



KPK

REPUBLIKA SLOVENIJA
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE
VLADAVINA PRAVA | INTEGRITETA | TRANSPARENTNOST

OCENA STANJA

2016

OCENA STANJA 2016 – Komisija za preprečevanje korupcije – Izdala, založila in financirala Komisija za preprečevanje korupcije (odgovorni urednik Boris Štefanec) v Ljubljani, maja 2017 – Urejanje in lektura: Nina Marolt in Nina Wabra-Jakič(KPK) – Oblikovanje in prelom: Matjaž Mešnjak (KPK)

OCENA STANJA

2016

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.



Boris Štefanec
PRESEDNIK



Ljubljana, maj 2017

Kazalo

Policija	7
Državno tožilstvo	9
Ocena ogroženosti prebivalcev zaradi korupcije – anketa Policije	11
Indeks zaznave korupcije(Corruption Perception Index - CPI) Transparency International	12
Protikorupcijski programi in standardi.....	13
Program ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije 2015-2016 – ničelna toleranca do korupcije.....	13
Indeks integritete javnega sektorja (Index of Public Integrity – IPI)	15
Prvi mednarodni standard za preprečevanje korupcije - ISO 37001:2016	16
Posebni Evrobarometer 452 – Medijski pluralizem in demokracija	17
Pregled stanja na področju pravosodja za leto 2016 – Evropska komisija (Justice Scoreboard).....	17
Lestvica svetovne konkurenčnosti držav (Mednarodni inštitut za razvoj menedžmenta – IMD).....	19
Svetovni barometer korupcije (Global Corruption Barometer) – Transparency International	20
Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih osnovnih in srednjih šolah s priporočili glede upravljanja identificiranih tveganj.....	25
Problematika nezakonitih vplivov v postopkih kadrovanja in na procese odločanja organov v družbah s kapitalsko naložbo države	31
Prijava premoženjskega stanja in dolžno izogibanje nasprotju interesov kot dve bistveni področji omejevanja korupcije na lokalnem nivoju	32
Dolžno ravnanje funkcionarjev na lokalnem nivoju glede prijave premoženjskega stanja	32
Dolžno izogibanje nasprotju interesov v lokalnih skupnostih.....	34

Uvod

Komisija za preprečevanje korupcije (komisija) vsako leto pripravi in predstavi Državnemu zboru RS pričujoč dokument, ki naj bi prikazoval oceno trenutnega stanja na področju preprečevanja korupcije ter preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov. Komisija, kot pristojen organ za področje preprečevanja korupcije in krepitve integritete v javnem sektorju, ima z uporabo različnih ukrepov in orodij, s katerimi izpolnjuje svoje zakonske pristojnosti, določen vpogled v to stanje v slovenskem in mednarodnem prostoru. Moramo pa se zavedati, da je ta vpogled bistveno omejen. Razlogov je več, a primarni leži v dejstvu, da je korupcija zelo kompleksen družbeni pojav, ki ga je treba dobro poznati v vseh njegovih pojavnih oblikah, da bi se z njim lahko uspešno spopadali.

Ko je leta 2012 komisija v oceni stanja¹ prvič predstavila različne oblike korupcije, s katerimi se (lahko) srečujemo v Sloveniji, je v ospredje postavila tudi nujnost razlikovanja med njimi za učinkovito spopadanje s korupcijo. Različne pojavne oblike korupcije namreč terjajo različne pristope, vsem pa morajo biti skupni naslednji elementi: pristopi morajo naslavljaliti vzroke različnih pojavnih oblik, kar pomeni, da morajo temeljiti na analizi stanja, na podlagi katere je mogoče identificirati vire in posledice; pristopi morajo predvidevati ukrepe, ki so učinkoviti, časovno omejeni, opremljeni s kazalniki uspešnosti spoprijemanja z njimi, predvsem pa je treba pristope zasnovati na način, da vključujejo sodelovanje različnih pristojnih organov, saj je le tako mogoče zagotoviti celostno obravnavo določenega problema.

V preteklosti sta spopadanje s korupcijo in analiza stanja veljala za izključno pristojnost komisije. Drugi organi in organizacije javnega sektorja so le stežka sprejeli dejstvo, da se ta pojav zaradi svoje kompleksnosti nujno razteza tudi na njihova področja pristojnosti in delovanja, kar zahteva ustrezno ukrepanje tudi teh organov in organizacij javnega sektorja. Na to je prvič opozoril Akcijski načrt, ki je bil sprejet leta 2005 na podlagi Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji. Vseboval je nabor ukrepov, ki jih je zasnovala komisija in so terjali sodelovanje številnih organov in organizacij javnega sektorja, pa tudi deležnikov zasebnega sektorja, da bi bili doseženi cilji določeni v resoluciji.

Vendar pa je bil ta dokument preveč ambiciozen za takratne razmere in je bil predvsem dobra ideja nekega neodvisnega državnega organa, ki pa ni imel širše politične podpore. V letih po njegovem sprejemu je bil Akcijski načrt namreč »mrtev«: njegovi ukrepi so se izvajali sporadično, zavezanci pa o njihovem izvajanju niso poročali. Šele v zadnjih letih se je, tudi zaradi večje aktivnosti komisije pri opozarjanju na omenjene ukrepe ter njenih zahtev po rednem, letnem posredovanju poročil, zavedanje o obstoju dokumenta povečalo. Kljub temu ni mogoče reči, da so organi in organizacije javnega sektorja dejansko sprejeli njegovo pomembnost in med svoje cilje uvrstili načrtno krepitev integritete in transparentnosti svojega delovanja ter preprečevanje

¹ Glej Ocena stanja za leto 2012

nasprotja interesov, kot izhaja tudi iz Strategije razvoja javne uprave 2015 – 2020, ki jo je sprejela Vlada RS.

Čeprav je treba poudariti, da Akcijski načrt omogoča pregled stanja na področju boja s korupcijo in njeno preprečevanje ter potrebne ukrepe za učinkovito spopadanje s tem pojavom, pa je dokument postal že zastarel. Potrebna bi bila njegova celovita prenova, predvsem pa bi bilo treba sprejeti novo resolucijo o preprečevanju korupcije v Sloveniji, ki bi dala jasen vpogled v trenutno stanje na tem področju v Sloveniji in začrtala poti glede spopadanja s korupcijo na nacionalni ravni.

Na drugi strani je Vlada RS z izvajanjem Programa ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije 2015-2016 – ničelna toleranca do korupcije² (Program Vlade RS) v letu 2016 nadaljevala z naslavljanjem zaznanih, s korupcijskimi tveganji obremenjenih področij delovanja državne uprave. Večina njenih ukrepov izhaja iz preteklih priporočil in pozivov komisije k nujnosti ukrepanja pri preprečevanju in spopadanju s korupcijo.

Eden takšnih ukrepov, namenjen krepitvi transparentnosti zakonodajnega postopka, je vpeljava zakonodajne sledi s spremembo Zakona o dostopu do informacij javnega značaja decembra 2015, ki po novem določa, da bo moral organ ob javni objavi predloga predpisa ali splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil na spletu objaviti tudi podatke o zunanjem strokovnjaku, ki je sodeloval pri pripravi predpisa. Navedeno predstavlja podlago za spletno objavo predmetnih osebnih podatkov. Skladno s to zakonsko rešitvijo je prišlo tudi do ustrezne spremembe glede izvajanja določb Poslovnika Vlade RS. Ukrej je bil namenjen predvsem razkritju zunanjih strokovnjakov, ki sodelujejo pri pripravi posameznih predlogov predpisov, s čimer imajo neposreden dostop in možnost za vključitev določenih zakonodajnih rešitev, ki jih zastopajo ožje interesne skupine, s katerimi so zunanji strokovnjaki povezani. Omenjena rešitev posega na področji nasprotja interesov in lobiranja, ki s svojimi orodji omogočata razkritje in preprečitev vpliva zasebnih interesov na javnega.

Na drugi strani pa komisija še vedno in za zdaj neuspešno opozarja na enega pomembnejših ukrepov, ki lahko pripomorejo k odpravi vzrokov in pogojev za nastanek sistemske korupcije, katere pokazatelj je tudi prilagojenost zakonodaje posameznim elitam. V mislih imamo ukrep zagotavljanja protikorupcijske konsistentnosti veljavnih in prihodnjih predpisov, ki ga predvideva že sam Akcijski načrt. Ta ukrep državnim organom nalaga analizo predpisov z njihovega delovnega področja, tudi z vidika protikorupcijske konsistentnosti, predlagatelji zakonov pa naj bi v predloge zakonov vključevali oceno korupcijske ogroženosti pri izvajanju zakona. Na tem mestu je treba opozoriti na povsem neustrezno in preveč pogosto prakso, da upravičeni predlagatelji zakonov svojih predlogov ne posredujejo v usklajevanje nekaterim ključnim deležnikom oziroma jim jih v mnenje posredujejo prepozno, kar ne omogoča ustrezne in poglobljene preučitve predlogov in otežuje podajo predlogov s strani vseh zainteresiranih in vsebinsko vpletenih državnih organov ter drugih javnosti. Takšno neustrezno stanje zaznavajo predvsem nadzorni organi kot so inšpektorati

² Sprejet 8. 1. 2015, dostopen na spletni straneh
http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/integriteta_in_preprecevanje_korupcije/

oziroma organi z inšpekcijskimi pooblastili, ki so v nastajanje predpisov vključeni le izjemoma. Pri tem se kasneje v praksi pogosto pokaže problem jasnosti cilja, ki ga je predlagatelj zasledoval pri vnosu posamezne norme v zakon, kar predstavlja problem za njeno uporabo. Podoben problem je viden tudi pri samem izvajanju nadzora nad izvajanjem določb zakonov, ko so predpisi, brez aktivne vključenosti inšpektoratov v njihovo pripravo, slabši z vidika konsistentnega izvajanja nadzora.

S podobnim problemom se redno srečuje tudi komisija, katere pristojnost je, da pred njihovo obravnavo na vladi daje mnenje k predlogom zakonov ter ostalih predpisov o njihovi usklajenosti z zakoni in predpisi, ki urejajo področje preprečevanja korupcije ter preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov (glej 15. alinejo prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, ZIntPK). Posamezni pripravljavci predpisov komisijo pogosto prezrejo tudi namenoma in ji predlogov ne posredujejo v obravnavo. Takšne prakse se običajno pojavljajo ravno pri predlogih zakonov, ki v javnosti dvigujejo veliko prahu zaradi različnih z njimi povezanih anomalij. Gre zlasti za pomanjkanje transparentnosti pri postopku priprave predlogov zakonov, v katerem sodelujejo osebe, ki so povezane z različnimi elitami (gospodarske, zdravstvene, farmacevtske, bančniške itd.). Stranski proizvod postopkov so analize, ki utemeljujejo nujnost sprejema zakona v želeni obliki, in so pogosto preplačane ter številne, izdelajo pa jih subjekti, ki so prav tako povezani oziroma izhajajo iz elit. Praviloma je tem predlogom zakonov skupno tudi dejstvo, da so sprejeti v skrajšanem ali nujnem postopku.

Prav zaradi večje transparentnosti ravnanja pristojnih organov, pripravljavcev zakonov, je komisija na svoji spletni strani vzpostavila tudi prikaz³ vseh predlogov zakonov, v zvezi s katerimi je podala mnenje v določenem obdobju. Prikaz bo kmalu nadgradila s seznamom vseh predlogov zakonov, ki ji niso bili posredovani v mnenje. Poleg tega je komisija v okviru podaje mnenja h Končnemu poročilu Vlade RS o izvajanju programa ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije za obdobje 2015–2016 – ničelna toleranca do korupcije, ki je bilo sprejeto na seji Vlade RS dne 2. 3. 2017, Vlado RS opozorila, da naj v novem dvoletnem programu za preprečevanje korupcije predvidi obveznost vseh pripravljavcev predpisov, da predloge predpisov posredujejo v mnenje tudi komisiji.

Pojavnost sistemske korupcije, kot jo zaznavamo v Sloveniji, je tudi ujetje javnih naročil, torej obvladovanje javnih naročil s strani določenih političnih in gospodarskih elit, ob sodelovanju upravnega aparata. Trenutno je vsa pozornost usmerjena v ujetje javnih naročil v zdravstvu, čeprav verjamemo, da bi se z dodatnimi analizami in sistemskimi nadzori podobni vzorci pokazali tudi na drugih področjih oziroma dejavnostih. Vlada RS je sicer že s svojim Programom Vlade RS predvidela centralizacijo in informatizacijo javnih naročil v zdravstvu, kar naj bi bilo izvedeno do konca leta 2015, vendar pa je kmalu postalo jasno, da je šlo za nerealno načrtovanje, ki je lahko ali posledica dejstva, da Vlada RS oziroma Ministrstvo za zdravje sploh ni imelo namena urediti tega področja ali pa se za zdravstvo pristojni državni organ reševanja tega problema ni lotil ustrezno.

³ <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/pripombe-komisije-na-predloge-predpisov>

Trenutno kaže, da gre za kombinacijo obojega, čemur smo pogosto priča v Sloveniji, ko govorimo o učinkovitem ukrepanju zoper korupcijo. Šele aktivnost komisije na področju proučevanja prometne poti zdravil in medicinsko tehničnih pripomočkov (MTP) ter razkritja temeljnih zakonitosti te trgovine v Sloveniji so razkrile dejanske probleme, s tem pa tudi ovire, za uresničitev centralizacije in informatizacije javnega naročanja v javnem zdravstvu. Vpetost posrednikov med proizvajalci in zdravstvenimi ustanovami v Sloveniji kot kupci, segmentacija trga, ekskluzivnost zastopnikov proizvajalcev, zahteve zdravnikov po dodatnih storitvah, ki naj spremljajo ponudbo zdravil in MTP-jev, kažejo, da Ministrstvo za zdravje nima pravih pristopa oziroma ne želi pristopiti k reševanju tega problema na ta način.

Občutek, da vladni ukrepi iz Programa Vlade RS zgolj obremenjujejo papir, je tudi posledica neukrepanja ob številnih ravnanjih članov vlade oziroma njihovega osebja, ki ne bi smeli ostati spregledani, če bi Etični kodeks funkcionarjev v Vladi RS in na ministrstvih⁴ dejansko deloval tudi v praksi. Pri tem je zanimivo, da je bil etični kodeks sprejet 10. 12. 2015 z namenom obeležitve svetovnega dneva boja proti korupciji, ki ga letno obeležujemo 9. decembra. A v oči bode dejstvo, da etičnega kodeksa vlada oziroma njeni funkcionarji in funkcionarji ministrstev niso zasnovali sami, temveč so se z njim zgolj seznanili in potrdili njegovo vsebino. Temeljni predpogoj za delovanje takšnega dokumenta je aktivna vključenost njegovih naslovnikov v fazi priprave, saj le aktivno oblikovanje lastnih načel daje takšnemu dokumentu širšo legitimnost, pa tudi možnost za dejansko uveljavitev. Prav tako etični kodeks ne vsebuje nikakršnega mehanizma za njegovo uveljavitev in sankcioniranje morebitnih kršitev. Na to je komisija pripravljavca etičnega kodeksa, Ministrstvo za javno upravo, tudi opozorila. Trenutno stanje, ko spremljamo kako k etičnemu ravnanju zavezani funkcionarji kršijo lastna načela, dodatno utrjuje občutek o nezainteresiranosti Vlade RS za resnično ukrepanje na področju krepitve integritete.

Da nezainteresiranost ni omejena zgolj na izvršilno vejo oblasti, lahko opazimo tudi pri neuspešni izvedbi vladnega ukrepa o zakonitvi pogojev za nastop in razlogov za prenehanje funkcije. Zakonodajni postopek je bil ustavljen, ko poslanci, člani delovnih teles Državnega zbora RS, predlogov niso podprli. Cilj teh predlogov je bil zagotoviti opravljanje javne funkcije v skladu z zakonom ter vrniti ugled, integriteto in etiko v upravljanje države. Nezainteresiranost iste poklicne skupine se že leta kaže tudi pri vztrajnem zavračanju razprave o vsebini etičnega kodeksa in njegovega sprejema, k čemur jih poziva tudi GRECO, Skupina držav proti korupciji pri Svetu Evrope.

Da je videz pogosto najpomembnejši, je komisija zaznala tudi po objavi Ocene korupcijskih tveganj in tveganj za kršitve integritete v slovenskih osnovnih in srednjih šolah⁵, ki jo je pripravljala v letu 2016. Čeprav je pri osredotočenosti na šolski sistem komisija izhajala iz predpostavke, da so šole ključni dejavniki vzpostavljanja integritete otrok in s tem integritetne družbe, pri čemer slednjega

4

http://www.mju.gov.si/si/novinarsko_sredisce/novica/browse/3/article/12447/6810/40ef86aa3008a67e5c664fcc16b15ef6/

⁵ <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/02/2017/ocena-korupcijskih-tveganj-in-tveganj-za-krsitev-integritete-v-slovenskih-osnovnih-in-srednjih-solah-s-priporocili-glede-upravljanja-identificiranih-tveganj>

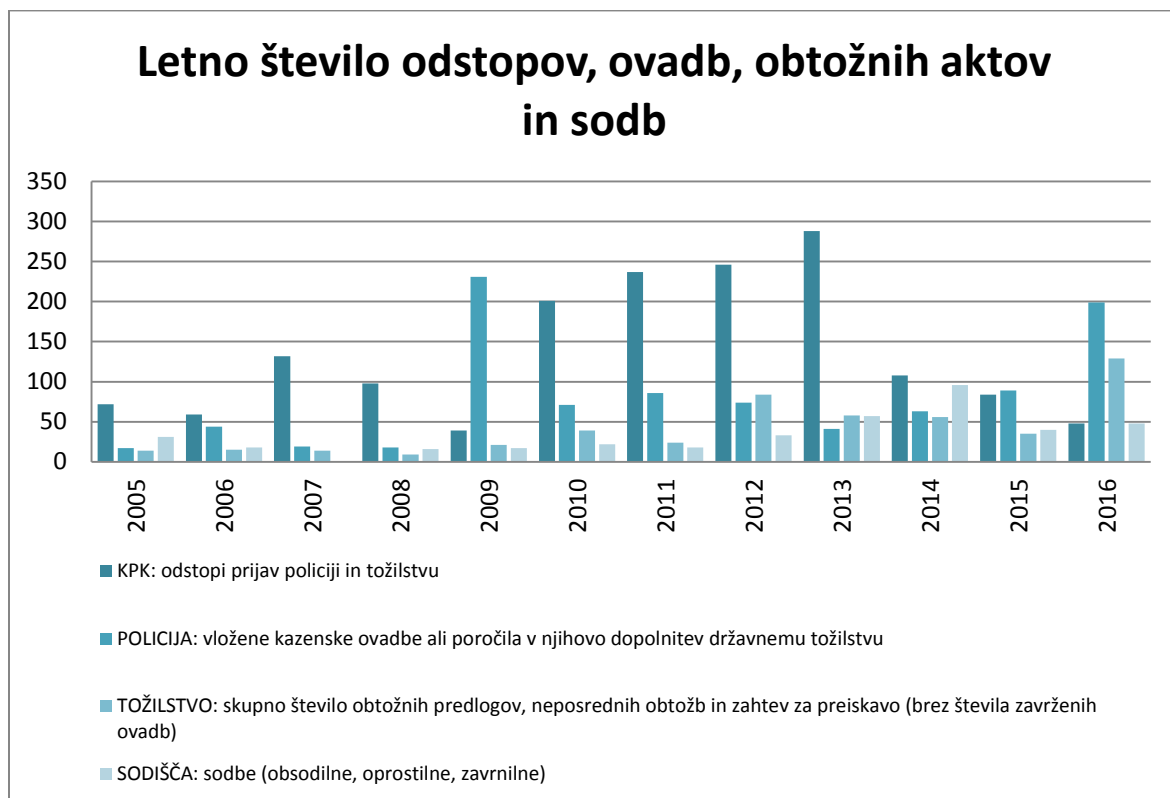
ni mogoče doseči le s poučevanjem, temveč tudi z dejanskim integritetnim delovanjem in zgledom, ki ga morajo otrokom dajati predvsem vodstvo in zaposleni na šolah, so bile reakcije teh ravno nasprotne od pričakovanih. Omalovaževanje zaznanih tveganj, užaljenost, ker je komisija pod drobnogled vzela ravno šole, ter pozivi komisiji, naj se raje osredotoči na tiste subjekte, ki so resnično problematični, in naj ne preganja »kurjih tatov«, kažejo realno sliko slovenskega javnega sektorja, pa tudi dela slovenske družbe. Komisija sicer načrtuje uresničitev priporočil, ki jih je naslovila na šole, kmalu pa bo jasno, če bo pri tem imela podporo Ministrstva za šolstvo, znanost in šport ter sodelovanje šol.

Tudi nekateri drugi, izredno pomembni vladni ukrepi ostajajo še naprej neuresničeni. Ugotavljanje preteklih koruptivnih dejanj pri sklepanju bančnih poslov in priprava primernih podlag za njihovo vnaprejšnje preprečevanje in odkrivanje še vedno nista zaključena v delu, ki se nanaša na preiskave preteklih dejanj. Tudi ukrep uvedbe pregledne revizije postopkov in poslovanja TEŠ 6 še ni izveden oziroma je bil prekinjen. Zlasti ta ukrep bi bil po mnenju komisije bistven za učenje iz lastnih napak pri novih tovrstnih projektih, kot je projekt »Drugi tir«, ki že zaradi samega zakonodajnega postopka nakazuje obstoj številnih korupcijskih tveganj. Podobno bi se lahko česa naučili iz napak v zvezi z delovanjem DUTB, d.d. – glede na zadnje poročilo Programa Vlade RS je ukrep izveden, vlada in resorna ministrstva pa bodo v prihodnje spremljala izvajanje normativnih podlag in delovanje DUTB, d. d. Glede na dejstvo, da so pri omenjenih projektih v preteklosti zatajila ravno resorna ministrstva, bo izvajanje tega ukrepa v prihodnje terjalo še dodaten nadzor pristojnih, predvsem neodvisnih nadzornih organov, kot sta komisija in Računsko sodišče RS.

Komisija je v zadnjem letu aktivno sodelovala tudi pri pripravi osnutka sprememb in dopolnitev ZIntPK (predlog novele ZIntPK), še enem vladnem ukrepu, ki bi moral biti realiziran že konec leta 2015, pa mu tudi konec leta 2016 nismo videli konca. Predvsem bode v oči dejstvo, da se komisiji, kot edinemu pristojnemu organu za obravnavo suma korupcije, ko ta ne izpolnjuje zakonskih znakov korupcijskega kaznivega dejanja, ta pristojnost odvzema. Kako takšno stališče pripravljavca predloga novele ZIntPK, Ministrstva za pravosodje, ustreza konceptu »ničelne tolerance«, ki ga Program Vlade RS domnevno zasleduje, komisiji ni jasno. Vsekakor pa je komisija mnenja, da rahljanje njenih pristojnosti ob zasledovanju nekega drugega, komisiji nepoznanega cilja dolgoročno ne bo prineslo pozitivnih sprememb na področju spopadanja s korupcijo.

Kriminalitetna statistika

Ocene stanja na področju pojavnosti korupcije, zlasti kadar temeljijo na percepciji, je treba ustrezno povezovati z dejanskimi zaznavami in obravnavo korupcijskih ravnanj. Najboljši vpogled dajejo uradne statistike organov preiskav in pregona ter sodstva.



Policija

V skladu s podatki iz Letnega poročila 2016⁶ je Policija v letu 2016 zaznala skoraj 124 odstotno povečanje števila obravnavanih korupcijskih kaznivih dejanj, saj je vložila kazenske ovadbe ali poročila v dopolnitev teh za 199 tipičnih korupcijskih kaznivih dejanj (v letu 2015 za 89 korupcijskih kaznivih dejanj), pri čemer je ovadila 233 oseb (v letu 2015 je ovadila 105 oseb). Po mnenju Policije je omenjeno povečanje posledica učinkovite uporabe prikritih preiskovalnih ukrepov. Poleg tega je bilo obravnavanih še 64 (v letu 2015 jih je bilo 32) kaznivih dejanj gospodarske kriminalitete, ki so vsebovala elemente korupcije.

Tako kot lani je občutno naraslo tudi število obravnavanih primerov jemanja podkupnine; v letu 2016 je Policija obravnavala 80 kaznivih ravnanj dajanja podkupnine, medtem ko je bilo leta 2015 obravnavanih 28 takih dejanj. Znatno povečanje števila obravnavanih kaznivih dejanj pa je

⁶ Dostopno na spletni strani

<http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2016.pdf>

prisotno tudi na področju sprejemanja koristi za nezakonito posredovanje in dajanja daril za nezakonito posredovanje.

Tabela Korupcijska kazniva dejanja; Letno poročilo policije 2016, str. 86

V letu 2016 je Policija obravnavala še 42 korupcijskih kaznivih dejanj iz preteklih let (od tega 36 tipičnih korupcijskih kaznivih dejanj in šest z elementi korupcije), od teh jih je preiskala 34 (32 tipičnih in dva z elementi korupcije). Ocenjena škoda v zvezi s temi korupcijskimi kaznivimi dejanji je bila 772.200,00 EUR.

Nekoliko je upadlo število kaznivih dejanj, za katera je Nacionalni preiskovalni urad (NPU) pri državnem tožilstvu vložil kazensko ovadbo ali poročilo v dopolnitev kazenske ovadbe: v letu 2015 je bilo takšnih primerov glede korupcijskih kaznivih dejanj (tipičnih in tistih z elementom korupcije) šest, v 2016 16.

Korupcijska kazniva dejanja	Število kaznivih dejanj		Porast/upad [v %]	Število ovađenih osumljencev		Porast/upad [v %]
	2014	2015		2014	2015	
Kršitev proste odločitve volivcev	1	0	...	0	0	...
Sprejemanje podkupnin pri volitvah	9	9	...	0	0	...
Nedovoljeno sprejemanje daril	21	9	...	25	9	...
Nedovoljeno dajanje daril	22	10	...	28	25	...
Jemanje podkupnine	4	28	...	7	28	...
Dajanje podkupnine	8	30	...	8	31	...
Sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje	6	6	...	6	6	...
Dajanje daril za nezakonito posredovanje	1	6	...	1	6	...
Skupaj	63	89	41,3	75	105	40
Kazniva dejanja z elementi korupcije [vsaj ena kriminalistična označba 244K ali 261K]	30	32	...	42	36	...

Korupcijska kazniva dejanja	Število kaznivih dejanj		Porast/upad [v %]	Število ovađenih osumljencev		Porast/upad [v %]
	2015	2016		2015	2016	
Kršitev proste odločitve volivcev	0	11	...	0	11	...
Nedovoljeno sprejemanje daril	9	22	...	9	46	...
Nedovoljeno dajanje daril	10	20	...	25	29	...
Jemanje podkupnine	28	80	...	28	81	...
Dajanje podkupnine	30	24	...	31	24	...
Sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje	6	27	...	6	27	...

Dajanje daril za nezakonito posredovanje	6	15	...	6	15	...
Skupaj	89	199	123,6	105	233	121,9
Kazniva dejanja z elementi korupcije [vsaj ena kriminalistična označba 244K ali 261K]	32	64	...	36	83	130,6

Vrsta kriminalitete	Število kaznivih dejanj	Število preiskanih kaznivih dejanj	Škoda [v 1.000 EUR]
Celotna	8.656	6.941	349.845,40
splošna	5.974	4.444	22.117,80
gospodarska	2.682	2.497	327.727,60
Organizirana	141	138	1.488,20
Mladoletniška	203	202	157,70
Korupcijska kazniva dejanja	42	34	772,20
tipična	36	32	10,90
z elementi korupcije	6	2	761,20

Državno tožilstvo

Iz Skupnega poročila o delu državnih tožilstev za leto 2016⁷ izhaja, da so tožilstva tudi lani korupcijska kazniva dejanja obravnavala prednostno. Vsa korupcijska kazniva dejanja, z izjemo kaznivih dejanj kršitev proste presoje volivcev iz 151. člena Kazenskega zakonika (KZ-1) ter sprejemanja podkupnine pri volitvah iz 159. člena KZ-1, je določena izključna stvarna pristojnost Specializiranega državnega tožilstva RS. Kljub temu so korupcijska kazniva dejanja obravnavala tudi okrožna državna tožilstva, kar Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1) dopušča v primerih, ko gre za blažje oblike tovrstnih kaznivih dejanj, katerih pregon ne terja posebne organiziranosti in usposobljenosti državnih tožilcev in najvišje ravni učinkovitosti.

V letu 2016 državno tožilstvo beleži porast števila prejetih ovadb za tovrstna kazniva dejanja za razliko od prejšnjega leta, ko je beležilo upad. Tako je v letu 2016 prejelo za 49 kaznivih dejanj več kazenskih ovadb, skupaj 197. Državni tožilci pa so vložili obtožne akte zaradi 109-ih korupcijskih kaznivih dejanj, torej 74 več kot v letu 2015.

Leto	Število prejetih kazenskih	
	ovadb	Vloženi obtožni akti
2014	159	56
2015	148	35
2016	197	109

⁷ <http://www.dt-rs.si/files/documents/POROCILO-2016-koncno-min.pdf>

Obravnavana kazenskih ovadb v letu 2016:

Število kazenskih ovadb v delu	Od 339-ih je bilo zavrženih zaradi razloga neobstoja utemeljenega suma, da je osumljenec storil naznanjeno kaznivo dejanje
339 (142 prenesenih iz prejšnjih let)	108

Kot razlog za tolikšno zavrženje kazenskih ovadb državno tožilstvo navaja težko dokazljivost korupcijskih kaznivih dejanj in podajanje kazenskih ovadb s strani različnih ovaditeljev, brez dejanske in pravne podlage za trditev, da so ovadeni storili kaznivo dejanje. Državno tožilstvo pri določenem številu ovaditeljev zaznava tudi prisotno prepričanje »vsi so podkupljeni«, zaradi česar podajajo kazenske ovadbe zoper različne javne uslužbenke in funkcionarje, pri čemer pa njihove trditve niso podprte z dokazi ali z indici, da je bilo storjeno kaznivo dejanje.

Sodišča:

Leto	Obsodilne sodbe			
	Fizične osebe	Pravne osebe	Oprostilne sodbe	Zavrnilne sodbe
2015	37	3	0	0
2016	42	0	2	22

Državno tožilstvo zaznava spremembo strukture deležev obravnavanih kaznivih dejanj.

Korupcijsko kaznivo dejanje	Število podanih kazenskih ovadb		Vloženi obtožni akti		Obsodilne sodbe	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Jemanje podkupnine (261. člen KZ-1)	55	32	Ni podatka	45	Ni podatka	11
Dajanje podkupnine (262. člen KZ-1)	33	25	9		11	
Dajanje daril za nezakonito posredovanje (264. člen KZ-1)	28	24	Ni podatka		16	10
Sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje (263. člen KZ-1)		52				10
Nedovoljeno sprejemanje daril (241. člen KZ-1)		38				

Še v letu 2015 je državno tožilstvo pri oceni stanja zapisalo, da zaznava upad vseh kaznivih dejanj, tudi korupcijskih, kar pa je pripisovalo tudi dejstvu, da so bile določene zadeve uspešno obravnave in zaključene z obsodilnimi sodbami, o čemer je bila seznanjena tudi javnost, ki taka dejanja obsoja, s tem pa jih naredi za udeležence tovrstnih kaznivih dejanj za bolj tvegana. Zdaj državno tožilstvo zaznava spremembo strukture kaznivih dejanj, ki jih obravnava. V preteklosti so obravnavali pretežno tako imenovano situacijsko korupcijo, torej korupcijo, ko med storilci ne obstajajo kriminalne povezave, temveč do kriminalne situacije pride priložnostno, pa zdaj državno

tožilstvo obravnava vse oblike korupcije, v kateri pa prevladujejo težje oblike tovrstnih kaznivih dejanj.

Prav tako državno tožilstvo zaznava, da korupcijska kazniva dejanja segajo v vse pore družbenega življenja v Sloveniji. Kot najbolj obremenjena področja ocenjujejo izvajanje javnih zdravstvenih storitev, izvajanje javnih naročil v javnem sektorju, ravnanje uslužbencev z javnimi in uradnimi pooblastili, izvajanje bančne dejavnosti, poslovanje velikih infrastrukturnih sistemov (železnice, telekomunikacije, energetika) ter področje prometne varnosti (nezakonitosti glede izvajanja tehničnih pregledov in izdaje vozniških dovoljenj).

Ocena ogroženosti prebivalcev zaradi korupcije – anketa Policije

Policija je junija 2016 v okviru priprave dokumenta Ocena in stališče prebivalcev Slovenije o delu Policije 2016 – Poročilo⁸ izvedla anketo med 1.168 sodelujočimi, v kateri je pridobivala ocene in stališča prebivalcev Slovenije o delu Policije. Med drugim je zbirala ocene anketirancev o občutku varnosti in varnostnih dejavnikih, ki lahko občutek ogroženosti povzročijo. Vprašani so se opredeljevali do občutka ogroženosti v zvezi s posameznimi kaznivimi dejanji, tudi korupcijskimi.

Sodelujoči v raziskavi so za vsakega od varnostnih dejavnikov ocenili, kako močno ogroža življenje v Sloveniji. To so storili na lestvici od 1 do 5, pri čemer je ocena 1 pomenila, da navedeni varnostni dejavnik sploh ne ogroža, ocena 5 pa, da močno ogroža. Kot dejavnik, ki najbolj ogroža življenje v Sloveniji, je bila izbrana korupcija (s 4,48). Drugi dejavniki so bili še gospodarska kriminaliteta (4,40), premoženjska kriminaliteta (3,85), prometne nesreče (3,72), nedovoljene migracije (3,19), kršitve javnega reda (3,12), napad na življenje in telo (3,04) ter terorizem (2,59).

Vprašani so ocenjevali tudi v kolikšni meri (lestvica od 1 do 5) jih ogroža korupcija sama po sebi (ne v primerjavi z drugimi kaznivimi dejanji). Kar 86,7 odstotkov sodelujočih (68,4 odstotkov z oceno 5 (zelo ogroža) in 18,3 z oceno 4) je ocenilo, da korupcija sodi med varnostne dejavnike, ki ogrožajo (oceni 4 in 5). Da ne ogroža (oceni 1 in 2), meni le 4,6 odstotkov vseh.

Policija tudi ugotavlja, da se je občutek ogroženosti zaradi korupcije visoko povezoval z občutkom ogroženosti zaradi gospodarske kriminalitete, ki je bila ocenjena kot naslednji največji dejavnik ogroženosti z oceno 4,40.

Zanimivo je, da korupcijo kot bolj ogrožajoč dejavnik vidijo predvsem posamezniki z višjo, visoko ali podiplomsko izobrazbo, statistično pomembno manj pa sodelujoči z osnovnošolsko ali nižjo izobrazbo.

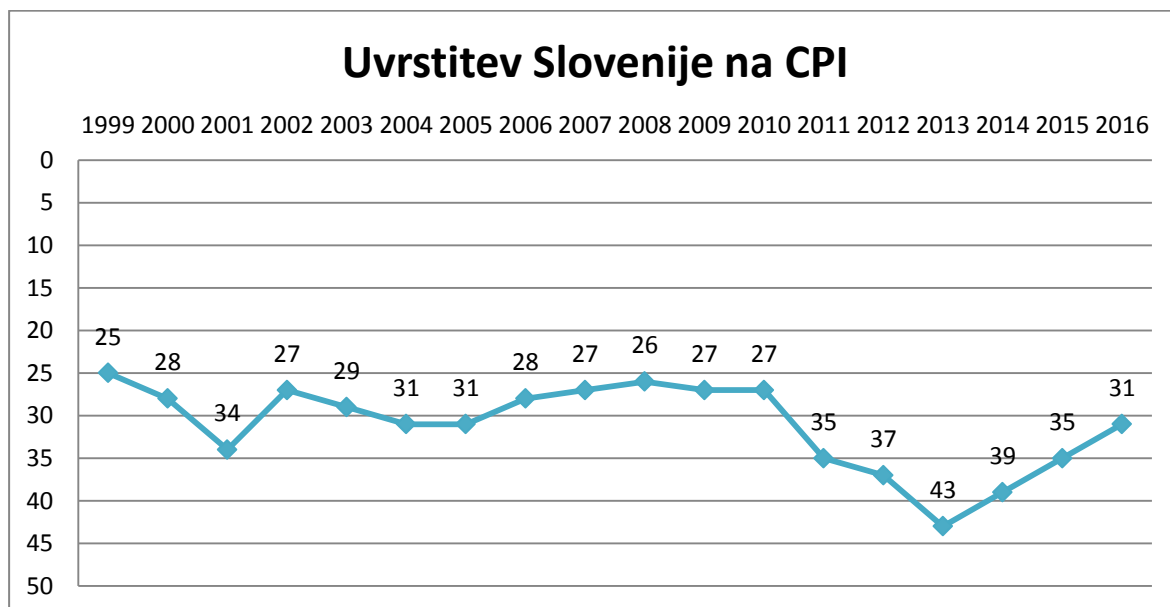
⁸ Dostopno na spletnih straneh Policije

http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/POROCILO_Ocene_Prebivalcev_O_Delu_Policije_2016.pdf

Raziskave o zaznavi korupcije

Indeks zaznave korupcije (Corruption Perception Index – CPI) Transparency International

Indeks zaznave korupcije, katerega metodologijo je leta 1995 razvila in prvič uporabila v mednarodnem prostoru prisotna nevladna organizacija na področju preprečevanja korupcije Transparency International, prikazuje zaznavo javnosti glede korupcije javnega sektorja v 176 državah sveta (indeks je točkovan od 0 do 100). Na sam vrh (najmanjša stopnja zaznane korupcije) se je ponovno uvrstila Danska, z isto oceno pa se ji je tokrat pridružila še Nova Zelandija (indeks 90), medtem ko je Slovenija letos zasedla 31. mesto (indeks 61), štiri mesta višje kot leto prej (lani je dosegla 35., leta 2014 pa 39. mesto).



Danska, Nova Zelandija, Finska, Švedska in Švica, najboljše ocenjene države v letu 2016 (leta 2015 je bila v prvi peterici namesto Švice Nizozemska) imajo po oceni Transparency International nekatere skupne lastnosti: visoko raven svobode medijev, dostop javnosti do podatkov o državnem proračunu in njegovi porabi, višje standarde integritete pri predstavnikih oblasti ter neodvisno sodstvo. A velja poudariti, da kljub ohranitvi vodilnih mest na lestvici CPI v boju zoper korupcijo omenjene države ne kažejo napredka, temveč stagnacijo. Še več, tudi te države so se v preteklem letu spopadale z večjimi korupcijskimi škandali (npr. neprijava drugih dejavnosti in finančnih interesov danskih poslancev ter zloraba javnih sredstev policijskih funkcionarjev na Nizozemskem).

Ta podatek je pomemben predvsem na področju boja proti korupciji, saj nam seznam uvrščenih držav omogoča vpogled v mnenje javnosti, strokovnjakov in gospodarstva o delovanju javnega sektorja in njegovih pomanjkljivostih ter nudi priložnosti za izboljšave v prihodnosti, ki naj stremijo k večji odprtosti delovanja oblasti.

Protikorupcijski programi in standardi

Program ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije 2015-2016 – ničelna toleranca do korupcije

V letu 2016 je Vlada RS nadaljevala z izvajanjem ukrepov iz Programa ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije 2015-2016, ki ga je sprejela dne 8. 1. 2015, in sicer je sprejela dve vmesni poročili (25. 2. 2016 in 1. 9. 2016).

Iz poročil izhajajo bistvene aktivnosti ministrstev, ki so bile usmerjene predvsem v:

- ugotavljanje preteklih koruptivnih dejanj pri sklepanju bančnih poslov in pripravo primernih podlag za njihovo preprečevanje in odkrivanje;

S sprejetjem novega Zakona o bančništvu se je pravna podlaga nadgradila v smeri preprečevanja in odkrivanja nepravilnosti pri bančnem poslovanju. Cilj zakona je izboljšati nadzor nad bankami (tudi z vzpostavitvijo sistema žvižgačev za prijavo kršitev pri Banki Slovenije) in njihovo upravljanje, predvsem preko boljšega upravljanja tveganj, npr. s pomočjo javne objave podatkov o nadzorniških ukrepih v bankah ter z možnostjo, da Banka Slovenije zahteva razrešitev članov uprave ali višjega vodstva banke v primeru hudih kršitev ali znatnega poslabšanja finančnega položaja.

Na področju odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj pri sklepanju bančnih poslov je Policija v letu 2016 zaznala 18 novih sumov kaznivih dejanj, katerih premoženjska škoda je znašala 46,8 milijonov evrov. 63 preiskav kaznivih dejanj je bilo zaključenih, od tega 27 s kazensko ovadbo, 36 pa s poročilom po desetem odstavku 148. člena KZ-1. Skupna ugotovljena škoda na podlagi podanih kazenskih ovadb je v letu 2016 znašala 81,5 milijonov evrov.

- pripravo Predloga Zakona o sistemskih preiskavah projektov državnega pomena, kot odziv na nezakonnosti v zvezi s Projektom TEŠ 6;

Predlog zakona je bil po potrditvi Vlade RS že leta 2015 pripravljen za obravnavo delovnega telesa Državnega zbora RS, vendar je bila na predlog Ministrstva za pravosodje obravnava predloga zakona preložena, s tem pa zakonodajni postopek ustavljen. V letu 2016 njegove obravnave na delovnem telesu Državnega zbora RS ni bilo.

- zagotovitev večje preglednosti cen zdravil in MTP ter potreb po njih po posameznih zdravstvenih ustanovah, kar je predpogoj za izvajanje skupnega javnega naročanja v zdravstvu;

Postopoma se je začelo z izvajanjem postopkov oddaje naročil za posamezne MTP-je in zdravila, za katere je Vlada RS s sklepom določila, da bodo predmet skupnih javnih naročil v zdravstvu.

Za zbiranje potreb bolnišnic za konkretna naročila je bil vzpostavljen informacijski sistem oziroma modul e-Katalog.

V pripravi je bila baza vseh zdravil in MTP-jev, ki jih bolnišnice nabavljajo.

- opredelitev novih pogojev za nastop in razlogov za prenehanje funkcij kot so poslanska, ministrska, funkcija državnega svetnika, predvsem pa uvedba instituta »neizvoljivosti« oziroma omejitev pasivne volilne pravice za posamezne voljene funkcionarje;

Čeprav je več poslanskih skupin v obravnavo v Državni zbor RS vložilo »volilni sveženj« predlogov novel zakonov, ki bi med drugim uzakonil prepoved opravljanja funkcije osebam, ki so pravnomočno obsojene na nepogojno zaporno kazen, daljšo od pol leta, prepoved pa bi veljala še eno leto po odsluženi kazni, volilni paket ni dobil zadostne podpore na posameznih matičnih telesih Državnega zbora RS in se je zakonodajni postopek s tem zaključil.

- novelacijo ZIntPK, predvsem v delu, ki se nanaša na sui generis postopke, v katerih komisija preiskuje sume korupcije in drugih kršitev ZIntPK, predvsem v luči sodnih odločb Upravnega in Vrhovnega sodišča, ki sta akte komisije, s katerimi je omenjene postopke zaključila (gre za ugotovitve o konkretnih primerih), razveljavili oziroma odpravili;

Postopek priprave novele ZIntPK še vedno ni končan, med drugim tudi zaradi prenosa pristojnosti za sistemsko urejanje področja integritete in preprečevanja korupcije z Ministrstva za javno upravo na Ministrstvo za pravosodje, do česar je prišlo od spremembi Zakona o državni upravi, ki je stopil v veljavo 23. 7. 2016. Ministrstvo za pravosodje je pripravilo nov predlog novele ZIntPK, pri čemer določenih, že dogovorjenih rešitev delovne skupine ni upoštevalo. Po objavi predloga novele ZIntPK oktobra 2016 se je začela javna razprava, ki se je zaključila konec leta.

- vzpostavitev enotnega državnega registra tveganj, ki bo s poslovnimi in varnostnimi tveganji nadgradil register korupcijskih tveganj in bo namenjen uporabi nadzornih organov in proračunskih uporabnikov;

Ministrstvo za javno upravo tudi v sodelovanju s komisijo pripravlja, enotni državni register tveganj. V ta namen je bil organiziran delovni posvet obeh institucij in nekaterih skrbnikov načrtov integritete, ki imajo izkušnje z elektronskim registrom korupcijskih tveganj, ki ga vodi komisija, z namenom identificirati prednosti in slabosti obstoječega registra, ki bo del enotnega državnega registra in na podlagi katerega se slednji tudi pripravlja.

- vzpostavitev enotnega elektronskega sistema javnih razpisov z namenom zagotovitve večje preglednosti pri podeljevanju sredstev ter lažjega nadzora posameznega programa;

Januarja 2016 je bila vzpostavljena aplikacija STATIST, kjer so na enem mestu zbrane informacije o oddanih javnih naročilih od 1. 1. 2013 dalje. Aplikacija uporabniku omogoča pregledovanje oddanih javnih naročil po različnih parametrih.

- zagotovitev večje usposobljenosti javnih uslužbencev, ki delajo na področju javnih naročil, za zagotavljanje ustrezne ravni integritete in preglednosti;

Organizirane so bile številne javne predstavitve novele Zakona o javnem naročanju.

- okrepitev zavedanja o pomembnosti spoštovanja določb o lobiranju;

Na to temo ministrstva niso izvedla nikakršnih aktivnosti.

- krepitev aktivnosti na področju boja proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju, saj je Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) ocenila, da Slovenija na tem področju storila ni veliko;

V sodelovanju komisije z Ministrstvom za zunanje zadeve so bila za zaposlene na diplomatskih in konzularnih predstavništvih Republike Slovenije izvedena usposabljanja za seznanitev s Konvencijo OECD proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev in s priporočili za ravnanje javnih uslužbencev v zvezi s to tematiko.

- izvajanje določb novel Zakona o sodniški službi, Zakona o sodiščih in Zakona o državnem tožilstvu, ki so usmerjene k večjemu poudarku na zagotavljanje integritete sodnikov in državnih tožilcev;

Tudi v sodelovanju s komisijo so bila izvedena usposabljanja na področju etike in integritete. Prav tako so bili pripravljene in sprejeti komentarji h kodeksoma etike za sodnike in tožilce ter priporočila v zvezi z ravnanjem sodnikov in tožilcev (na področju nasprotja interesov), pripravljene in sprejete pa so bile tudi politike zaznavanja in obvladovanja korupcijskih tveganj ter izpostavljenosti sodišč oziroma državnih tožilcev. Vse omenjene aktivnosti so bile izvedene zaradi izpolnitve priporočil GRECA, ki so bila naslovljena na Republiko Slovenijo.

Indeks integritete javnega sektorja (Index of Public Integrity – IPI)

IPI⁹ je razvil Evropski raziskovalni center za protikorupcijo in izgradnjo države (European Research Centre for Anti-corruption and State-Building, ERCAS) iz Hertie School of Governance v Berlinu, kot del vseevropskega projekta EU FP7 ANTICORRP, prvič pa je bil objavljen maja 2016.

IPI predstavlja novost na področju merjenja integritete javnega sektorja, saj, za razliko od obstoječih mehanizmov za merjenje integritete oziroma korupcije, ki največkrat temeljijo na zaznavah državljanov, strokovnjakov ter gospodarstvenikov o stanju korupcije v posamezni državi, IPI uporablja drugačen pristop. Opredeljuje sposobnost posamezne države za obvladovanje korupcije, s čemer se zagotavlja poraba javnih sredstev brez možnosti vpliva korupcije. IPI temelji na večletnih raziskavah in ocenah različnih družb, saj so raziskave pokazale, da za učinkovito omejevanje korupcije niso dovolj zgolj posamezne protikorupcijske zakonske omejitve oziroma specifični protikorupcijski ukrepi. Za učinkovito omejevanje korupcije je treba vzpostaviti ravnovesje med sposobnostjo države, da omejuje možnosti zlorab vplivov, ter sposobnostjo družbe, da učinkovito uveljavlja odgovornost predstavnikov države. IPI osvetljuje le najpomembnejše dimenzije takšnega mehanizma. Pri tem izhaja iz oziroma se povezuje z ukrepi za omejevanje korupcije, kot sta jih razvila Svetovna banka ter Transparency International, vendar je v primerjavi z njimi bolj objektivna in transparentna.

IPI sestavljajo naslednje komponente: sodniška neodvisnost, administrativno breme, odprtost trga, transparentnost proračuna, e-državljanstvo ter svoboda medijev. Komponente obsegajo različne ukrepe, ki prispevajo k učinkovitemu omejevanju korupcije. Z njihovo pomočjo lahko oblikovalci državnih politik primerjajo stanje v njihovi državi s stanjem v drugih, primerljivih

⁹ <http://integrity-index.org/about/>

državah ter lažje oblikujejo ideje o možnih strategijah za preprečevanje oziroma omejevanje korupcije. Komponente temeljijo na podatkih različnih organizacij oziroma njihovih kazalcev, indeksov in podobno. Tako na primer komponenta sodniška neodvisnost temelji na indikatorju iz Baze svetovne konkurenčnosti (Global Competitiveness dataset 2015-2016).

V prvem indeksu je bila Slovenija uvrščena na 21. mesto (z oceno 7,76 IPI) med 105-imi državami sveta, od tega na 16. mesto med državami EU (v meritve od držav EU ni bil uvrščen le Ciper).¹⁰ Glede sodniške neodvisnosti je Slovenija ocenjena z oceno 4,84 na lestvici od 1 do 7 (pri čemer 7 pomeni odlično), kar jo med državami EU uvršča pred zgolj Hrvaško, Slovaško in Bolgarijo. Med vsemi komponentami je ravno ta pri Sloveniji najslabše ocenjena (uvrščena je na 60. mesto med 105-imi državami, zajetimi v indeks).¹¹ Najbolje sta ocenjeni komponenti administrativne ovire ter transparentnost proračuna (pri obeh se Slovenija uvršča na 13. mesto med 105-imi državami). Tako sta pri administrativnih ovirah na področju ustanavljanja novih podjetij v Sloveniji potrebna zgolj dva postopka za ustanovitev podjetja, za kar je v povprečju potrebnih okoli šest dni. Pri transparentnosti proračuna se Slovenija uvršča v drugo polovico, saj za njo zaostajajo naslednje države EU: Belgija, Hrvaška, Litva, Luksemburg, Poljska, Romunija in Grčija. Pri svobodi medijev (tretja komponenta po višini ocen za Slovenijo) je Slovenija med državami EU uvrščena v drugo tretjino, saj je za njo uvrščenih le devet držav članic EU (Hrvaška, Madžarska, Romunija, Italija, Bolgarija, Grčija, Latvija, Turčija in Poljska).

Prvi mednarodni standard za preprečevanje korupcije - ISO 37001:2016

Oktobra 2016 je bil sprejet prvi ISO standard Sistemi vodenja za preprečevanje korupcije (ISO 37001:2016). Standard je razvila Mednarodna organizacija za standardizacijo (International Organization for Standardization) kot odgovor na pojav podkupovanja, ki predstavlja številne izzive tudi zaradi svoje uničevalnosti. Kljub različnim odzivom držav in mednarodnih organizacij podkupovanje ostaja pojav, ki ga ni mogoče zanemariti. Nov standard bo tako lahko organizacijam pomagal pri boju zoper podkupovanje ter pri promociji etične poslovne kulture.

Standard določa zahteve in podaja smernice za vzpostavljanje, uvajanje, vzdrževanje, pregledovanje in izboljševanje sistema vodenja za preprečevanje korupcije in je kot takšen lahko samostojen ali integriran kot del celovitega sistema vodenja. Trenutno je namenjen preprečevanju podkupovanja na strani zaposlenih ali predstavnikov, ki delujejo v imenu organizacije oziroma za njen račun. Pri tem lahko te osebe delujejo koruptivno v korist organizacije ali v lastno korist. Standard pa ne obravnava prevar, kartelov, pranja denarja in drugih dejavnosti, povezanih s koruptivnimi praksami, čeprav lahko organizacija področje sistema vodenja razširi in vanj vključi tudi te dejavnosti.

Standard naj bi organizacijam pomagal pri vzpostavitvi kulture integritete, transparentnosti in skladnosti ravnanj. S tem bi hkrati potencialnim poslovnim partnerjem olajšal prepoznavanje organizacij, ki si aktivno prizadevajo za spopadanje s podkupovanjem, nadzornim organom pa omogočil informacijo, če si organizacija aktivno prizadeva spoštovati najsodobnejše standarde in

¹⁰ <http://integrity-index.org/>

¹¹ <http://integrity-index.org/country-profile/?id=258>

pravila, hkrati pa daje prednost tovrstnim organizacijam v različnih postopkih, kjer med seboj konkurirajo podobne organizacije (postopki javnega naročanja).

Posebni Eurobarometer 452 – Medijski pluralizem in demokracija

Raziskavo¹² je septembra in oktobra 2016 izvedla Evropska komisija z namenom raziskati mnenje splošne javnosti o raznolikosti pogledov, ki jih predstavljajo mediji, ter o njihovi percepciji medijske neodvisnosti. Medijska svoboda ter pluralizem pogledov v družbi sta nepogrešljiva predpogoja ter temeljni varovalki za zdravo demokracijo.

V Sloveniji je bilo anketiranih 1.034 posameznikov, skupno na ravni EU držav pa 27.768 posameznikov.

V Sloveniji je 60 odstotkov anketiranih odgovorilo, da slovenski mediji zagotavljajo raznolikost pogledov in mnenj, kar je nižje od evropskega povprečja, kjer je takšno mnenje izrazilo 66 odstotkov vprašanih. Na drugi strani pa 38 odstotkov Slovencev meni, da temu ni tako (evropsko povprečje je 31 odstotkov).

Slabše od evropskega povprečja (38 %) Slovenci ocenjujejo tudi zagotavljanje informacij brez političnih in tržnih pritiskov s strani medijev (30 % Slovencev).

Na drugi strani pa za en odstotek več Slovencev od evropskega povprečja meni (36 %), da javni mediji niso pod vplivom političnih pritiskov.

Vprašani Slovenci v 64-ih odstotkih menijo, da so mediji danes, v primerjavi z obdobjem pred petimi leti, bolj ali enako svobodni in neodvisni, kar je podobno evropskemu povprečju (63 %).

Tako na evropski kot tudi na slovenski ravni pa 73 odstotkov vprašanih meni, da mediji danes, v primerjavi z obdobjem pred petimi leti, zagotavljajo bolj oziroma enako raznolike poglede in mnenja.

Raziskava na evropski ravni ugotavlja, da je medijska neodvisnost povezana z zaupanjem v informacije, ki jih posredujejo mediji – večji kot je odstotek vprašanih, ki menijo, da so njihovi mediji neodvisni od političnih in ekonomskih pritiskov, večji je tudi odstotek tistih, ki menijo, da mediji posredujejo zanesljive informacije.

Pregled stanja na področju pravosodja za leto 2016 – Evropska komisija (Justice Scoreboard)

Evropska komisija je aprila 2017 izdala Pregled stanja na področju pravosodja¹³ (Pregled), ki je zunanji nadzorni mehanizem, s pomočjo katerega je mogoča mednarodna primerjalna ocena stanja sodstev držav članic EU ter dostopa do sodišč. S tem informacijskim orodjem lahko zaradi zagotavljanja objektivnih, zanesljivih in primerljivih podatkov države članice EU okrepijo sodstva

¹²<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPICIAL/surveyKy/2119>

¹³ http://www.mp.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/12447/7398/ in http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-890_sl.htm

na način, da bodo še učinkovitejša. Ocena namreč prikazuje poslovanje sodišč na treh različnih področjih: kakovost (kazalniki glede pravne pomoči, sodnih taks, usposabljanja, spremljanja dejavnosti sodišč, proračuna in človeških virov), neodvisnost (kazalniki glede mnenja podjetij in širše javnosti o neodvisnosti sodstva ter glede jamstev v zvezi s sodniki) in učinkovitost (kazalniki glede trajanja postopkov, stopnje rešenih zadev in števila nerešenih zadev) sodnih sistemov. Viri za pripravo ocene so podatki različnih mednarodnih organizacij in institucij kot so Svet Evrope, Svetovna banka in Svetovni gospodarski forum, Evropska komisija pa jih pregleda na podlagi lastne metodologije.

Pregled kaže, da Slovenija glede večine kazalnikov ostaja v evropskem povprečju, med najboljše države pa sodi na primer glede kazalnika časovni standardi, ki je novo upravljavsko orodje predsednikov sodišč in je bil prvič sprejet leta 2016. Glede tega kazalnika je Slovenija prejela vse možne točke, kar sta uspeli doseči le še dve državi.

Glede kakovosti oziroma kazalnika spremljanja dejavnosti sodišč, kamor sodita, poleg zgoraj omenjenega kazalnika časovni standard, tudi način podajanja informacij strankam ter vrsta informacij, ki jih stranke prejmejo glede posameznih sodnih zadev, Slovenija močno zaostaja. Če imajo nekatere države uvedene ukrepe kot je avtomatično obveščanje o zaostankih, časovnicah oziroma splošnem poteku primera (z elektronsko pošto ali preko tekstovnih sporočil), je Slovenija ena redkih držav, ki teh ukrepov nima.

Za ta namen je minister za pravosodje sprejel nov Sodni red, ki daje podlago za vpogled v določene podatke iz vpisnikov prek spletnih strani sodišč. Uporabljati se je začel 1. 1. 2017.

Pomemben kazalnik kakovosti sodstva je tudi število sodnikov in sodnega osebja, ki je bilo v preteklih letih previsoko (Slovenija je bila celo prva država po številu sodnikov na 100.000 prebivalcev), Evropska komisija pa v tokratnem Pregledu zaznava občutno zmanjšanje tega števila, kar bi hkrati pomenilo tudi uresničitev cilja iz Strategije EVROPA 2020, in sicer, da bi se do leta 2020 doseglo število 42 sodnikov na 100.000 prebivalcev.

Dojemanje neodvisnosti sodstva je med kazalniki še vedno precej slabo. Neodvisnost sodstva izhaja iz pravice do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča, kot izhaja iz različnih konvencij, tudi Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (47. člen), hkrati pa je predpogoj za vladavino prava ter pravičnost sodnih postopkov, kar med drugim pomeni, da zagotavlja predvidljivost ter varnost pravnega sistema. S tem se krepi zaupanje javnosti ter podjetij v sodni sistem. Pregled se glede dojemanja neodvisnosti sodstva s strani splošne javnosti ter gospodarstva za svoje zaključke sklicuje na rezultate Eurobarometra.¹⁴

Raziskave Eurobarometra kažejo, da se je zlasti med gospodarskimi družbami dojemanje neodvisnosti sodstva poslabšalo, pri čemer je največji razlog vtis, da skušajo na sodstvo vplivati

¹⁴

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2148> in

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2149>

ekonomske in politične elite, ne pa slaba ali neustrezna pravna ureditev položaja sodstva in sodnikov (33 odstotkov vprašanih). Med splošno javnostjo se je dojemanje neodvisnosti sodstva nekoliko izboljšalo. Če je leta 2016 64 odstotkov vprašanih menilo, da je neodvisnost sodstva dokaj ali zelo slaba, 30 odstotkov pa, da je dokaj ali zelo dobra, pa jih leta 2017 51 odstotkov vprašanih meni, da je dokaj ali zelo slaba in 35 odstotkov, da je dokaj ali zelo dobra.

Pomemben kazalnik sodstva je tudi čas reševanja zadev in število nerešenih zadev na sodiščih – na tem področju se še naprej kaže napredek, ki je viden že vse od leta 2010, četudi je Slovenija po številu pripada novih zadev na sodišča v vrhu držav. Slovenija je namreč od leta 2010, ko je izstopala zaradi visokega števila nerešenih zadev, to število zdaj prepolovila.

Lestvica svetovne konkurenčnosti držav (Mednarodni inštitut za razvoj menedžmenta – IMD)

Lestvica¹⁵ prikazuje konkurenčnost posameznih držav, pri čemer izračuni temeljijo na statističnih podatkih, ki predstavljajo dve tretjini skupne ocene konkurenčnosti, eno tretjino ocene pa predstavljajo podatki, zbrani z anketo med menedžerji iz mikro, malih, srednjih in velikih podjetij. V letu 2016 je bilo v raziskavo vključenih 5.480 menedžerjev iz 61-ih držav, od tega 120 menedžerjev iz Slovenije (leta 2015 je bilo v raziskavo zajetih 6.234 menedžerjev, od tega 100 slovenskih).

Lestvica temelji na štirih ločenih sklopih konkurenčnosti: gospodarski uspešnosti, učinkovitosti delovanja vlade, poslovni učinkovitosti in infrastrukturi. V letu 2016 je Slovenija še napredovala v primerjavi s prejšnjimi leti, saj je zasedla 43. mesto med 61-imi državami. Leta 2015 se je uvrstila na 49. mesto, leto prej pa je bila uvrščena na 55. mesto.

Slovenija se je tokrat na lestvici najvišje povzpela glede vladne učinkovitosti (z 52. mesta leta 2015 na 45. mesto leta 2016), kamor, poleg davčne obremenitve dela, delovnopravne zakonodaje in prenormiranosti sodi tudi državno lastništvo podjetij. Pri sklopu poslovne učinkovitosti, kjer je Slovenija najmanj napredovala (zgolj za tri mesta na končno 53. mesto), je bil sicer največji napredek viden pri kazalniku produktivnost in učinkovitost (leto prej je bil ta napredek viden predvsem na področju gospodarske uspešnosti, kjer je Slovenija zasedla 42. mesto, saj je zaznavala večjo gospodarsko rast ter močnejši izvoz), najšibkejši vidik pa v tem sklopu še vedno ostajajo odnosi in vrednote v družbi, pa tudi menedžerske prakse, na kar kažejo negativne etične prakse ter kadrovanje v nadzorni svet NLB, d.d. Najbolje je Slovenija ocenjena na področju infrastrukture (30. mesto), kamor se je povzpela s 33. mesta iz leta 2015.

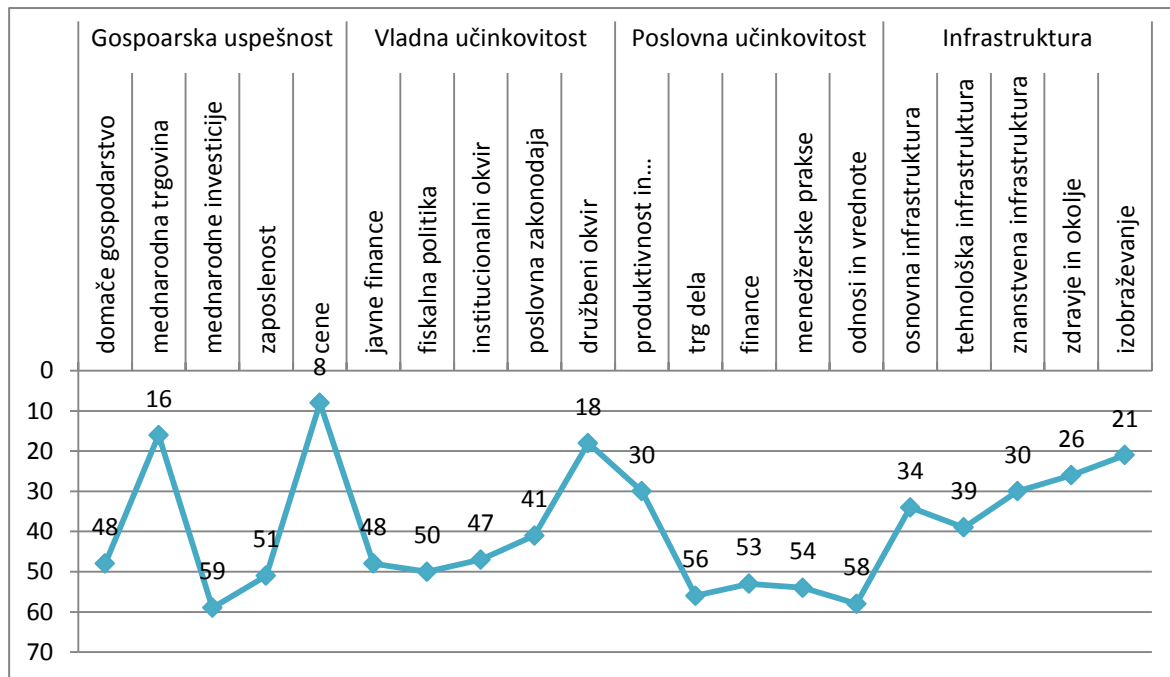
Zanimiv je podatek, da so stične točke konkurenčnosti držav, ki se uvrščajo med 20 najboljših gospodarstev na svetu¹⁶, osredotočenost na podjetjem prijazno poslovno okolje in zakonodajo,

¹⁵http://www.mgrt.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/2159/10921/ in <http://siol.net/posel-danes/novice/slovenija-na-lestvici-konkurencnosti-imd-pridobila-sest-mest-418558> in <https://dnevnik.si/1042740022/posel/novice/stanje-v-prometu-je-grozljivo-ceprav-smo-na-lestvici-konkurencnosti-solidni>

¹⁶ Na prvem mestu je Hongkong, na drugem Švica, na tretjem pa ZDA.

visoka kakovost fizične in nematerialne infrastrukture ter učinkovite, odgovorne in transparentne institucije na vseh ravneh.

Slovenija glede svojega izboljšanja konkurenčnosti sodi med evropske države kot sta Slovaška in Latvija, ki so zabeležile enega največjih izboljšanj na tej lestvici. Glavni dejavnik, skupen izboljšanju konkurenčnosti držav v Evropi, je večja učinkovitost javnega sektorja.



Svetovni barometer korupcije (Global Corruption Barometer) – Transparency International

Svetovni barometer korupcije je javnomnenjska raziskava, ki se izvaja vsaki dve leti. Novembra 2016 so bili zbrani izsledki zadnje raziskave, ki meri zaznavanje korupcije v javnem sektorju, osebne izkušnje z njo in pripravljenost države za ukrepanje proti njej. V raziskavi, ki je bila izvedena v 42-ih državah in je vključevala okoli 60.000 ljudi, je sodelovala tudi Slovenija, in sicer s 1.501 vprašano osebo.

Med vprašanimi Slovenci jih 59 odstotkov meni, da je korupcija/podkupovanje eden od treh največjih problemov, s katerimi se spopada Slovenija. V tem pogledu se Slovenija umešča v skupino držav kot so Moldavija, Španija, Kosovo, Ukrajina ter Bosna in Hercegovina. Pri tem kar 77 odstotkov Slovencev ocenjuje napore države pri spopadanju s korupcijo kot slabe, kar Slovenijo uvršča na drugo mesto, takoj za Španijo ter pred Latvijo, Litvo in Italijo. Kar 65 odstotkov vprašanih v državah EU se strinja, da bogati vplivneži pogosto vplivajo na vladno politiko. Glede na podrobnejšo analizo jih je od tega skoraj polovica tudi prepričana, da obstaja povezava med bogatimi vplivneži ter vladno politiko, oziroma da je vpliv bogatašev na vladno politiko inhibitor za naslavljanje politične korupcije.

Kar se tiče lastne izkušnje s samo korupcijo oziroma podkupovanjem sodi Slovenija, tako kot nekatere druge članice EU (Belgija, Nemčija, Francija, Španija, Portugalska in Združeno kraljestvo), med države, kjer je manj kot ena oseba od 20-ih dejansko tudi plačala podkupnino. Večina

vprišanih iz EU držav (razen Združenega kraljestva, Nizozemske, Švedske in Francije, kjer podatki niso bili zbrani) je v primerih, ko so podkupnino le morali plačati, to največkrat storilo v sistemu javnega zdravstva.

V okviru ukrepanja zoper korupcijo zgolj 25 odstotkov vprišanih v EU državah meni, da je prijava korupcije učinkovito sredstvo, okoli 45 odstotkov pa se jih strinja, da je prijava korupcije tudi družbeno sprejemljivo dejanje.

Nekatera izrazita sistemska korupcijska tveganja

Korupcijska tveganja v zdravstvu: nabava zdravil in medicinsko tehničnih pripomočkov (MTP) preko verige posrednikov ter nejavljanje vigilančnih zapletov v zvezi z MTP-ji pristojnim organom

V letu 2016 je komisija zaključila obravnavo prijav s področja zdravstva in pri tem opozorila na nekatere sistemske anomalije, ki na eni strani omogočajo nabavo zdravil in MTP-jev s strani slovenskih javnih zdravstvenih zavodov po bistveno višjih cenah kot jih nabavljajo javni zdravstveni zavodi v drugih državah EU, zaradi česar so tudi izdatki slovenske zdravstvene blagajne bistveno večji kot bi lahko bili, na drugi strani pa zaradi slabega obvladovanja (korupcijskih) tveganj pri uporabi posameznih zdravil in MTP-jev javni zdravstveni zavodi napak blaga ne beležijo ustrezno, kar v prvi vrsti predstavlja škodo za zdravje in življenje pacientov, hkrati pa trgovcev stroškovno ne bremeni, saj pacienti oziroma slovenski zdravstveni sistem od njih ne terjajo povračila nastale škode.

- Področje nabave zdravil in medicinsko tehničnih pripomočkov preko verige posrednikov

Oktobra 2016 je komisija sprejela Zaključne ugotovitve o posameznem primeru, v katerih je podala oceno dejstev in okoliščin z vidika ZIntPK glede nabave zdravil in MTP-jev. Komisija je ob pregledu dokumentacije v zvezi z nabavami, ki so jih izvajale slovenske bolnišnice, ugotovila, da sta med svetovnega proizvajalca MTP-jev ter slovensko bolnišnico kot naročnikom vključena vsaj dva posrednika, pri čemer se MTP-ji na slovenskem trgu prodajajo na način ekskluzivnega zastopanja.

S prodajo MTP-ja slovenskim bolnišnicam se na računu v tujini pri posredniku dosega večja razlika v ceni, ki pa predstavlja korupcijska tveganja. Obstajajo namreč tveganja, da se razlika v ceni uporabi za izvrševanje vplivov na tiste osebe, ki neposredno ali posredno sprejemajo nabavne odločitve v slovenskih bolnišnicah.

Hkrati za nabavo MTP-jev ne obstaja standardizacija po kakovosti in ceni. Strokovne smernice zdravnikom v bolnišnicah omogočajo, da samostojno opravijo izbiro MTP-ja, ki ga bodo uporabili pri pacientu (glede na pacientovo bolezensko stanje, lokacijo vgraditve MTP-ja, starost pacienta itd.). Obstajajo torej različne izvedbe posameznega MTP-ja. Posledično nabavne službe bolnišnic preko javnih naročil nabavljajo tiste MTP-je, ki jih naročijo zdravniki. Ker se torej objavijo javna naročila za različne izvedbe MTP-ja, katerih potrebo narekujejo zdravniki, je hkrati lahko izbranih več dobaviteljev, ki so najugodnejši za posamezen MTP oziroma njegovo izvedbo.

Pri tem pa te strokovne smernice ne vključujejo cenovnih omejitev, torej cenovnega vidika zdravljenja pacienta, temveč zgolj klinične dogodke (smrt, infarkt, možganska kap...) in potrebo po ponovni operaciji. Zdravnik mora pacienta zdraviti na način, ki je za pacienta najbolj varen in učinkovit. Takšno zdravljenje praviloma pomeni dražje zdravljenje od tistega z najnižjimi stroški. Ali izbira MTP-ja pomeni uporabo takšnih MTP-jev, ki predstavljajo izbiro cenovno dražjega MTP-

ja, ki pa hkrati ni strokovno primeren glede na ugotovljeno zdravstveno stanje pacientov, komisija ne more ugotoviti, saj za presojanje strokovnosti zdravstvenih odločitev ni pristojna. Do tega vseeno lahko prihaja oziroma to predstavlja eno od korupcijskih tveganj na tem področju.

Bolnišnice nimajo dostopa do cen MTP-jev na svetovnem trgu ali po posameznih državah. Proizvajalci imajo za posamezna območja pogodbe – običajno ekskluzivne zastopnike, ki posredujejo veljavne cene za območje, ki ga zastopajo. Vključevanje posrednikov v nabavne poti je v Sloveniji sistemski problem. Pogosto so posredniki nujen člen v nabavni poti, saj proizvajalci kupce, ki se obrnejo neposredno nanje, napotujejo na svoje posrednike, s čimer se tudi viša cena MTP-jev.

Cene MTP-jev zajemajo različne stroške, ki jih morajo dobavitelji na koncu zaračunati bolnišnicam oziroma Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS). Med takšne stroške štejemo tudi strošek »kontinuiranega izobraževanja uporabnikov glede novitet in obstoječih izdelkov«, kar pomeni, da mora ponudnik za zdravstveno osebje zagotavljati redno usposabljanja o izdelkih določenega proizvajalca, pri čemer pa strošek oziroma vrednost takšnega usposabljanja v razpisni dokumentaciji bolnišnic nista opredeljena, saj ni opredeljeno niti število usposabljanj.

Glede na navedeno je komisija ugotovila sum izvajanja segmentacije trga s strani multinacionalk. Te so oblikovale dve različni ceni za različne trge znotraj EU: en trg plačuje izključno izdelke multinacionalke, za katere slednja oblikuje nižje cene (na primer Nemčija in Avstrija), za drug trg pa mora multinacionalka oblikovati višje cene, saj kupci poleg izdelka, ki ga multinacionalka proizvaja, zahtevajo še določene dodatne storitve (kot je dodatno usposabljanje za zdravstveno osebje).

Zaradi odprave oziroma omejitve omenjenih korupcijskih tveganj je komisija priporočila izboljšave razpisnih dokumentacij za izvedbo javnih naročil na način, da bodo bolnišnice lahko identificirale vse posrednike med proizvajalcem in bolnišnico, kar bi prispevalo k višji »varnosti človeškega življenja«. Pomembnost poznavanja nabavne poti MTP-jev se pojavi predvsem takrat, ko se na določenem proizvodu pojavi napaka ali ko pride do odpoklica proizvoda. Hkrati vključevanje posrednikov in podeljevanje ekskluzivnih pravic za trženje izdelkov po posameznih trgih nedvomno povečuje nabavne cene v slovenskih bolnišnicah.

Hkrati je komisija priporočila opustitev dodatne zahteve v zvezi z nudenjem usposabljanja zdravstvenemu osebju, ki se pojavlja v razpisni dokumentaciji za javna naročila, saj to verjetno povzroči, da ponudnik oblikuje višjo prodajno ceno ponujenih izdelkov za pokrivanje tega stroška. Interes bolnišnic za pridobivanje finančnih sredstev za pokrivanje stroškov izobraževanj in usposabljanj svojih zdravnikov nedvomno povzroča višje nabavne cene MTP-jev v slovenskih bolnišnicah.

Komisija je svoje ugotovitve in priporočila javno objavila, posredovala v obravnavo različnim pristojnim organom (Nacionalnemu preiskovalnemu uradu, Ministrstvu za zdravje, Finančni upravi RS (FURS), Agenciji za varstvo konkurence) ter jih predstavila ZZZS-ju, Javni agenciji za zdravila in medicinske pripomočke (JAZMP), FURS-u in preiskovalni komisiji Državnega zbora RS. Obsežen odgovor na poziv za ukrepanje je podalo Ministrstvo za zdravje, v katerem je pojasnilo, da se

sooča s problematiko nabav oziroma investicij v medicinsko opremo za bolnišnice ter nabav zdravil in MTP-jev v bolnišnicah, s tem pa tudi s povezanimi korupcijskimi tveganji oziroma obstojem korupcije, ki je v Sloveniji prisotna že daljše obdobje. Obstajala je v vseh mandatih predhodnih vlad. Vlada RS in Ministrstvo za zdravje sta v tem mandatu k reševanju navedene problematike sistemsko, sistematično in gospodarno, na podlagi jasno oblikovanega stališča in cilja ničelne tolerance do korupcije, pristopila že na začetku mandata. Ministrstvo je v zaključnem delu svojih pojasnil komisiji navedlo tudi večje število ukrepov, ki so se že začeli izvajati.

- Področje obveščanja pristojnih organov o vigilančnih napakah uporabljenih MTP-jev in ustreznost prealitev stroškov odprave napak ter njihovih posledic na proizvajalca/trgovca

Komisija je 13. 12. 2016 sprejela načelno mnenje, v katerem je opozorila, da stanje, ko izvajalci zdravstvene dejavnosti ne ravnajo skladno z dolžnostjo obveščanja pristojne organizacije javnega sektorja o zapletih z MTP-ji (za to področje je pristojna JAZMP), hkrati pa zdravniki oziroma izvajalci zdravstvene dejavnosti proizvajalcem in/ali trgovcem z MTP-ji zaradi neposrednih povezav, ki jih imajo, izražajo interes za pridobitev donatorskih in/ali sponzorskih sredstev za namen izobraževanj in usposabljanj lastnih delavcev, ustvarja korupcijska tveganja.

Komisija je ugotovila, da v praksi prihaja do napak oziroma zapletov v zvezi z MTP-ji, ko so ti uporabljeni za potrebe zdravljenja posameznega pacienta, vendar napake oziroma zapleti niso ustrezno javljeni v sistem vigilance MTP-jev. Preko tega sistema je JAZMP obveščen o vseh zapletih z MTP-ji, ki se zgodijo na območju Slovenije, o zapletih izven Slovenije, pri katerih je MTP prisoten tudi v Sloveniji, ter o zapletih, pri katerih MTP-ja sicer ni v Sloveniji, je pa na trgu EU. Vzpostavljeni sistem vigilance torej deluje na celotnem trgu EU, kjer za MTP-je velja prost pretok blaga.

Namen sistema vigilance je predvsem povečati varnost MTP-jev, ki so v uporabi v (slovenskem) zdravstvenem sistemu, saj bodo zdravniki, izvajalec in proizvajalec lahko proučili in ugotovili, zakaj je do zapleta prišlo. Zdravniki morajo v skladu z načelom medicinske deontologije, da ravnajo v pacientovo korist, ko odločajo o občutljivih vprašanjih, ki zadevajo človeško zdravje in življenje, pacienta obvestiti o zaznavi uporabe nekakovostnega MTP-ja pri njegovem zdravljenju. Šele takrat namreč lahko pacient začne odškodninski postopek zaradi škode, ki mu je bila povzročena.

Na drugi strani pa prijava tovrstnih zapletov pomeni dodatno delo in strošek za proizvajalca oziroma trgovca z MTP-ji. Za raziskavo zapleta z MTP-jem je po 12. točki 9. člena Zakona o medicinskih pripomočkih (ZMedPri) odgovoren proizvajalec oz. njegov pooblaščen predstavnik. V primeru krivde za zaplet na strani proizvajalca bi moral slednji tudi kriti stroške odprave napake pacientu, tako pa se, zaradi nejavljanja zapletov in s tem tudi nemogočega identificiranja odgovornih za napako, strošek prenese na ZZS. Hkrati se s tem omogoča pridobitev koristi proizvajalcu in/ali njegovemu trgovcu, ki bi moral v celoti ali vsaj delno kriti stroške zdravniških posegov in nabav drugih, ustreznih MTP-jev.

Če takih prijav ni, se javni zdravstveni zavodi lažje pogajajo za donatorska in sponzorska sredstva, ki jih porabijo za izobraževanje oziroma usposabljanje zdravstvenih delavcev. V praksi je namreč prihajalo do primerov, ko se je zdravstveno osebje na različne načine trudilo pridobiti finančna

sredstva za namen svojega izobraževanja. Dejstvo, da je zdravstveno osebje tisto, ki na eni strani neposredno ugotavlja zaplete v zvezi z MTP-ji in jih je dolžno tudi javljati v sistem vigilance, kar posledično pomeni škodo za proizvajalca in/ali trgovca, ter na drugi strani dejstvo, da se je isto zdravstveno osebje hkrati s proizvajalcem in/ali trgovcem dogovarjalo za donatorska in/ali sponzorska sredstva, predstavlja korupcijsko tveganje. V primeru njegove uresničitve, torej v primeru vigilančnih zapletov v zvezi z MTP-ji, ki niso ustrezno sporočena JAZMP-ju, so oškodovani pacienti ter ZZS v korist proizvajalcev in/ali trgovcev. V primeru, da isto zdravstveno osebje pridobiva od proizvajalca/trgovca sponzorska ter donatorska sredstva za svoja izobraževanja, se okoristi še zdravstveno osebje.

Komisija je zato priporočila, da je treba zdravstveno in drugo osebje v javni zdravstveni mreži seznaniti z dolžnostjo sporočanja vigilančnih zapletov JAZMP-ju v roku 24-ih ur ter da je potrebna ustrezna ureditev, da ne bodo stroški odprave zapleta z MTP-ji, ki so posledica neustrezne kakovosti oziroma stvarnih napak na MTP-ju, za katere odgovarja proizvajalec, bremenili izključno javne zdravstvene blagajne, temveč proizvajalca in/ali njegovega trgovca. Hkrati je komisija priporočila, da je treba urediti tudi sistem informiranja pacientov, pri katerih je prišlo do tovrstnih zapletov, da lahko tudi sami ustrezno ukrepajo zaradi nastalih posledic.

Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih osnovnih in srednjih šolah s priporočili glede upravljanja identificiranih tveganj

Šole so ključni dejavnik vzpostavljanja integritete otrok in s tem integritetne družbe. Slednjega pa ni mogoče doseči le s poučevanjem, ampak predvsem tudi z dejanskim integritetnim delovanjem in zgledom, ki ga šole oziroma njihova vodstva ter zaposleni dajejo tako navznoter kot tudi navzven. Komisija si že nekaj let prizadeva naslavljanje mlade s pomočjo različnih preventivnih projektov za spodbujanje integritete otrok v šolah, zaradi pomembne vloge, ki jo imajo te pri vzgoji otrok v integritetne in odgovorne odrasle. Da bi bile šole pri tem kar najbolj učinkovite, morajo poskrbeti, da delujejo na način, ki krepi integriteto učencev, učiteljev in staršev, ter torej ne dopuščajo kršitev temeljnih načel kot so poštenost, enakopravnost in transparentnost.

Komisija je za pomoč pri vzpostavljanju najboljših pogojev za integritetno delovanje šol izdelala Oceno korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih osnovnih in srednjih šolah (ocena tveganj), pri čemer je izhajala iz elektronskih registrov tveganj, ki so bistveni del načrtov integritete, ter preučila s strani slovenskih osnovnih in srednjih šol identificirana tveganja za korupcijo in kršitev integritete ter ukrepe, ki so jih za omejitev oziroma odpravo teh tveganj predvidele šole same. Z namenom identifikacije najpogostejših tveganj v osnovnih in srednjih šolah ter z namenom uspešnega upravljanja s temi tveganji je komisija pregledala tudi lastne baze obravnavanih primerov. Obravnavani primeri komisije namreč bolj objektivno osvetljujejo subjektivna zaznavanja v šolah in so bili v oceni tveganj merilo relativizacije zapisom v registrih tveganj.

Na podlagi ugotovitev v oceni tveganj je komisija za boljše obvladovanje oziroma odpravo tveganj podala priporočila za šole in njihove svete, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Inšpektorat RS za šolstvo in druge deležnike. Priporočila se med drugim nanašajo na področja

javnih naročil, poslovnega sodelovanja in izvajana pridobitne dejavnosti, nasprotja interesov (tudi pri zaposlovanju), nedovoljenih vplivov, daril in zaščite prijaviteljev.

Z oceno tveganj so šole dobile dober vpogled v tveganja, ki jih zaznavajo ostale šole, pri čemer upamo, da bodo lažje prepoznale tovrstna tveganja tudi pri sebi. Nadzorni organi pa so dobili vpogled v ranljiva področja šol, na katera naj bodo pri svojem delu pozorni.

- Metodologija za pripravo ocene tveganj

Temeljno orodje za identifikacijo in upravljanje s korupcijskimi tveganji in tveganji za kršitev integritete v institucijah javnega sektorja je načrt integritete, v katerem institucije določijo tveganja pri svojem delovanju, verjetnost uresničitve posameznega tveganja in potencialno škodo, ki bi zaradi tega nastala, ter predvidijo ukrepe za omejitev, obvladovanje oziroma odpravo tveganja.

Z uvedbo elektronskega registra tveganj v letu 2014 je komisija vzpostavila izhodišča za nadzor in obdelovanje podatkov iz načrtov integritete na državni ravni. Na podlagi podatkov iz registra lahko komisija analizira ne samo raven izpostavljenosti tveganjem posamezne institucije, temveč tudi skupine institucij, kot so šole.

- Najpogostejša so nekatera »tipska« tveganja, bolj zgovorna pa specifična

Osnovne in srednje šole so se v svojih elektronskih registrih najpogosteje opredeljevale do tistih tipskih tveganj, ki so bila del vzorca načrta integritete in do katerih so se ob izdelavi načrta integritete tudi morale opredeliti. To so tveganja, ki izvirajo iz poslovnih sodelovanj, javnih naročil in drugih oblik nakupa ali najema, tveganja povezana z neupoštevanjem nasprotja interesov ter tveganja povezana s sprejemanjem daril. Te zaznave šol se v večjem delu prekrivajo tudi s področji sumov kršitev v prijavih, ki jih je prejela komisija in v katerih se najpogosteje pojavljajo ravno očitane kršitve, ki se nanašajo na neupoštevanje nasprotja interesov, na področje javnih naročil in drugih oblik poslovnega sodelovanja ter na področje zaposlovanja.

Nekoliko bolj zgovorna so lahko specifična tveganja, saj izhajajo neposredno iz specifičnega okolja šol in jih torej kot problematična zaznavajo predvsem šole same. Tako šole zaznavajo kot precej pereča tudi tveganja povezana s pedagoškim procesom, katerim vsaj osnovne šole v tretjini primerov pripisujejo velik pomen. Pri tem je zaskrbljujoč podatek, da gre v 70-ih odstotkih za tveganja, povezana z neustreznim ocenjevanjem oziroma »podarjanjem« ocen zaradi sorodstvenih vezi, poznanstev, daril, uslug ali groženj in so izvor mnogih tveganj za pojav neetičnih oziroma korupcijskih ravnanj. Ker je to pojav, ki se večkrat izpostavlja tudi v medijih, je to nedvomno tveganje, ki bi ga morale nasloviti vse šole. Šole poleg ocenjevanja večkrat izpostavljajo tudi vplivanje na pedagoški proces in sodelovanje s starši ali skrbniki, pri čemer je lahko problematično predvsem nedovoljeno vplivanje in izvrševanje pritiska na pedagoške delavce. Komisija pa na podlagi obravnavnih primerov kot precej pereče zaznava tudi postopke imenovanja ravnateljev, v okviru katerih posamezniki večkrat ne upoštevajo določb o nasprotju interesov.

- Nekatera pomembna razhajanja

Komisija je ugotovila nekatera pomembna razhajanja med zaznavami šol v načrtih integritete ter lastnimi viri, s katerimi je navedbe šol preverila. Tako prijave, ki jih je komisija prejela, denimo kažejo, da je eden bolj perečih problemov pri delovanju slovenskih šol zaposlovanje (sodelovanje ravnateljev oziroma učiteljev v postopkih zaposlovanja, kjer je kandidat njihov družinski član, zaposlitev kandidata, ki ne izpolnjuje razpisnih pogojev in podobno). Skoraj četrtina vseh očitanih sumov kršitev v prejetih prijavih v obdobju od 2011 do 2015 se glede osnovnih šol namreč nanaša ravno na nepravilnosti pri zaposlovanju, pri srednjih šolah pa je takšnih 15,5 odstotkov. Na drugi strani pa se šole same v svojih registrih do tega tveganja precej redko opredeljujejo in tveganja, kot kaže, ne zaznavajo kot problematičnega.

Nekatera razhajanja se kažejo tudi pri nedovoljenem sprejemanju daril. Osnovne in srednje šole temu tveganju niso pripisale velikega pomena. Po drugi strani pa se zaposleni v šolah z obdarovanjem srečujejo precej pogosto, zato preseneča večinsko mnenje šol, da do nedovoljenega sprejemanja daril prihaja v redkih oziroma izjemnih primerih. Poleg tega komisija pri izvajanju predavanj, delavnic in izobraževanj za skrbnike načrtov integritete ter za celotne kolektive šol še vedno dobiva veliko vprašanj, ki se nanašajo na sprejemanje daril ter ravnanje s prejetimi darili, kar kaže na to, da to tveganje vendarle ni tako dobro obvladano, kot to ocenjujejo šole same.

Komisija v izdelani oceni tveganj poleg tega ugotavlja, da so precej pogosto nerealne tudi skupne ocene tveganj. Šole namreč večinoma ocenjujejo, da so tveganja za nastanek nepravilnosti ali neetičnih ravnanj na skoraj vseh področjih nizka, kar pomeni, da večina šol meni, da za uresničitev teh tveganj obstaja majhna verjetnost, še bolj nerealna pa se zdi ocena, da bi bile v primeru uresničitve teh tveganj majhne tudi posledice. Komisija se s tem ne more strinjati, saj prejete prijave ter postopki izvedeni na lastno pobudo mnogokrat kažejo ravno nasprotno. Primerjava tveganj, ki so jih zaznale šole, s prejetimi prijavi torej potrjuje zaznave komisije, da so ocene tveganj, kot jih pripravijo šole, večkrat precej neustrezne in kot take večinoma (še) ne odražajo realnega stanja.

- Priporočila komisije za upravljanje s posameznimi tveganji

Na podlagi izsledkov in ugotovitev ocene tveganj je komisija podala nekaj priporočil za upravljanje posameznih tveganj, kot izhajajo iz ZIntPK. Ta se nanašajo na naslednja področja:

- javna naročila,
- darila,
- izvajanje pridobitne dejavnosti ter poslovna sodelovanja,
- ocenjevanje učencev ter inštruiranje,
- zaposlovanje učiteljev in imenovanje ravnateljev,
- zaščita prijaviteljev ter
- vplivi in pritiski staršev na pedagoški proces in ocenjevanje.

Na področju javnega naročanja, kjer se šole zaradi kompleksnosti in zahtevnosti področja soočajo predvsem s pomanjkljivim poznavanjem javnonaročniške zakonodaje in velikokrat nimajo ustrezno usposobljenega kadra za izvajanje postopkov javnih naročil, je komisija priporočila, naj

šole zaposlenim, ki sodelujejo v postopkih javnih naročil, zagotovijo ustrezno usposabljanje in izobraževanje. Neusposobljenost in strokovna nepodkovanost namreč predstavljata veliko tveganje za pojav napak in nepravilnosti iz nevednosti. Pri tem naj se šole oziroma zaposleni za pomoč obrnejo tudi na Direktorat za javno naročanje na Ministrstvu za javno upravo, ki v okviru svojega delovanja zagotavlja podporo v smislu možnosti svetovanja za naročnike in pomoč pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in pri izvajanju postopkov oddaje javnega naročila oziroma izvajanju pogodbenih določil. V primeru, da se šole odločijo za najemanje zunanjih svetovalcev pri izvajanju javnih naročil je komisija poudarila, da morajo biti pozorne na določene omejitve. Najeti svetovalci, ki so osebe zasebnega prava in tako praviloma niso zavezani k upoštevanju pravil javnega naročanja, lahko v teh postopkih zgolj svetujejo, ni pa dopustno, da tudi izvajajo postopek javnega naročila ali da v tem postopku celo odločajo in sodelujejo kot člani strokovnih komisij. Osebe zasebnega prava (na primer odvetniki, svetovalna podjetja, zasebniki) torej ne smejo biti pooblaščenice niti za izvedbo postopka niti za odločanje. Postopkom javnega naročanja naj pri opravljanju svojih nadzornih funkcij posebno pozornost namenijo tudi sveti šol in revizorji.

Pri poslovnem sodelovanju (izbira učnih gradiv, organizacija interesnih dejavnosti, izbiri izvajalcev šolskih ekskurzij ipd.) ter izvajanju pridobitne dejavnosti, kamor sodi tudi oddajanje šolskih prostorov, je komisija poudarila pomembnost pozornosti na možnost nastanka okoliščin nasprotja interesov ter nujnost zagotavljanja sledljivosti, predvsem z jasno določitvijo postopkov in cenikov, meril in pogojev, s transparentnim objavljanim razpisov ter doslednim sklepanjem pogodb. Prav tako je treba vzpostaviti nadzor nad uporabo šolskih prostorov in opreme v zasebne namene, čemur naj posebno pozornost namenijo tudi revizorji ter člani sveta šole.

Pri izvajanju pedagoškega procesa so bila zaznana tveganja za nasprotje interesov na področjih inštruiranja učencev izven šolskega pouka ter poučevanje učencev, ki so otroci zaposlenih. Pri tem je komisija posebej opozorila na dolžnost ravnatelja, da ukrepa v primeru, ko je seznanjen z okoliščinami nasprotja interesov, ki se pojavijo pri učitelju.

Do posebej pomembnega tveganja za uresničitev nasprotja interesov je prihajalo pri odločanju in glasovanju v okviru svetov šol ter pri imenovanju ravnateljev, ko člani sveta šole sodelujejo v postopku imenovanja ravnatelja, kadar je kandidat njihov družinski član oziroma so z njim osebno povezani, dogaja pa se tudi, da kandidati celo glasujejo sami zase. Posamezniki, ki se znajdejo v nasprotju interesov, morajo ostale člane sveta seznaniti s takšnimi okoliščinami, prav tako pa se morajo takoj izločiti iz odločanja v konkretni zadevi. Pomembno je, da izločitev ni zgolj formalna, temveč je posameznik tudi dejansko izločen iz odločanja, kar pomeni, da nima možnosti vplivanja na obravnavo konkretne zadeve oziroma nanjo niti ne poskuša vplivati.

Predvsem iz prijav, ki jih je prejela komisija, je bilo podobno tveganje zaznano tudi na področju zaposlovanja v šolah, saj šole ne zagotavljajo ustreznih ravni objektivnosti in transparentnosti, s katero bi pri zaposlovanju ustrezno omejevale predvsem nasprotje interesov. Komisija je zato priporočila, naj se v okviru zaposlitvenega postopka čim večkrat uporabijo pisni preizkusi znanja, o izboru kandidatov pa naj odloča veččlanska komisija. Potencialno nasprotje interesov v

zaposlitvenih postopkih lahko prepreči tudi izjava, ki jo podajo vsi sodelujoči v postopku, s katero vnaprej razkrijejo morebitne povezave s prijavljenimi kandidati.

Iz ocene tveganj izhaja precej zaskrbljujoča ugotovitev, da se šole očitno vedno pogosteje soočajo s pritiski, ki jih na učitelje in profesorje vršijo starši ali drugi skrbniki otrok, ko skušajo preveč posegati bodisi v ocenjevanje bodisi v sam pedagoški proces. Tudi drugi viri informacij, kot so medijska poročila, ustno izročilo med starši in neformalne informacije osebja na šolah, kažejo na porast tega pojava in s tem na relevantnost obravnave tega tveganja. Šole, ki so to tveganje vključile v načrt integritete (oziroma svoj register tveganj), so očitno pravilno prepoznale ranljivost svojega sistema in bodo to tveganje zato tudi lažje obvladovale. Komisija pri iskanju ukrepov za njegovo obvladovanje ugotavlja, da imajo kljub temu, da se tovrstni pritiski največkrat vršijo neposredno na učitelje oziroma profesorje, pri njihovem omejevanju in preprečevanju pravzaprav ključno vlogo tudi predstojniki, torej ravnatelji in ravnateljice. Ti morajo krepiti in spodbujati avtonomijo učiteljev oziroma profesorjev, predvsem pa je pomembno, da v primeru neutemeljenih in nedovoljenih pritiskov ukrepajo in zaposlenim zagotovijo vso potrebno podporo in zaščito ter jim podajo ustrezne usmeritve glede možnosti primerne obrambe pred temi vplivi, kadar so v dvomu. Komisija zato predlaga, da v primeru, ko posamezne šole omenjeno tveganje prepoznajo kot relevantno, vodstvo šole poda jasna priporočila, kako naj zaposleni v teh primerih ravnajo, z dovolj manevrskega prostora za prilagoditev priporočil posamezni konkretni situaciji stika med starši in zaposlenimi šole. Obenem morajo biti učitelji in profesorji vnaprej dobro seznanjeni s pravicami, ki jih imajo pri sodelovanju s starši. Pritiskom se bodo namreč hitreje in enostavneje izognili, če bodo imeli vse potrebne informacije za ravnanje v takih situacijah podane že vnaprej in bodo obrazložitev svojih odločitev in ravnanj obenem lahko kadarkoli oprli tudi na navodila, pravila in druge predpise.

Kategorija tveganj, ki se precej pogosto pojavljajo v elektronskih registrih šol, so tveganja, povezana s sprejemanjem daril. To seveda ni presenetljivo, saj se je v preteklosti v slovenskem šolskem prostoru oblikovala tradicija obdarovanja učiteljev s strani učencev, predvsem ob zaključku šolskega leta. Pri tem gre večinoma za priložnostno obdarovanje, darila pa so največkrat predvsem izraz zahvale ob zaključku šolanja in takrat niti ne morejo več vplivati na učiteljev odnos do posameznega učenca. Kljub temu, da takšna oblika obdarovanja morda res ne predstavlja velikih korupcijskih tveganj, pa Zakon o javnih uslužbencih (ZUJF) in Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril postavljata določene omejitve in med drugim vsem javnim uslužbencem jasno prepovedujeta sprejemanje nekaterih vrst daril. Vsi javni uslužbenci, torej tudi zaposleni v šolah, tako v nobenem primeru ne smejo sprejeti darila v zvezi z opravljanjem službe - tudi ko gre za darilo zanemarljive vrednosti - če se kot darilo izroča denar ali vrednostne papirje, darilne bone, vrednostne bone, darilne žetone in dragocene kovine (na primer nakit iz srebra, zlata ali katere druge dragocene kovine). Da se učitelji zaradi teh omejitev ob zaključku šolskega leta ne bi znašli v nelagodnih situacijah, ko bi morali zavrnil darilo učencev, je pomembno, da so o teh omejitvah seznanjeni tudi starši otrok oziroma učenci in dijaki, ki bodo tako lahko izbirali darila, ki jih učitelj lahko sprejme. Šolam oziroma učiteljem pa obenem predlagamo, da učence, dijake in starše aktivno spodbujajo tudi k drugačnim oblikam izražanja hvaležnosti.

Med nalogami skrbnikov načrtov integritete je izrecno izpostavljena vzpostavitev programa zaščite prijaviteljev (12. člen smernic), kar kaže, da gre za zelo pomembno področje. Nobena druga dejavnost preprečevanja kršitev ZIntPK ali krepiteve integritete uradnih oseb ni tako eksplicitno izpostavljena kot prav zaščita prijaviteljev. Tako so skrbniki v vseh organizacijah, seveda tudi v šolah, spodbujeni k vzpostavitvi takšnih postopkov in ukrepov, ki bodo prijavitelje protipravnih in neetičnih ravnanj zaščitili tako v smislu odkrivanja identitete prijaviteljev kot preprečevanja povračilnih ukrepov. Seveda se ti ukrepi med organizacijami, ki so lahko po velikosti zelo različne, močno razlikujejo, vsekakor pa so določila smernic jasna in zahtevajo vzpostavitev programa zaščite prijaviteljev v vsaki organizaciji. Vsaka posamezna institucija naj bi zato predvidela oziroma opredelila ukrepe za preventivno zaščito prijavitelja, ki so v njeni moči oziroma pristojnosti. Tako se lahko na primer v prostorih šole zagotovi nabiralnike za sprejem (anonimnih) prijav kršitev z obveznim protokolom za njihovo obravnavo, lahko se imenuje poverjenika, ki s strani zaposlenih uživa posebno zaupanje, in podobno.

- Izpostavljanje sistemskih pomanjkljivosti

Tovrstne ocene tveganj in druge podobne sistemske analize osvetlijo tudi morebitne pomanjkljivosti sistema. Pri njihovi izdelavi zato komisija ni osredotočena na posamezne zavezance in njihove konkretne šibke točke, temveč jo zanimajo predvsem tveganja, ki so značilna za celo skupino zavezancev.

Na podlagi ugotovitev sistemskih pomanjkljivosti na področju šol je komisija Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport že pred časom opozorila na zaznano visoko tveganje za pojav nasprotja interesov in nedovoljenih vplivov v postopku imenovanja ravnatelja, kar je ministrstvo tudi upoštevalo ob pripravi predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju vzgoje in izobraževanja, h kateremu je komisija nedavno podala še nekaj dodatnih komentarjev. V podanih komentarjih komisija pozdravlja vključitev določb o dolžnem izogibanju nasprotju interesov ter ponovno uvedbo instituta soglasja ministra k posameznemu kandidatu za ravnatelja, saj lahko ta pomembno prispeva k zmanjševanju nedovoljenih vplivov na postopek imenovanja ravnatelja. Ob tem komisija dodatno opozarja, da se vloga ministrovega soglašanja ne sme omejiti zgolj na preverjanje formalnih pogojev za zasedbo mesta ravnatelja, torej zgolj na pregled kandidatove ustreznosti, temveč mora obsegati tudi preverjanje zakonitosti izvedenega postopka. Izkušnje in zaznave komisije namreč kažejo, da v teh postopkih problem praviloma ne leži (zgolj) v neizpolnjevanju formalnih pogojev, ampak pogosto ravno v nezakonito izvedenih postopkih. Ministrova pristojnost – da torej pred izdajo soglasja preveri tudi zakonitost izvedenega postopka – bi tako lahko preprečila marsikatero sporno imenovanje ravnatelja. Komisija je zato predlagala, da se institut soglasja ministra nadgradi tako, da se vanj, zaradi preverjanja zakonitosti vodenja postopka, vključi varovalke, ki bodo omogočale večjo transparentnost postopka v fazi, ko postopek vodi svet zavoda, varovalke, ki bodo ministru pred podajo soglasja omogočale preizkus zakonitosti postopka in ne nazadnje tudi varovalke, ki bodo preprečile ministrov politični vpliv na izbiro kandidata za ravnatelja.

Komisija je dolžna zaznavati sistemske pomanjkljivosti in nanje opozarjati. Za izdelavo sistemskih analiz delovanja posameznih področij javnega sektorja, kakršna je pričujoča ocena tveganj, so

informacije zavezancev o izpostavljenosti oziroma tveganjih na posameznih področjih bistvenega pomena. Zato morajo biti kar se da realne, če želimo zavezancem na njihovi osnovi nuditi koristne informacije in tudi v prihodnje opozarjati na realne sistemske pomanjkljivosti.

Problematika nezakonitih vplivov v postopkih kadrovanja in na procese odločanja organov v družbah s kapitalsko naložbo države

Komisija je v preteklih ocenah stanja korupcije že večkrat opozorila na problematiko nezakonitih vplivov na področju postopkov kadrovanja in nezakonitih vplivov na procese odločanja organov v družbah s kapitalsko naložbo države. Posebnost navedenega področja za leto 2016 predstavlja vedno bolj javno izvajanje tovrstnih vplivov, pri čemer so konkretna pričakovanja in zahteve izražene brez zadržkov predvsem s strani politike. Navedenemu pritrjuje tudi ugotovitev komisije, da so potrebe po imenovanju/razreševanju članov organov nadzora ali upravljanja v subjektih javnega sektorja ali družbah s kapitalsko naložbo Republike Slovenije pogosto povezane z zahtevami po točno določenih dejanjih v konkretnih zadevah odločanja, čemur pritrjujejo tudi vsi javno znani primeri iz leta 2016. Pogosto so v nadaljevanju formalni postopki odločanja izpeljani po vseh pravilih določenega subjekta (formalni postopki so zaradi doseganja določenega cilja pogosto spremenjeni), kar komisiji otežuje dokazljivost nezakonitega vplivanja na konkretne postopke odločanja ter iskanje in potrjevanje vzročne zveze med nezakonito zahtevo in njeno posledico.

Politična dogovarjanja/pogajanja (kot tudi neformalno dogovarjanje kadrovske kvote za posamezne politične stranke) ob različnih interesih političnih strank sicer spadajo v normalen proces političnega življenja, vendar pa po mnenju komisije predmet političnega dogovarjanja/pogajanja, predvsem pa posledično izvajanje kakršnihkoli nezakonitih vplivov na procese odločanja organov v družbah s kapitalsko naložbo države ali vplivanje na le-te preko upravljavca teh naložb, na primer SDH, d.d. ali DUTB, d.d., ni dopustno in sprejemljivo. Enako velja za področje vplivanja na postopke imenovanja drugih uradnih oseb (funkcionarji, uradniki na položaju ali drugi javni uslužbenci, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja) na konkretna delovna mesta. Po mnenju komisije mora biti strokovna usposobljenost eno izmed glavnih meril izbire pri postopkih kadrovanja (poleg izpolnjevanje ostalih pogojev za zasedbo delovnega mesta), nikakor pa ne zgolj politična ustreznost ali ustrežljivost in ubogljivost kandidata. Izbira in imenovanje kandidatov na podlagi politične ustreznosti po mnenju komisije izniči načelo enakopravnosti in namen pravno reguliranih postopkov, ki naj bi zagotavljali objektivno presojo kandidatov, krepijo pa se klientelizem, korupcijska tveganja in netransparentno odločanje v kadrovske zadevah.

Glede na to, da komisija na navedenem področju ne zaznava nikakršnega izboljšanja (kljub v večini primerov natančno opredeljenim postopkom) in glede na dejstvo, da je v zadnjem letu prejela več prijav o nedovoljenih vplivih politike na izbiro/imenovanja in razreševanja kandidatov na konkretnih delovnih mestih oziroma funkcijah ter prijav nezakonitih in neetičnih vplivov na sprejemanje drugih odločitev imenovanih kandidatov ter organov, v katere so bili imenovani, bo

komisija v letu 2017 pristopila k izdelavi sistemskega načelnega mnenja, v okviru katerega se bo do navedene problematike podrobneje opredelila.

Prijava premoženjskega stanja in dolžno izogibanje nasprotju interesov kot dve bistveni področji omejevanja korupcije na lokalnem nivoju

Komisija je v letu 2016 izvedla natančnejši pregled spoštovanja zakonskih obveznosti občinskih funkcionarjev v zvezi z dolžnim poročanjem premoženjskega stanja ter izogibanjem nasprotju interesov. S pomočjo instrumenta poročanja o premoženjskem stanju je namreč lahko komisija nadzorovala tudi spoštovanje nekaterih drugih institutov, za spoštovanje katerih je pristojna na podlagi ZIntPK, in sicer omejitev poslovanja ter nasprotja interesov. Takšen celovit pristop komisiji omogoča hkratno preverjanje spoštovanja določb ZIntPK, kar prispeva k bolj celostni sliki integritetnega ravnanja na določenem področju, ob kar najbolj ekonomični izrabi njenih kapacitet.

Dolžno ravnanje funkcionarjev na lokalnem nivoju glede prijave premoženjskega stanja

Nadzor nad premoženjskim stanjem zavezancev je eden osnovnih pogojev za preglednost in zaupanje v javne funkcije, zato pomeni neločljiv del integritete javnega sektorja. S spremljanjem in nadzorom nad premoženjem se spodbuja in krepi transparentnost v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti, pri opravljanju javnih funkcij ter upravljanju javnih zadev. Temu primerno pravila ZIntPK o nadzoru nad premoženjskim stanjem zavezujejo širok krog zavezancev.

Podatke o svojem premoženjskem stanju morajo komisiji posredovati tudi občinski funkcionarji, med katere sodijo župani in podžupani. V ustreznem elektronskem obrazcu morajo poročati tudi podatke o funkcijah oziroma delih, ki so jih opravljali neposredno pred nastopom funkcij, o drugih funkcijah oziroma dejavnostih, ki jih opravljajo ter o lastništvu oziroma deležih, delnicah in upravljaljskih pravicah v gospodarskih družbah, zasebnih zavodih ali drugih zasebnih dejavnostih.

Na podlagi 80. člena ZIntPK je komisija na lastno pobudo začela s postopkom nadzora nad nezdržljivostjo opravljanja funkcij oziroma prepovedjo članstva in dejavnosti pri funkcionarjih lokalnih skupnosti, kot jih določata 26. in 27. člen ZIntPK.

V povezavi s tem je komisija v letu 2016 opravila pregled obrazcev o premoženjskem stanju funkcionarjev lokalnih skupnosti in identificirala 132 potencialnih kršitev določb ZIntPK o nezdržljivosti funkcij oziroma o prepovedi članstva in opravljanja dejavnosti. Primere je nato obravnavala še z vidika dolžnega izogibanja nasprotju interesov, pri čemer je zaradi razjasnitve dejanskega stanja vpogledala v:

- obrazce premoženjskega stanja lokalnih funkcionarjev,
- Poslovni register Slovenije (AJPES) ter GVIN,
- spletno orodje Corruptio (interno bazo podatkov komisije),
- obrazce prijav omejitev poslovanja, ki jih morajo posredovati lokalne skupnosti (v primeru občinskih funkcionarjev),

- e-RISK DUNZ (spletno orodje Ministrstva za notranje zadeve oziroma Ministrstva za javno upravo, ki omogoča zunanjim uporabnikom vpogled v registrske podatke, kot so podatki o osebah, naslovih, vozilih, listinah), s katero se je omogočilo identifikacijo oseb oziroma njihovih družinskih članov ter naslov prebivališč slednjih,
- E-Poizvedbe (spletno orodje ZZS, ki vsebuje informacije o zavarovanih osebah – kje so bili/so zavarovani) in v
- svetovni splet (predvsem na spletna mesta lokalnih skupnosti, kjer so (praviloma) objavljeni podatki vseh funkcionarjev in kakšne funkcije imajo – poklicno/nepoklicno).

Z vpogledi v zgoraj omenjene baze podatkov oziroma evidence in svetovni splet je komisija ugotavljala morebitne kršitve glede nezdržljivosti funkcij (26.–29. člen ZIntPK), omejitve poslovanj (35.–36. člen ZIntPK), nasprotja interesov (37.–40. člen ZIntPK) in kršitev v zvezi z nepopolnim poročanjem premoženjskega stanja (41.–46. člen ZIntPK). V prvi fazi je potekal osnovni – predhodni preizkus morebitnih kršitev, katere zaključke je obravnaval senat komisije na svoji seji dne 23. 6. 2016. V povezavi s tem je senat sklenil, da se zaključki z obravnavo 75-ih zadev, saj ni bilo potrjenih kršitev določb ZIntPK, v ostalih zadevah pa se je obravnava nadaljevala z odprtjem posamičnih postopkov.

Do zaključka meseca februarja je bilo tako v celoti zaključenih 109 zadev, upošteva že omenjenih 75 zadev, ostale pa so še v postopku aktivnega reševanja oziroma obravnave. Od vseh obravnavanih postopkov so bile ugotovljene kršitve v 29-ih primerih. Največ kršitev (15) se je nanašalo na neporočanje funkcionarjev o poslovnih subjektih, za katere veljajo omejitve poslovanja. V teh primerih gre za nespoštovanje določbe petega odstavka 35. člena ZIntPK, ki določa, da morajo funkcionarji v enem mesecu po nastopu funkcije, nato pa najkasneje v osmih dneh po vsaki spremembi, organu, v katerem opravljajo funkcijo, posredovati naziv, matično številko in sedež subjektov, s katerimi so oni in njihovi družinski člani povezani po prvem odstavku 35. člena ZIntPK. Funkcionarji na lokalnem nivoju torej občinam, kjer opravljajo svojo funkcijo, niso posredovali podatkov o subjektih, s katerimi so oni ali njihovi družinski člani povezani. Vsi funkcionarji so takoj po prejemu obvestila o kršitvah oziroma po prejemu obvestila v prekrškovnem postopku obveznosti izpolnili, zaradi česar je prekrškovni organ komisije namesto globe izrekel opomine.

Druga najpogostejša vrsta kršitev je bila nezdržljivost funkcij, do katere je prišlo v 11-ih primerih. Gre za kršitev 26. oziroma 27. člena ZIntPK, kjer so določene prepovedi opravljanja dodatnih dejavnosti, funkcij oziroma članstev funkcionarjev v različnih organih. Najbolj tipične kršitve so bili primeri, ko so imeli funkcionarji bodisi hkrati še svoj lastni podjetje bodisi so bili zakoniti zastopniki ali prokuristi pravnih subjektov itd.

Med zadevami je bila identificirana tudi kršitev določb 35. člena ZIntPK o prepovedi poslovanja med občino in subjektom, s katerim je bil povezan funkcionar občine. S tem v zvezi je komisija pozvala občino k uveljavitvi ničnosti sklenjenih pravnih poslov (financiranj). Občina je k temu pristopila na način, da je sklenila Sporazum o pripoznavi spornih poslov in pobotanju zahtevkov.

Skupno so bile v prekrškovnih postopkih izrečene štiri globe (najnižja 400 evrov in najvišja 1.000 evrov), v ostalih primerih pa so bili izrečeni opomini. Komisija je v okviru omenjenih zadev tri tudi

odstopila Ministrstvu za javno upravo, saj je odkrila sum kršitev določb Zakona o lokalni samoupravi glede nezdržljivosti občinskih funkcionarjev.

V zaključku omenjenega projekta lahko potrdimo potrebnost sistema prijave in spremljanja premoženjskega stanja funkcionarjev, saj lahko komisija ob nadzoru oziroma spremljanju obrazcev o premoženjskem stanju ter na podlagi proaktivnega in preventivnega delovanja z uporabo najrazličnejših orodij in baz podatkov identificira tudi morebitne kršitve glede nezdržljivosti funkcij, omejitev poslovanj in nasprotja interesov. Poleg tega je komisija v okviru preučevanja zgoraj navedenih 132-ih zadev še dodatno ugotovila, da občine na svojih spletnih straneh pri opisu funkcionarjev niso ažurne oziroma natančne glede njihovega poklicnega ali nepoklicnega opravljanja funkcije. Ker imajo poklicni funkcionarji po določbah ZIntPK dosti strožje omejitve glede opravljanja dodatnih funkcij oziroma članstev, je omenjeni podatek pomemben zaradi morebitnega identificiranja nezdržljivosti funkcij ne samo za komisijo, ki ima takšne podatke tako ali tako v svojih evidencah, pač pa tudi za javnost.

Dolžno izogibanje nasprotju interesov v lokalnih skupnostih

Komisija vsako leto prejme čedalje večje število vprašanj in prijav o domnevnih okoliščinah nasprotja interesov različnih uradnih oseb (uradne osebe so po določbi 10. točke 4. člena ZIntPK funkcionarji, uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja).

Leto 2016 je bilo najbolj obremenjeno (bodisi na podlagi prijav bodisi na podlagi lastne pobude) s primeri občinskih svetnikov, uradnih oseb oziroma funkcionarjev, ki so v funkciji članov Komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja (KMVVI) in v funkciji članov občinskih svetov sodelovali pri razpravah oziroma glasovanjih o kandidatih za člane svetov (organov upravljanja) javnih zavodov ali za druge funkcije na ravni lokalne samouprave (poslovodne osebe zavodov, člane nadzornih svetov, itd.), med katerimi pa so bili kandidati sami občinski svetniki ali njihovi družinski člani oziroma osebe, s katerimi imajo/so imeli občinski svetniki osebne, politične ali poslovne stike.

37. člen ZIntPK namreč predpisuje, da mora biti uradna oseba pri opravljanju svojih nalog in službe pozorna na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in mora storiti vse, da se mu izogne. Dalje ZIntPK nasprotje interesov opredeljuje kot okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog (12. točka 4. člena ZIntPK).

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. Premoženjska korist zajema nepremičnine, premičnine oziroma kakršnokoli drugo korist, ki jo je mogoče denarno ovrednotiti (delovno razmerje, pogodbeno delo, sejnine, denarne nagrade, potovanja in podobno); nepremoženjska korist pa zajema druge oblike koristi, ki jih sicer ni mogoče neposredno denarno ovrednotiti, v konkretnem primeru pa predstavljajo dodano vrednost za

prejemnika (prednost, usluge, priznanja, reference, status, funkcija, izobrazba, privilegirani položaj in podobno).

Uradna oseba, ki med izvajanjem svoje službe ali funkcije zazna dejansko ali možno nasprotje interesov se mu mora tako v skladu z 38. členom ZIntPK izogniti na enega od naslednjih načinov:

- v celoti se izloči iz obravnave in odločanja oziroma opravljanja delovnih nalog v povezavi s konkretnim primerom in o tem nemudoma obvesti predstojnika (in v primeru kolektivnega organa odločanja tudi ostale člane); ali
- tako da začasno prekine z delom na zadevi in o nasprotju interesov nemudoma obvesti predstojnika (če tega nima, pa komisijo), ki oceni, ali je nasprotje interesov podano ali ne oziroma ali bi videz nasprotja interesov v konkretnem primeru lahko v taki meri ogrozil integriteto in zakonitost izvajanja javne funkcije oziroma službe, da je potrebna izločitev uradne osebe.

Komisija je med obravnavanimi primeri ugotovila kršitve zgoraj citiranega 37. (oziroma 38.) člena ZIntPK pri 12-ih uradnih osebah, občinskih svetnikih, ki so se znašli v skupno 17-ih konkretnih okoliščinah nasprotja interesov. Uradne osebe so v okviru enega postopka imenovanja sodelovale najprej v KMVVI, kjer so oblikovali predloge kandidatov, nato pa še na seji občinskega sveta, kjer so te predloge potrdili in dokončno imenovali člane/poslovodne osebe itd.

Na podlagi omenjenih postopkov je prekrškovni organ komisije uvedel skupno 11 prekrškovnih postopkov, od katerih je devet zaključenih, trije pa so še aktivni. V devetih postopkih je bilo izrečenih šest glob (od 400 evrov do 800 evrov), dva opomina in eno pisno opozorilo.

K vsemu navedenemu je treba dodati, da nasprotja interesov po ZIntPK po naravi stvari ne gre interpretirati kot omejevanje splošne glasovalne pravice, v primeru glasovanja voljenih predstavnikov v parlamentu ali občinskem svetu ali glasovanja za imenovanje na funkcije znotraj posameznega organa. Glasovanje zase oziroma za povezane osebe lahko izpolnjuje znake nasprotja interesov po ZIntPK le pri opravljanju javnih nalog, ne pa na primer pri izvajanju splošne volilne pravice (na primer glasovanje zase na splošnih volitvah). Podobno velja za glasovanja v okviru delovanja izvoljenih predstavniških teles na državnem in lokalnem nivoju (tako ZIntPK ne omejuje ustavne pravice poslanca/poslanke, da na glasovanju v okviru svoje poslanske funkcije glasuje po svoji vesti – četudi zase ali za povezano osebo – v kolikor seveda določen glas ni posledica kakšnega kaznivega dejanja, na primer korupcijskega kaznivega dejanja). In ne nazadnje, omejitev glasovanja (po omenjenem načelnem mnenju) se ne nanaša na primere imenovanja oziroma izbire posameznika na funkcijo ali položaj znotraj posameznega organa, kjer imajo aktivno in pasivno volilno pravico zgolj člani tega organa (npr. da občinski svet lahko imenuje na določene položaje/funkcije zgolj člane občinskega sveta). V teh primerih se posameznik z glasovanjem zase ne more spraviti v ugodnejši položaj v primerjavi z ostalimi kandidati, saj lahko tudi oni kot člani izbirnega organa glasujejo zase.

Komisija dodaja, da se v primerih sodelovanja uradne osebe v kolektivnih organih odločanja (na primer občinski svet, KMVVI, svet zavoda, itd.) pri obravnavi ali odločanju/glasovanju o izbiri kandidata, kjer je kandidat sam član sveta ali njegov družinski član, pričakuje vnaprejšnja izločitev

člana organa. Po sami naravi stvari je namreč v takem primeru ne glede na integriteto posameznika ali morebitne druge okoliščine utemeljeno podan najmanj videz, da oseba, ki je sama kandidat za določen položaj oziroma je kandidat njen družinski član, svoje funkcije oziroma položaja ne bo opravila objektivno in nepristransko. Drugače pa je v drugih primerih, ko gre za glasovanje za osebe, ki niso družinski člani člana organa, je pa član organa imel ali ima z njimi politične, osebne ali poslovne stike, saj glede obstoja nasprotja interesov ni mogoče dati vnaprejšnjega odgovora in je ocena odvisna od konkretnih okoliščin primera. Te ocene ne more opraviti član sam, ampak je to naloga predstojnika. Vendar slednje ni pomembno za ta konkretni primer, ki se obravnava, ker gre v tem primeru za glasovanje uradne osebe zase oziroma za njenega družinskega člana.

Na tem mestu poudarjamo še nekatere pomembne okoliščine glede razumevanja instituta nasprotja interesov, ki zadevajo vse uradne osebe in so se pojavile v predmetnih zadevah na lokalnem nivoju.

- a) Komisija ne priznava argumenta oziroma se ne more strinjati z izjavami uradnih oseb, ki v svojo obrambo navajajo, da bi prišlo do enakih odločitev četudi bi bile izločene iz glasovanj, saj pri dolžnem izogibanju nasprotju interesov to ni pomembno. V trenutku, ko kolegijski organ in njegovi člani glasujejo, sam rezultat namreč še ni znan. Ravno zato mora biti uradna oseba izločena že pred samim glasovanjem oziroma obravnavo zadeve. Prav tako ni pomembno, ali bi/je imela ta oseba odločilen glas ali ne.
- b) Komisija se ne more strinjati z argumentom oziroma navedbami uradnih oseb, da drugi udeleženci kolektivnih organov njihovih ravnanj niso videli kot problematičnih in zato ni bilo razlogov za izločitev oziroma za pisno obveščanje predstojnika o nasprotju. Obstaja več razlogov: zakon jasno določa, da mora uradna oseba storiti vse, da se izogne morebitnemu nasprotju interesov, pri tem pa mora primarno pisno obvestiti predstojnika o morebitnem nasprotju interesov ter ob tem prenehati z delom v zadevi in počakati na predstojnikovo odločitev o obstoju morebitnega nasprotja interesov. Poleg tega ZIntPK kot prekršek določa ravno odsotnost pisnega obvestila predstojniku. Namen te določbe namreč ni »samo« obveščanje predstojnika kot takšno – torej akt obveščanja kot samostojno dejanje, pač pa je v tem, da uradna oseba s tem, ko obvesti predstojnika – torej tretjo osebo – ne odloča sama o sebi ali je v nasprotju interesov ali ne. Tako o tem vprašanju odloči druga oseba, ki je neobremenjena s temi okoliščinami. Uradna oseba torej ne sme delati na dotični zadevi od zaznave suma morebitnega nasprotja interesov oziroma trenutka, ko obvesti predstojnika, do predstojnikove odločitve (1. odst. 38. člena ZIntPK).
- c) Argument, da ni moč govoriti o nasprotju interesov v lokalnih skupnostih, saj se vsi občani/občanke poznajo med seboj in da imajo zato vsi med seboj osebne stike, je neutemeljen. Komisija pojasnjuje, da osebni stiki med posamezniki niso objektivno vnaprej podano dejstvo, temveč so zasebnopravne narave in se o njihovi kakovosti osebe odločajo same individualno. Pri tem je bistvena predvsem intenziteta osebnih stikov – torej, ali je utemeljeno izkazano/ugotovljeno, da gre za osebe, ki so si medsebojno naklonjene, si zaupajo, imajo pogoste stike in je na podlagi takšnih osebnih povezav

mogoče argumentirano trditi, da bi druga drugi v uradnih postopkih dajale prednost oziroma se druga do druge ne bi bile zmožne opredeljevati objektivno in nepristransko. Problem osebnih stikov je torej predvsem ocena njihove kakovosti, ki je ni moč utemeljiti zgolj s pavšalno navedbo, da se osebi »zgolj« poznata (da sta občana iste občine itd.).

