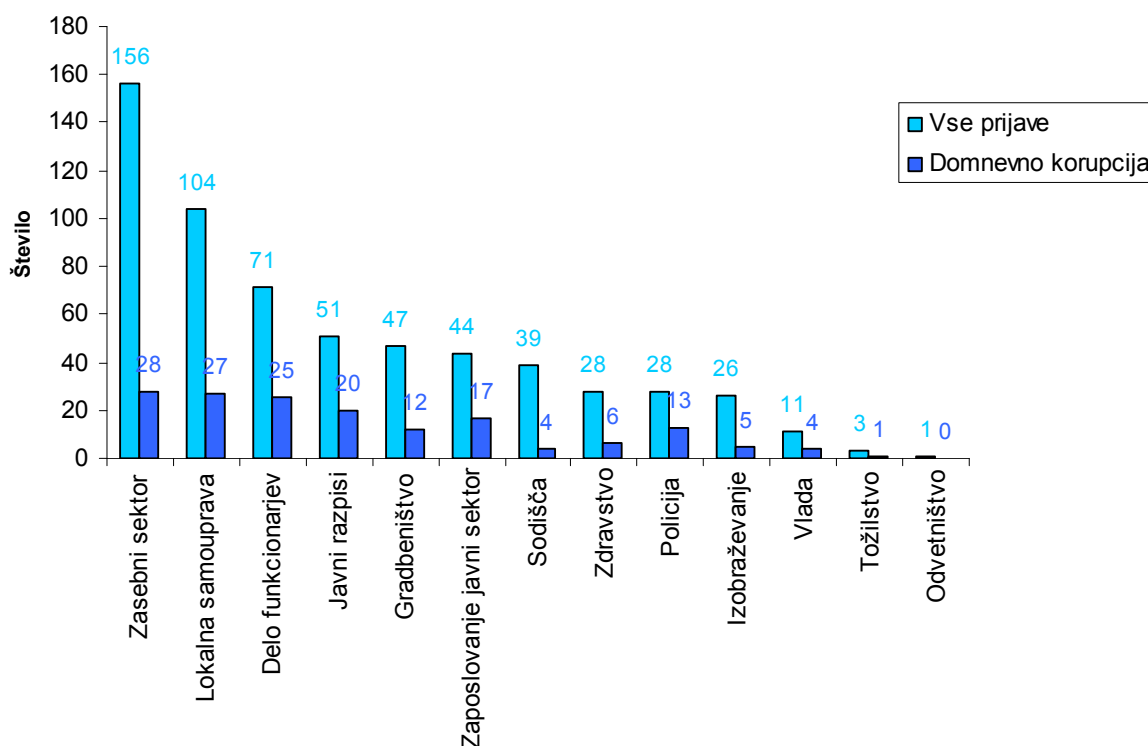


Največ prijav domnevno korupcijskih ravnanj se je nanašalo na vodenje upravnega in pravnega postopka, glede na merjenje pojava korupcije po posameznih področjih delovanja javnih institucij pa je bilo največ (27) prijav domnevno korupcijskih ravnanj povezanih z delom organov lokalne samouprave. Sledijo domnevno korupcijska ravnanja pri delu funkcionarjev (25 primerov), na področju javnih razpisov (20), v gradbeništvu

(12), pri zaposlovanju v javnem sektorju (17), pri delu sodišč (4), zdravstvenih delavcev (6), policije (13) ter delu Vlade RS (4) in drugih. Glede na to, da korupcija ne ogroža samo delovanja in integritete državnih institucij, Komisija skozi prejete prijave meri tudi pojav korupcije v zasebnem sektorju. V letu 2008 je analiza vsebine prijav nakazovala na 28 takih primerov.

Graf :

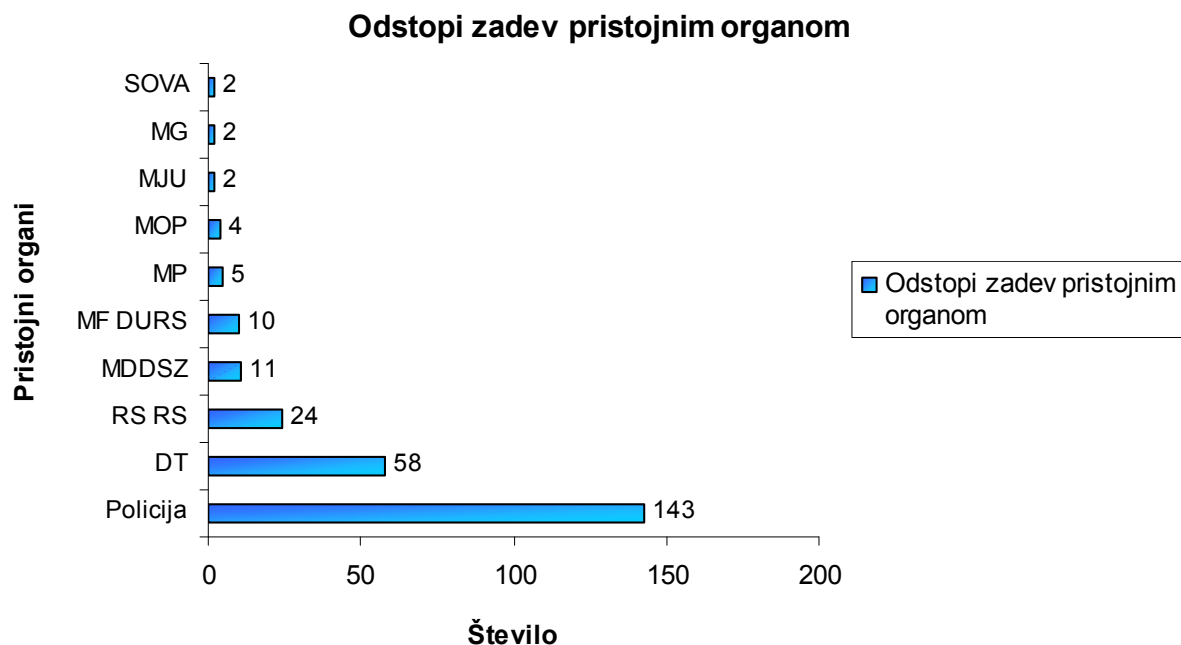
Prijave po posameznih področjih (N=465)



Kot je bilo že omenjeno, Komisija nima preiskovalnih pooblastil, prav tako pa ne more posegati v pristojnosti drugih organov, zato je v primerih, ko je ugotovila sum nepravilnosti, za katere so pristojni drugi organi, prijave v skladu s pozitivno zakonodajo odstopila v reševanje tem organom⁴. Tako je Komisija v reševanje pristojnim organom odstopila skupno 208 zadev. 143 prijav, iz katerih vsebine je izhajal sum kaznivega dejanja, katerega storilec se preganja po uradni dolžnosti, je bilo odstopljenih v reševanje pristojnim policijskim upravam. Od navedenega števila je bil v 55 zadevah zaznan sum korupcijskega kaznivega dejanja. 58 zadev je bilo v reševanje odstopljenih pristojnim državnim tožilstvom, v 24 primerih so bile zadeve odstopljene Računskemu sodišču Republike Slovenije, sledijo zadeve, ki jih je Komisija odstopila Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, nato Ministrstvu za finance oziroma Davčni upravi RS, Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za gospodarstvo itd. Na spodnjem grafu so prikazani le najpogostejši in najštevilčnejši odstopi zadev v nadaljnje reševanje pristojnim organom.

⁴ Nekatere prijave so bile odstopljene več organom hkrati.

Graf:



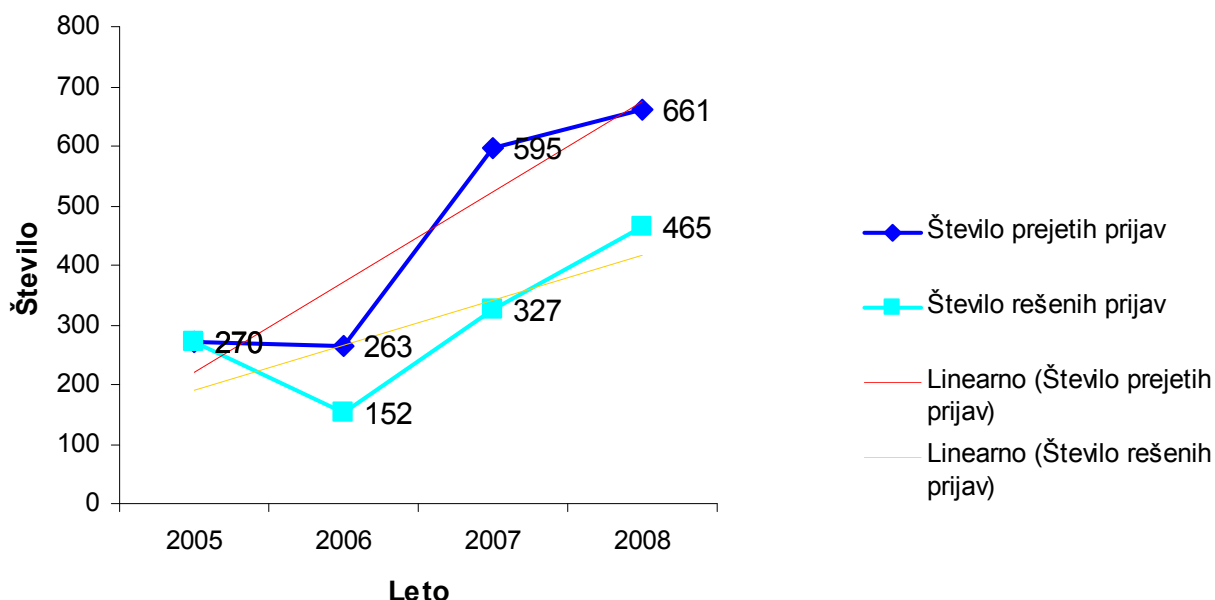
Komisija za preprečevanje korupcije je na podlagi prijav in vprašanj v letu 2008 izdelala in objavila 40 načelnih mnenj, 2 mnenji in 7 pojasnil o nezdružljivostih funkcij, omejitvah poslovanja, darilih, nadzoru nad premoženjskim stanjem funkcionarjev, konfliktu interesov in korupciji po definiciji.

Med načelnimi mnenji se eno nanaša na omejitev poslovanja, 2 na nezdružljivost funkcij, 5 na konflikt interesov in 32 na korupcijo po definiciji.

Od 32 načelnih mnenj, ki se nanašajo na korupcijo po definiciji iz Zakona o preprečevanju korupcije, je bilo izdanih 25 načelnih mnenj o ravnanjih, ki ustrezajo definiciji korupcije (od teh sta bili dve načelni mnenji o ravnanjih policijskih starešin), 7 načelnih mnenj pa o ravnanjih, ki definiciji korupcije ne ustrezajo.

Zanimiva je tudi primerjava podatkov glede vseh prijav, ki jih je v vseh letih delovanja prejela Komisija, ki kaže tako na rast števila prijav kot tudi na vedno več dela Komisije s temi prijavami:

Graf:

Gibanje števila prejetih in rešenih prijav**6.3. Obseg problema**

Tako število prijav, ki jih je leta 2008 prejela Komisija, kot tudi večletne statistike kažejo, da se prebivalke in prebivalci Slovenije vedno bolj odločajo prijavljati dejanja, ki po njihovem mnenju vsebujejo elemente korupcije. Ponoven porast števila prijav Komisiji – s 595 v letu 2007 na 661 v letu 2008 – po tem, ko je že leto 2007 predstavljalo absoluten vrh glede na število podanih prijav, kaže, da je korupcija res eden od problemov, ki po mnenju ljudi trenutno najbolj bremenijo državo Slovenijo. Verjetno gre tudi v tem iskati del razlogov za konstantno veliko podporo Komisiji in po novem tudi za naklonjenost idejam o širitvi njenih pristojnosti in pooblastil. Je pa značilno, da ljudje izpričujejo svoje slabo mnenje o stanju na področju korupcije v državi dosti bolj na nivoju splošnega in abstraktnega, zlasti, ko primerjajo stanje v letu 2008 s tistim v letih 2007 oziroma 1990. Ko odgovarjajo na bolj konkretno vprašanje o potencialni koruptivnosti posameznih kategorij državnih uradnikov, so njihovi odgovori namreč dosti bolj optimistični.

Očitno je tudi, da na splošno ljudje niso zadovoljni z odzivom države na problem korupcije in z njenimi prizadevanji za omejitev tega pojava. Slabša povprečna ocena vseh državnih organov in organov lokalne samouprave glede njihovega prispevka v boju zoper korupcijo, večinsko izpostavljanje samo treh naslovnikov – medijev, policije in Komisije – kot tistih, katerim je vredno podajati prijave zoper korupcijo, ter ponovno izpostavljanje dveh tipičnih državnih funkcij – neučinkovitega pregona in pomanjkljive zakonodaje – kot osnovnih vzrokov za korupcijo, so navedbe, ki jasno kažejo, da anketiranci osnovno vlogo na področju zatiranja korupcije še vedno pripisujejo državi, s katere delovanjem pa niso najbolj zadovoljni. Posebej skrbijo ocene o neučinkovitosti pregona, ki pa so tudi po oceni Komisije upravičene. Ob velikem številu nepravilnosti v

družbi, ki so bodisi že znane ljudem ali pa jih odkrijejo mediji, zelo skrbi dejstvo, da se le v majhnem številu primerov uvedejo ustrezni predkazenski in kazenski postopki. Ker se je tudi v letu 2008 nadaljevalo izrazito selektivno delovanje organov odkrivanja in pregona, ob katerem so bile storjene tudi laični javnosti lahko prepoznavne napake, v ozadju katerih je bilo mogoče zaznati tako politične kot – prvič – tudi osebne motive, je ob odsotnosti pričakovanih nadaljnjih postopkov popolnoma jasno, da ljudje izražajo dvom v učinkovitost države na področju odkrivanja in pregona kaznivih dejanj z elementi korupcije. Ker je to ocena, ki se pojavlja skorajda že od začetka izvajanja tovrstnih javnomnenjskih raziskav v letu 2002, je naravnost osupljivo, da na tem področju ni bil storjen niti najmanjši korak naprej. Še posebej ob tem bije v oči razkorak med deklarativnimi izjavami najvišjih predstavnikov organov odkrivanja in pregona ter njihovim delovanjem v praksi, kar je seveda dejstvo, mimo katerega ob nizkih ocenah njihovega delovanja ni mogla niti raziskava v letu 2008.

V letu 2008 se je povečal delež ljudi, ki bi bili za urejanje svojih težav pripravljeni ponuditi podkupnino – z 1,2% v letu 2007 na 3% v letu 2008. Kljub temu, da so bili v preteklih letih doseženi tudi že slabši rezultati, posebej skrbi dejstvo, da so na podkupovanje zelo pripravljeni mlajši in visoko izobraženi anketiranci, medtem, ko je v skladu s podobnimi mednarodnimi raziskavami zaradi njihovega socialno šibkega in »osamljenega«⁵ položaja vsaj delno razumljivo, zakaj so to v največjem odstotku pripravljeni storiti samozaposleni. Visok korupcijski potencial, ki ga izpričuje mlajši del populacije, govori o tem, da mogoče že obstaja realna nevarnost, da v državi v najbolj občutljivem obdobju odraščanja naših mladostnikov zamujamo z ustreznim izobraževanjem in vzgojo, pa tudi s primernimi zgledi, kar bi lahko imelo za posledico neprijetno dejstvo, da bo slovenska mladina vstopala v svet odraslih v prepričanju, da je korupcija eden od legitimnih načinov za reševanje težav. To seveda zahteva takojšnje ukrepanje in Komisija je že začela z aktivnostmi v tej smeri. Visok korupcijski potencial visoko izobražene populacije pa nedvomno izpričuje določeno resignacijo nad dogajanjem v družbi in pristajanje na metode, ki bi ob normalnem stanju na področju zatiranja nezakonitosti v družbi tovrstni populaciji morale biti najbolj neznane in nepriljubljene.

V letu 2008 je slovenska policija podala kazenske ovadbe zaradi 18 (19 v letu 2007, 44 v letu 2006) korupcijskih kaznivih dejanj, med njimi ni bilo posebej opaznih zadev s področja tim. visoke⁶ korupcije. Ob tem se je kriminalistična policija zapletla v nekaj dvomljivih postopkov, predvsem na področju sprotnega obveščanja javnosti o svojem tekočem delovanju, kar je povzročilo velika pričakovanja javnosti, ki so ostala neizpolnjena, to pa je povzročilo resne in upravičene dvome v motive policijskega, zaradi njihove pomoči pri teh postopkih pa tudi tožilskega delovanja. Tako seveda ne čudi, da so ljudje postali zelo kritični, ne več samo do dela slovenske policije, ampak tudi do dela slovenskega tožilstva, saj se jim skorajda ne zdi vredno, da bi temu organu prijavljali morebitno korupcijo (to bi storilo samo 4,6% anketirancev), pa tudi Komisiji znani prijavitelji korupcije kljub vsem procesnim garancijam niti ne razmišljajo o tem, da bi dovolili, da bi bila njihova identiteta predstavljena policiji ali tožilstvu. Komisija ob tem zaskrbljeno ugotavlja, da so se začele kazati resne težave pri delovanju slovenskih tožilcev, kar je nedvomno posledica povečane dejanske centralizacije pri delovanju tega organa in zmanjšane samostojnosti posameznih tožilcev, tudi tistih na vodstvenih položajih, kar je v letu 2008 znatno otežilo tudi sodelovanje Komisije s posameznimi tožilstvi. Komisija ocenjuje, da zna takšno stanje povzročiti tudi odhode nekaterih najbolj izkušenih in kvalitetnih tožilcev, kar bo seveda dodaten udarec prizadevanjem za manj koruptivno državo.

⁵ Ker niso del širše družbene skupine pri delodajalcu kot drugi zaposleni v javnem ali zasebnem sektorju

⁶ Korupcije najpomembnejših nosilcev javnih funkcij v državi

Posebej veseli dejstvo, da anketiranci prvič od leta 2002 manj kritično ocenjujejo vedenje slovenskih zdravnikov. To je nedvomno posledica dejstva, da je bilo o tej problematiki povedano skoraj že vse in da ljudje danes znajo bolje oceniti dejansko dogajanje v slovenskem zdravstvu. To je privedlo do tega, da je kljub boljši oceni kot leto poprej kot najbolj rizična kategorija prvo mesto od zdravnikov prevzela skupina odvetnikov in notarjev.

Skrajšano je mogoče dogajanje na področju korupcije v Sloveniji v letu 2008 oceniti na naslednji način: ljudje so do tega pojava vedno bolj kritični, kljub temu, da vedno bolj dvomijo v uspešnost delovanja državnih institucij. Zaradi slednjega so tudi vedno manj pripravljeni prijavljati korupcijo in že vnaprej izražajo dvom v uspešnost morebitnih postopkov. Mediji jim še vedno predstavljajo najbolj priročno in zaupanja vredno sredstvo za razkrinkavanje nepravilnosti v družbi, s posameznimi izjemami⁷ pa še vedno dokaj realno in objektivno razumejo probleme v družbi ter akterje, ki vplivajo na njihovo povzročanje in reševanje. Po oceni Komisije se razkorak med kritičnostjo prebivalcev Slovenije ter neustrezno aktivnostjo celotnega državnega aparata na področju boja zoper korupcijo že bliža kritični meji. Ko bo ta dosežena, bo obstajala resna nevarnost naglih in nepremišljenih pravnih, institucionalnih in praktičnih rešitev, ki znajo pravni državi same po sebi povzročiti več škode, kot pa jo povzroča trenutno stanje na področju slovenske korupcije.

7. SODELOVANJE KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE Z DRUGIMI DRŽAVNIMI ORGANI, ORGANI LOKALNIH SKUPNOSTI IN NEVLADNIM SEKTORJEM

Komisija je z Vlado Republike Slovenije in posameznimi ministrstvi v prvih dveh tretjinah leta 2008 sodelovala samo pri reševanju nekaterih konkretnih vprašanj. Izjema pri tem je bilo Ministrstvo za javno upravo, ki je s Komisijo sodelovalo pri izdaji zloženek o problematiki mednarodne korupcije.

V zadnji tretjini leta je bilo Komisiji prvič v njeni zgodovini omogočeno, da je nekaterim ministrstvom (zlasti za gospodarstvo in za javno upravo) lahko predstavila sistemske probleme in morebitne rešitve na njihovem področju dela ter se z njimi dogovorila za način komunikacije in kontaktne osebe, ki naj omogočijo čim hitrejšo in neovirano komunikacijo pri reševanju konkretnih ali načelnih korupcijskih problemov s področja dela Komisije in ministrstev. Nekaj ministrstev je že v letu 2008 začelno izkoriščati svetovalno-izobraževalne funkcije Komisije.

Posebnih predavanj za občine Komisija v letu 2008 ni organizirala, je pa z njimi dnevno in tekoče sodelovala pri reševanju problemov, povezanih s premoženjskim stanjem funkcionarjev, nezdružljivostjo funkcij in omejitev poslovanja.

Komisija je v letu 2008 v večjem številu primerov dobro sodelovala z manjšim številom okrožnih državnih tožilstev, Računskim sodiščem, Državnim pravobranilstvom in Informacijsko pooblaščenko.

Najslabše v letu 2008 je bilo sodelovanje z organom, s katerim bi Komisija glede na naravo svojih nalog morala sodelovati najboljše – s slovensko policijo. Kljub vrsti naporov Komisiji tudi v tem letu ni uspelo vzpostaviti stika z vodstvom policije, zaradi česar je bil povsem onemogočen pretok tudi najpomembnejših informacij na strateškem nivoju. Na srečo je Komisija vzpostavila dobro sodelovanje vsaj z nekaterimi regionalnimi

⁷ Npr. zadeva nakupa oklepnikov za potrebe Slovenske vojske

policijskimi upravami, ki so se resno lotile preiskovanja s strani Komisije odstopljenih zadev.

V letu 2008 je Komisija v več šolah različnega ranga, predvsem pa v srednjih šolah in na fakultetah, izvedla vrsto predavanj o nevarnosti in oblikah korupcije. Predavanja so pokazala pomanjkanje orientacije mlajšega dela slovenske populacije o vsebini pojmov, kot so etika, integriteta in korupcija, in njegovo veliko odzivnost in pripravljenost za spoštovanje ustreznih načel na teh področjih - ob pogoju, da so jim ustrezno predstavljena. Zaradi potrebe po kontinuiranem izobraževanju na tem področju in na temelju odličnih izkušenj s predavanji v letu 2008, se je Komisija z vodstvom ene od slovenskih srednjih šol⁸ dogovorila za pilotski projekt - »Krožek etike« - v šolskem letu 2009 - 2010, ki ga bo, če bodo njegovi rezultati ugodni, v dogovoru z Ministrstvom za šolstvo in šport poskušala razširiti še na druge srednje šole po Sloveniji.

V letu 2008 so stekle tudi priprave za ustanovitev prvega slovenskega društva s področja etike, integritete in preprečevanja korupcije - »Integriteta«. Društvo je bilo dne 4.11.2008 ustanovljeno, člani Komisije pa so pri tem aktivno sodelovali. Po ustanovitvi društva so se zaradi potencialnega konflikta interesov izločili iz sodelovanja v organih društva, ki je že⁹ postalo nacionalna kontaktna točka največje svetovne nevladne protikorupcijske organizacije Transparency International.

8. NADZOR NAD DELOM KOMISIJE

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju Komisija) je po Zakonu o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04, v nadaljevanju ZPKor) dolžna Komisiji Državnega zbora po Zakonu o preprečevanju korupcije (v nadaljevanju Komisija DZ) vsake tri mesece poročati o vsebini in obsegu nadzora nad premoženjskim stanjem ter ugotovitvah in mnenjih Komisije, povezanih z nezdržljivostjo, darili in poslovanjem (32. do 39. člen ZPKor).

Komisija je Komisiji DZ v letu 2008 poleg poročila o delu v letu 2007 poslala štiri trimesečna poročila (za obdobja: 22.12.2007 - 21.3.2008, 22.3.2008 - 22.6.2008, 22.6.2008 - 22.9.2008, 22.9.2008 - 22.12.2008) ter dne 22.12.2008 na podlagi posebne zahteve Komisije DZ še dopolnitev vseh omenjenih poročil. Vsa poročila in dopolnitve je Komisija DZ na svojih sejah tudi sprejela. Poleg navedenega je Komisija Komisiji DZ posredovala tudi seznam daril, ki so jih sprejeli člani Komisije.

Člani Komisije so Komisiji DZ v zakonitem roku tudi posredovali podatke o svojem premoženjskem stanju, Komisija DZ pa tudi v letu 2008 ni imela pripomb oziroma očitkov na delo Komisije za preprečevanje korupcije. V zadnji tretjini leta je Komisija DZ v primerjavi z obdobjem pred tem znatno intenzivirala svoje delo, kar je Komisiji zelo pomagalo pri oblikovanju vsebine rednih trimesečnih poročil.

⁸ ŠC Rudolfa Maistra v Kamniku

⁹ Dne 10.3.2009

9. MEDNARODNA DEJAVNOST KOMISIJE

9.1. Svet Evrope, GRECO

Komisija je nadaljevala s predstavljanjem Republike Slovenije v Skupini držav proti korupciji – GRECO. Junija 2008 je bil tako sprejet Dodatek Poročilu GRECO za Republiko Slovenijo v II. ocenjevalnem obdobju, ki ocenjuje izpolnjevanje obveznih priporočil GRECO iz prejšnjih poročil. Priporočila, o uresničevanju katerih je bilo potrebno poročati, in osnovne ugotovitve GRECO so bile naslednje:

Priporočilo ii.

GRECO je priporočil, da se specializirana policijska protikorupcijska enota umesti dovolj blizu vrha Policije z jasnimi in kratkimi linijami pristojnosti in odgovornosti, s čimer bi zagotovili hiter in neposreden stik s tožilstvom.

Ugotovitve: »GRECO se je seznanil z vsebino poročila slovenskih oblasti. Glede na to, da iz njega ni razvidno, ali je premestitev protikorupcijske enote v enoto za preiskovanje gospodarskega kriminala zadostno poenostavila postopek za začetek preiskav korupcijske kriminalitete, GRECO ne more spremeniti svoje prvotne ocene«.

Priporočilo iv.

GRECO je priporočil vzpostavitev rednega ocenjevanja, da se: 1) zagotovi, da organiziranost javne uprave (kot jo določa zakonodaja ali vladne uredbe) ne ustvarja možnosti za korupcijo; 2) ovrednotijo vplivi novega sistema kadrovanja in poklicnega napredovanja na imenovanje in ohranitev visoko usposobljenih strokovnjakov in 3) zagotovi izvajanje določb zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Rezultati tega ocenjevanja morajo biti objavljeni.

Ugotovitve: »GRECO se je seznanil z ukrepi za nadzor javne uprave. Sprejem načrtov integritete v javni upravi in nadzor njihove implementacije s strani Komisije za preprečevanje korupcije so bili obetavni ukrepi za izpolnjevanje prvega dela priporočila glede zagotavljanja, da organiziranost javne uprave ne ustvarja možnosti za korupcijo. GRECO obžaluje, da bo z ukinitvijo obvezne implementacije načrtov integritete izgubljeno pomembno orodje v boju zoper korupcijo v javni upravi. Kljub temu, da so bili storjeni ukrepi za povečanje učinkovitosti in transparentnosti v javni upravi (skozi letna ocenjevanja javnih uslužbencev in javno dostopne podatke o profilu slednjih), ti sami ne morejo zadovoljiti splošnega namena priporočila. Prav tako ni bila posredovana nobena informacija o vplivu kariernega sistema na ohranitev visoko usposobljenih strokovnjakov.«

Priporočilo v.

GRECO je priporočil, da se zaradi konflikta interesov sprejmejo omejitve, ki omogočajo sprejetje dosledno uresničljivih standardov za vse tiste, ki izvajajo ali so izvajali naloge v imenu države.

Ugotovitve: »GRECO se je seznanil s tekočimi zakonskimi spremembami, zlasti z namero

Vlade, da nadomesti veljavno zakonodajo, to je Zakon o preprečevanju korupcije, s predlogom Zakona o omejitvah in prepovedih za nosilce javnih funkcij. GRECO ni bil seznanjen z vsebino predloga, zato ne more oceniti, ali so bile njegove pripombe ustrezno obravnavane (na primer o tem, da so določbe o konfliktu interesov obsežnejše kot standardi nezdržljivosti in se uporabljajo za vse, ki opravljajo ali so opravljali javne funkcije). Glede na to, da predlog zakona še vedno ni bil sprejet, GRECO v tej fazi ne more predvideti in oceniti končnega rezultata.

Razen tega GRECO poudarja, da je glavni namen priporočila sprejetje dosledno uresničljivih standardov. V tem smislu GRECO pozdravlja nadzorno in svetovalno vlogo, ki jo je do sedaj na tem področju imela Komisija za preprečevanje korupcije. GRECO je bil seznanjen, da osnutek Zakona o omejitvah in prepovedih za nosilce javnih funkcij še vedno predvideva ukinitve Komisije za preprečevanje korupcije ter ga v primeru takšnih institucionalnih sprememb skrbi možnost padca doslednosti. Prav tako GRECO ponavlja, da je že izrazil zaskrbljenost zaradi možne slabitve nadzora nad standardi nezdržljivosti v primeru ukinitve Komisije za preprečevanje korupcije (glej Greco RC-I (2003) 1 E Dodatek). Končno tudi ni jasno, katero telo bi prevzelo ključno vlogo Komisije za preprečevanje korupcije na tem področju (če bo ukinjena) in do katere mere bodo institucionalne spremembe prinesle izboljšave v implementaciji.«

Priporočilo vi.

GRECO je priporočil, da naj vsaka obveznost poročanja o premoženjskem stanju vzpostavi tudi učinkovit mehanizem za svojo uveljavitev; naj bodo, na primer, namerne napačne izjave v poročilih kaznive po kazenskem zakoniku; naj bodo podatki, ki jih je treba sporočiti, vključno z vsakim novim standardom preprečevanja konflikta interesov, povezani z omejitvami, ki izvirajo iz poročevalčeve funkcije, in naj bodo zahtevana poročila podlaga za svetovanje o načinih, kako se izogniti možnim nasprotjem interesov.

Ugotovitve: »GRECO je zadovoljen, da Komisija za preprečevanje korupcije skladno s priporočilom uporablja poročila o premoženjskem stanju kot preventivno sredstvo skozi svetovanje zavezancem o tem, kako se izogniti možnim konfliktom interesov. GRECO pozdravlja tudi trud Komisije pri vzpostavljanju sodelovanja z drugimi organi z namenom hitrega in učinkovitega pospeševanja zbiranja in navzkrižnega nadzora finančnih podatkov«.

Priporočilo vii.

GRECO je priporočil, naj se sprejme osnutek protikorupcijske strategije in naj se takoj začnejo izvajati njene določbe o spodbujanju izobraževanja, usposabljanja in svetovanja v zvezi s kodeksi ravnanja in drugimi standardi javnih služb; GET je tudi priporočil, naj Komisija za preprečevanje korupcije dobi določena pooblastila za preglede – javne, če je primerno – načinov, kako delodajalci zagotavljajo preventivno ravnanje in kako uveljavljajo kodekse.

Ugotovitve: »GRECO pozdravlja vztrajne napore Komisije za preprečevanje korupcije pri osveščanju državljanov in podpiranju praktične uporabe etičnih standardov v javni upravi. Ne glede na to GRECO obnavlja svojo skrb, izraženo v poročilu drugega kroga ocenjevanja (odstavek 48) glede slabe implementacije teh standardov, ki še vedno prevladuje, saj se kršitve določb etičnega kodeksa za javne uslužbenke ne sankcionirajo.

Nadalje, GRECO opominja, da je situacija še vedno negotova, tako kot v času sprejemanja RC-poročila: zakonodajna in institucionalna sprememba na tem področju, vključno z možno ukinitvijo Komisije za preprečevanje korupcije (ki je do sedaj bila ključna institucija za implementacijo področij iz priporočila vii), sta še vedno predmet debat. GRECO zaradi tega na podlagi posredovanih informacij ne more spremeniti svojega prejšnjega zaključka.«

Priporočilo viii.

GRECO je priporočil, da uslužbenci preiskovalnih in sodnih organov v celoti izkoriščajo določbe Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja in so za izpolnitev svojih znanj deležni posebnih usposabljanj o boljši uporabi teh določb.

Ugotovitve: »GRECO pozdravlja izobraževanja za izpolnitev znanj pripadnikov preiskovalnih in sodnih organov o določbah o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja, saj so se pokazala kot učinkovita za boljšo aplikacijo določb Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja v praksi. GRECO je z zadovoljstvom opazil hiter porast obtožb in obsodb na tem področju«.

Na podlagi zgornjih ugotovitev je GRECO zahteval od Republike Slovenije, da do 31.12.2008 ponovno poroča o uresničevanju priporočil št. iv, v in vii. Zaradi predvidenih zakonskih sprememb na obravnavanem področju je Komisija zaprosila za podaljšanje roka in GRECO je zaprosilu ugodil¹⁰.

9.2.Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj – OECD

Prav tako je Komisija nadaljevala s predstavljanjem Republike Slovenije v Delovni skupini OECD proti podkupovanju v mednarodnem poslovanju. Koordinirala je skupni nastop strokovnjakov iz vrste slovenskih državnih in nevladnih institucij in na podlagi njihove aktivnosti je meseca junija 2008 ustno poročala Delovni skupini OECD o uresničevanju priporočil, ki so bila na Slovenijo naslovljena leto poprej¹¹ in katerih uresničitve bo zelo pomembna pri prizadevanjih Slovenije za vstop v polnopravno članstvo OECD. Ob tem je Komisija v imenu Republike Slovenije prejela nekaj dodatnih vprašanj, na katera bo skupaj s poročilom o realiziranih osnovnih priporočilih dokončno odgovarjala 18. in 19.6.2009, ko bo Delovna skupina OECD izdelala tudi končno poročilo o izpolnjevanju pogojev Republike Slovenije na področju boja zoper korupcijo pred odločanjem o pridobitvi polnopravnega članstva države v OECD.

9.3.Druge mednarodne aktivnosti

Poleg v poročilu že omenjenih mednarodnih aktivnosti Komisije so njeni predstavniki sodelovali tudi pri različnih aktivnostih OZN na področju preprečevanja korupcije. Tako so po povabilu UNDP (United Nations Development Programme – Program za razvoj OZN) pomagali predstavljati najboljše organizacijske rešitve v boju zoper korupcijo v

¹⁰ Komisija je GRECU poročilo poslala aprila 2009, GRECO pa je dne 11.5.2009 že sprejel novo poročilo o uresničevanju priporočil

¹¹ Navedena so v poročilu o delu Komisije za leto 2007

Uzbekistanu, na povabilo UNODC pa so na Dunaju predstavljali možnosti na področju tehnične pomoči državam JV Evrope pri boju zoper korupcijo.

Komisija je z aktivnim delovanjem skozi vse leto ter z udeležbo na konferenci v Manchestru nadaljevala s sodelovanjem v aktivnostih EPAC (European Partners Against Corruption – Evropski partnerji proti korupciji), ki je projekt Evropske Unije s ciljem povezave vseh protikorupcijskih institucij v EU. Ker je prispevek Komisije v tem projektu zelo cenjen, ji je bila zaupana organizacija konference EPAC¹² v letu 2009, ki bo ključnega pomena za bodoče usklajeno delovanje protikorupcijskih organizacij EU in Evrope nasploh, predstavnik Komisije pa je bil izvoljen za sopredsedujočega EPAC-a.

Predstavnik Komisije je po posebej organiziranem predavanju za poslance Parlamentarne skupščine Sveta Evrope kot pridružen član njihove delegacije poslanca Dume predaval o značilnostih evropskih prizadevanj v boju zoper korupcijo.

Na podlagi vabila bolgarske vlade je predstavnik Komisije v letu 2008 v Sofiji o osnovnih značilnostih sodobnega boja zoper korupcijo predaval celotnemu bolgarskemu ministrskemu zboru in ambasadorjem, ki jih imajo druge države v Bolgariji.

Komisija je nadaljevala s tesnim sodelovanjem z Ministrstvom za notranje zadeve Republike Avstrije pri organizaciji vedno bolj uveljavljene Mednarodne poletne protikorupcijske šole na Dunaju, na kateri so sodelovali slušatelji iz 37 držav s celega sveta.

Kot posebej vabljeni eksperti so predstavniki Komisije kot predavatelji sodelovali na vrsti mednarodnih konferenc v organizaciji OLAF (Evropski urad proti goljufijam), OECD, Transparency International, DBB,...

V letu 2008 je Komisija podpisala sporazume o sodelovanju z naslednjimi organi: Komisijo za ugotavljanje konflikta interesov iz Črne Gore, Direktoratom za protikorupcijsko iniciativo iz Črne gore in Nacionalno agencijo za integriteto iz Romunije.

¹² Od 4. do 7. novembra 2009 v Novi Gorici

10. FINANČNA IN KADROVSKA PROBLEMATIKA

Komisija je v letu 2008 realizirala porabo državnih proračunskih sredstev v skupni višini 693.967,50 € (v primerjavi s 599.271,11 € v letu 2007, 627.650 € v letu 2006, 659.936 € v letu 2005), pri čemer so ji bile pravice uporabe odobrene v izrazito nerednih presledkih, zaradi česar je prišlo do kritične situacije v drugi tretjini leta, ko je Komisija ostala brez sredstev za izplačilo plač. Šele odobritev pravic uporabe proti koncu leta pa je Komisiji omogočila normalni zaključek poslovnega leta 2008.

Pregled porabe proračunskega uporabnika (P.U. 1315) po plačani realizaciji:

P.U.1315	1.1.08-31.12.08 v €
p.p. 5432 Plače	480.580,28
p.p. 5435 Materialni stroški	197.838,70
p.p. 5438 Investicije in inv. Vzdrževanje	11.562,72
Skupaj odhodki proračuna:	689.981,70

Komisija ima knjiženo na posebni proračunski postavki stanje porabe »posebnih« finančnih sredstev v skupni višini 3.985,80 €.

P.U.1315	1.1.08-31.12.08 v €
p.p. 7450 Stvarno premoženje – sredstva kupnine od prodaje državnega premoženja	3.985,80
Skupaj:	3.985,80

Proračunska postavka 5432 je bila namenjena za načrtovanje proračunskih sredstev za stroške plač. Vsi uslužbenci in funkcionarji so izvajali aktivnosti, povezane z zadolžitvami Komisije. Število zaposlenih v Komisiji se je v letu 2008 povečalo za enega zaposlenega, ki se je 1.2.2008 vrnil po zaključku dela svetovalca v PACO Serbia – Projekt proti gospodarskemu kriminalu v Republiki Srbiji. Od vključno 1.2. do 31.2.2008 je Komisija imela skupaj 11 zaposlenih (7 javnih uslužbencev in 4 funkcionarje).

Zaposleni so zaradi pomanjkanja števila zaposlenih v kar največji možni meri izvršili postavljene cilje glede na zakonsko določene obveznosti. Cilji so se zaradi premajhnega števila zaposlenih uresničevali z njihovo povečano obremenitvijo in z zaposlovanjem pogodbenih sodelavcev. Vrnitev zaposlenega iz tujine z mednarodnimi izkušnjami po zaključku časovno daljšega projekta je pripomogla k še strokovnejšemu in učinkovitejšemu izpolnjevanju nalog Komisije.

Proračunska postavka št. 5435 je bila namenjena za načrtovanje izdatkov za blago in storitve. Vsi realizirani materialni stroški so neposredno povezani z izvršenimi nalogami

proračunskega uporabnika. Znotraj materialnih stroškov so izkazani tudi stroški za zunanje pogodbene izvajalce (konto: 402902, 402912, 402999), ki so bili nujno potrebni za opravljanje nalog Komisije, zlasti na področju reševanja prijav korupcije. Stroški so se gibali v okviru načrtovanih obsegov. Zaradi tekočega nadziranja materialnih stroškov je Komisija poslovala zelo varčno. Stroškov reprezentance je bilo v celem letu za 731 €, stroškov vseh službenih potovanj doma in v tujini pa za 11.676 €. Izkazani stroški službenih potovanj ne vključujejo tovrstnih stroškov, ki so jih v ta namen plačale tuje mednarodne organizacije. Glede na majhno število zaposlenih z ozirom na obseg opravljenih nalog, je bilo poslovanje proračunskega uporabnika tudi na tej postavki učinkovito in gospodarno.

Proračunska postavka št. 5438 je bila namenjena za načrtovanje investicij in investicijskega vzdrževanja. S te proračunske postavke so bila izvršena tri plačila. Dve plačili se nanašata na stroške v zvezi z zamenjavo serverja, tretje plačilo pa se nanaša na plačilo varnostne omare za hrambo obrazcev premoženjskih stanj funkcionarjev.

Proračunski uporabnik ima na posebni proračunski postavki št. 7450 knjiženo stanje prejetih prilivov iz predhodnih proračunskih let (535,80 € iz naslova prodanih izločenih računalnikov) in iz tekočega leta 2008 (prodano izločeno vozilo za znesek 3.450 €) v skupni višini 3.985,80 €. Poraba je knjižena v isti skupni višini 3.985,80 €. Sredstva so bila porabljena za namen nakupa in vgradnje nadomestne računalniške opreme oz. za opravljeno storitev na tem področju, preostali znesek pa je bil porabljen za namen servisnih popravil službenega vozila.

11.DRUGO

Komisija je v letu 2008 naročila izvedbo tradicionalne letne raziskave o stališčih slovenskih državljanov in državljanov do korupcije, ki jo je izvedla Fakulteta za družbene vede.

O svojem delu je Komisija na vrsti tiskovnih konferenc in z vrsto obvestil za medije sproti obveščala javnost, še vedno pa deluje tudi njena spletna stran – www.kpk-rs.si.

Komisija je v letu 2008 prejela 9 zahtevkov za dostop do informacij javnega značaja. V 5 primerih je zahtevkom ugodila, 3 je zavrnila, enega pa zavrgla. Zoper odločitve Komisije se ni pritožil noben vlagatelj zahtevka.

Predstavniki Komisije so se kot predavatelji različnih tem s področja korupcije udeležili vrste konferenc, posvetov in seminarjev v Republiki Sloveniji.

12. ZAKLJUČEK

Komisija je v prvi polovici leta 2008 ponovno prestajala že videno situacijo: grožnje z ukinitvijo zaradi sprejemanja Zakona o omejitvah in prepovedih za nosilce javnih funkcij, ki je, kljub temu, da je doživel skoraj enoglasen odpor strokovne in laične javnosti, prestal tudi že drugo branje v Državnem zboru RS, potem pa je bilo tretje branje in s tem tudi dokončen sprejem predpisa preložen na eno od naslednjih sej, ki pa se nikoli ni zgodila. S tem še vedno ostaja neuresničena odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-57/06-28. Sprejemanje predpisa, ki je ponovno ukinjal Komisijo, je seveda povzročilo težave v njenem delovanju, ne toliko zaradi pritiska na zaposlene v Komisiji¹³, kot zaradi nespoštovanja Zakona o preprečevanju korupcije s strani drugih državnih organov, organov lokalne skupnosti in posameznih funkcionarjev, zlasti na področju obveznosti, ki jim jih je nalagal (poročanje o novih funkcionarjih, darilih, odprava nezdržljivosti,.....). Ob tem seveda ne gre zanemariti dejstva, da je Komisija zaradi skrajno resnih težav s proračunom, ki so skorajda privedle do tega, da bi zaposleni v Komisiji ostali brez ene mesečne plače, še vedno imela hude težave s pomanjkanjem kadra¹⁴.

V začetku leta 2008 je Državni zbor RS končno ratificiral Konvencijo OZN proti korupciji (Uradni list RS, št. 22/08), vendar država pristojne organizacije OZN¹⁵ ni obvestila o tem, kateri je organ po 6. členu Konvencije, ki v državi opravlja preventivne naloge. Zaradi tega je seveda izostala vrsta vabil Sloveniji, ki se ni mogla dosti aktivno¹⁶ vključiti v proces oblikovanja posebnega nadzornega mehanizma OZN, ki bi naj bdel nad uresničevanjem konvencije. Ne glede na to sprejem konvencije predstavlja pomemben korak naprej v boju zoper korupcijo, pa tudi pri izločitvi Slovenije iz kroga držav, ki tega mednarodnega dokumenta še niso sprejele v svoje notranje pravo.

Velik del leta 2008 na področju boja zoper korupcijo je zaznamovala zadeva v zvezi z nabavo oklepnikov za potrebe Slovenske vojske. Nerazumljiva zamuda policije pri začetku njene obravnave in dosledna pasivnost državnega tožilstva tudi ob resnih zakonskih argumentih za začetek preiskave sta že v startu povzročili hude težave organom odkrivanja in pregona drugih držav, ki so se ukvarjali s to zadevo, pa tudi Komisiji, ki je po večletni obravnavi zadeve delo zaključila s sprejemom načelnega mnenja in odstopom zadeve policiji¹⁷.

Na otežene pogoje delovanja Komisije v letu 2008 je nedvomno vplivala bližina parlamentarnih volitev, saj so nekateri posamezniki, pa tudi politične stranke, javnosti sume korupcije v zvezi z nabavo oklepnikov predstavljali kot politično zaroto, ki naj vpliva na rezultate bližajočih se volitev in ne kot zadevo v izključni pristojnosti organov odkrivanja in pregona. V takšno predstavljanje dogodkov so se z nekaterimi potezami vključili tudi nekateri državni organi, kar je seveda še dodatno otežilo preiskovanje zadeve in izvajanje posameznih preiskovalnih opravil s strani skupne preiskovalne skupine Slovenije in Finske, ki pa je proti koncu leta vendarle začela bolj konkretno delovati tudi v Republiki Sloveniji. Je pa predstavljanje zadeve kot zarote imelo tudi druge posledice, ki Komisijo še posebej skrbijo: pokazalo se je namreč, da je slovensko javnost še vedno mogoče zmanipulirati tudi ob tako jasnih zadevah, kar seveda pred Komisijo kot prioriteto postavlja povečanje aktivnosti na področju osveščenosti slovenske populacije in njenega razumevanja osnovnih postulatov pravne države pri preprečevanju

¹³ Ki so se takšnih groženj v preteklih letih že povsem navadili

¹⁴ Komisija je delovala samo z 20% zasedenih delovnih mest javnih uslužbencev

¹⁵ UNODC- UN Organization on Drugs and Crime

¹⁶ Predstavnikom Komisije je bilo to delno omogočeno zaradi njihovih mednarodnih funkcij

¹⁷ Po tem, ko je bil s strani Komisije o zadevi že leto poprej obveščen Urad za preprečevanje pranja denarja

in zatiranju korupcije. Predstavljanje zadeve kot zarote pa je najverjetneje pomagalo vplivati tudi na to, da je Republika Slovenija v letu 2008 zabeležila najboljši rezultat v zgodovini na področju merjenja tim. korupcijskega percepcijskega indeksa Transparency International, ki je dosegel 6,7. Finska, ki je bila obremenjena z isto zadevo, ki je v tej državi očitno niso predstavljali kot zaroto, je v istem merjenju leta 2008 dosegla dosti slabši rezultat (9,0) kot leto poprej (9,4).

V letu 2008 se je splošna situacija na področju preprečevanja in zatiranja korupcije slabšala še naprej. Zlasti zaskrbljujoče so bile aktivnosti policije in državnega tožilstva, ki so najprej vzbujale resna pričakovanja ljudi, da se bo v državi vendarle izboljšala kvaliteta odkrivanja in pregona korupcije, pa tudi drugih kaznivih dejanj. Ko so pričakovanja ostala neizpolnjena, je seveda sledil hud padec zaupanja. Posebej škodljivo za ugled policije je bilo njeno selektivno obravnavanje zadev, saj je v letu 2008 postalo popolnoma jasno, da obstajajo določeni kriteriji o tem, katere zadeve – in kako – bo policija obravnavala in katere ne.

Ponovila se je tudi situacija iz leta 2007, ko so bili skoraj vsem organom, ki so svoje delo na področju preprečevanja in zatiranja družbenih nepravilnosti¹⁸ poskušali opravljati objektivno in nepristransko, z različnih strani takoj pripisani razni politični motivi. Zdelo se je, da je ideja o samostojnih in politično neodvisnih organih družbenega nadzora v Sloveniji zgolj utopija, še zlasti v pogojih, kjer so politične stranke predstavljale kot objektivne in zaupanja vredne le tiste institucije, ki so bile kadrovske ali kako drugače v njihovih rokah. To je seveda resno vplivalo tako na kadrovske postopke pri delu teh organov kot tudi pri njihovem dojemanju, upoštevanju in spoštovanju s strani prebivalcev Slovenije. Šele proti koncu leta se je začelo kazati, da tudi Vlada Republike Slovenije lahko razume pojem, vsebino dela in vrednost samostojnih državnih organov, ki naj ne bi čutili zamenjave oblasti ob volitvah. Še več, kontakti najvišjih vladnih predstavnikov s predstavniki teh organov so vendarle začeli dajati tudi pozitivne rezultate, predvsem v smislu bolj usklajenega nastopa zoper vse oblike nezakonitosti v družbi.

Ne glede na rahlo pozitivne trende ob koncu leta 2008 pa bo treba na prave rezultate spremenjenih pogojev za delo vseh organov družbenega nadzora v državi vendarle še počakati in to ne samo zaradi dejstva, da se korupcija veže na vsako oblast. Nikoli namreč stopnja zaupanja v delovanje državnih institucij pri zagotavljanju ustavnega načela pravne enakosti ljudi v državi ni bila še tako nizka in kar nekaj časa bo potrebnega, da bo to zaupanje ponovno vzpostavljeno vsaj v minimalnem še sprejemljivem obsegu. Za izgubo tega zaupanja so delno krivi organi sami, še bolj pa delovanje nekaterih političnih strank, ki so tudi te organe, njihovo dejavnost in pravno normo samo dojemale kot nepotrebne ovire na poti k doseganju izključno političnih ciljev ali kot odvečne zadržke pri manifestaciji najbolj brutalnih oblik politične moči. V takšnih razmerah ljudje vedno več pričakujejo od represivnega aparata, vendar tudi ta v letu 2008 ni zmozel zadovoljiti tovrstnih pričakovanj ljudi.

Nastopajoča gospodarska kriza je v letu 2008 povzročila dodatne težave pri uveljavljanju načel pravne države, saj so iz povsem ekonomskih vzrokov ljudje postali mnogo bolj dojemljivi tudi za mejne oblike delovanja, veljavno pravo in moralna načela pa so pri tem razumljivo stopila v ozadje. Reševanje takšnih kriz ne predstavlja objektivne nevarnosti za slabšanje situacije na področju korupcije zgolj zaradi večje pravne in moralne neobčutljivosti ljudi, ampak tudi zaradi potreb po naglih rešitvah, ki lahko ob morebitnih pozitivnih ekonomskih učinkih povzročijo dosti kolateralne škode tudi na

¹⁸ Tako Komisiji kot tudi Informacijski pooblaščenki, Uradu za varstvo konkurence, Varuhinji človekovih pravic,...

področju preprečevanja korupcije. To tudi pred Komisijo postavlja povečane zahteve, še posebej na področju pravočasnega opozarjanja izvršilne veje oblasti na nevarnosti posameznih strateških, pa tudi posamičnih ukrepov in postopkov.

Republika Slovenija se je leta 2008 znašla v situaciji, ki je bila tako neugodna za preprečevanje korupcije kot še nikoli poprej. Predpisi, poprej spremenjeni v smeri systemskega omogočanja korupcije, neupoštevanje mednarodnih konvencij in priporočil na tem področju, državni organi, ki svojih nalog ne izvajajo dosledno, njihova stalna, toda izrazito pristranska in neobjektivna kritika s strani političnih strank, odsotnost vsakršnega rizika tudi za najhujše kršilce pravnih norm, njihovo različno obravnavanje in gospodarska kriza, vse to je pripeljalo do stanja, ko bodo v prihodnosti vsi državni organi, ki se ukvarjajo z oblikovanjem in uresničevanjem pravnih norm, svoje naloge lahko opravili samo z maksimalnimi napor, ob katerih bo dosledno spoštovanje načel zakonitosti, enakosti pred zakonom in politične nepristranskosti nujen pogoj za vsaj minimalno izboljšanje stanja na področju ne samo preprečevanja korupcije, ampak tudi drugih deviantnih ravnanj v Republiki Sloveniji.

Drago Kos
Predsednik