

Ocena stanja korupcije v Republiki Sloveniji

Uvodno pojasnilo

Ocena stopnje korupcije v posamezni državi je v veliki meri odraz delovanja ali nedelovanja institucij pravne države, integritete javnega sektorja in kakovosti vladanja (good governance), kar z drugimi besedami pomeni široko razvejan imunski sistem družbe. Zaradi tega empirično dosledne ocene stanja na področju korupcije ni mogoče podati. Po eni strani zato, ker je korupcijo kot družbeni fenomen izrazito težko objektivno meriti in verodostojno ocenjevati zgolj na podlagi nezadostnih kriminalitetnih in pravosodnih statistik, ali z vrsto dejavnikov pogojenih anket javnega mnenja (žal ti metodi še vedno prevladujeta, ko govorimo o ocenah korupcije v posameznih državah). Na drugi strani je potrebno poudariti, da v Sloveniji še vedno nimamo ne zmožnosti ne metodologije, ki

Dolžnost preprečevanja korupcije izhaja iz splošnega načela zakonitosti delovanja državnih organov in njihovih funkcionarjev kot enega izmed načel pravne države

Odločba US: U-I-57/6

bi omogočila izdelavo uporabne tipografije korupcije in korupcijskih tveganj. Oboje pa je ključno: 1. brez ustreznih identifikacijskih pojmov in opredelitev korupcijskih tveganj in njihovih dejavnikov ni mogoče objektivno ugotoviti dejanskega stanja in načrtovati temu primerne ukrepe (najprej diagnoza potem prognoza) in 2. pomanjkanje celovitih podatkov in poglobljene analize povzročata - kar se v slovenski realnosti tudi dogaja - da v javnem, medijskem in političnem okolju pri razpravah o korupciji prevladuje osredotočanje na posamezne afere, posploševanje, obtoževanje in celo populizem, ki onemogočajo strokovno razpravo o dolgoročnih prioritetah, poglobljajo nezaupanje ljudi v institucije pravne države in demokracijo, spodbujajo apatijo zaposlenih v javnem sektorju, blokirajo gospodarski razvoj države, obenem pa z zamegljevanjem dejanskih problemov odvrta pozornost od najtežjih pojavnih oblik sistemske korupcije in relativizirajo krivdo njenih akterjev (v smislu "vsi so isti").

V nasprotju s prejšnjimi leti, ko je analiza stanja na področju korupcije v Republiki Sloveniji v letnih poročilih komisije temeljila predvsem na eni (sicer podrobni) javnomnenjski raziskavi, je komisija v pričujočem poročilu poskusila problem umestiti in ga opredeliti v luči širših kazalcev. Pri tem se komisija v celoti zaveda, da so tudi ti še vedno nezadostni. Zato je eden od pomembnih strateških ciljev komisije - tudi na podlagi dobrih praks iz tujine (teh pa prav tako, to je treba priznati, ni veliko) - razviti metodologijo, ki naj bi že v prihodnjem letnem poročilu omogočila bolj celovit in objektivni prikaz stanja v Republiki Sloveniji. Tako na področju različnih oblik korupcije (administrativne, korupcije belih ovratnikov in sistemske/institucionalne korupcije),

Obseg korupcije v posamezni državi ni mogoče celovito oceniti zgolj na podlagi pravosodnih statistik in anket javnega mnenja.

korupcijskih tveganj, dejavnikov tveganj, integritete javnega sektorja in nasprotja interesov. Zgolj taka ocena in analiza, ki z ustreznim pojmovnim in metodološkim aparatom omogoča natančnejše merjenje pojavnih oblik korupcije in njeno razločevanje od drugih odklonskih pojavov, ki sicer integriteti javnega sektorja in učinkovitosti pravne države predstavljajo določeno oviro, vendar jih zaradi tega še ni mogoče obravnavati kot korupcijo, lahko omogoči pripravo bolj realnih, konkretnih in ustreznih ukrepov za oceno in izboljšanje stanja ter objektivno obveščanje javnosti o stanju in obvladovanju korupcije v družbi.

Komisija je prepričana, da je na tem področju potreben kvalitativen, ne le formalen prestop od vsesplošnega k sistematičnemu pojmovanju korupcije. Če je bila v preteklih letih formula, da je "vse" korupcija (pri čemer se je v "isti koš" metalo vprašanje kaznivih dejanj, prekrškov, kršitve integritete, nasprotja interesov, lobiranja,...) pomembna pri ozaveščanju, se je danes sprevidela v svoje nasprotje, ker že onemogoča razumen dialog na tem področju. Predvsem pa še vedno v preveliki meri ostaja v okvirjih kazenskega pregona, s poudarkom na represiji. Zahtevnejša - a dolgoročno pomembnejša - vprašanja integritete delovanja javnega sektorja, preventivne naloge različnih nadzornih institucij, omejevanje politične korupcije in nasprotja interesov ter vprašanja kakovosti vladanja (good governance), pa ostajajo v ozadju. Eden od namenov Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (dalje ZIntPK) je, da s poudarjanjem integritete opravi mentalni prestop od posploševanja k razločevanju, kaj je korupcija v pravem pomenu in kaj so ostali odkloni, ki sicer imajo enake učinke v smislu tveganj za integriteto, vzroki pa so vendarle drugačni, npr. neznanje ali neizkušenosť (deficit kompetentnosti) na eni strani in nemoralnost ali malomarnost (deficit integritete) na drugi strani. Zaradi teh drugih odklonov tudi osredotočenost na resnično sistemsko, politično, organizacijsko ali institucionalno korupcijo zgublja ostrino, omejevanje korupcije pa učinkovitost.

V luči zgoraj povedanega je potrebno najprej postaviti jasno ločnico med različnimi vrstami korupcije:

- ▶ **Administrativna korupcija:** administrativna ali birokratska korupcija (nekateri jo poimenujejo tudi "cestna korupcija") se izraža v klasičnih oblikah dajanja in jemanja podkupnine v manjših zneskih ali nedovoljenih daril s strani javnih uslužbencev "nižjega ranga" pri nudenju ali izvajanju javnih storitev (običajno gre za "vsakodnevno" manjšo korupcijo v interakcijah med prebivalstvom in javnim sektorjem na področju policije, šolstva, zdravstva, v inšpekcijskih postopkih, pri pridobivanju različnih upravnih dovoljenj ipd.).
- ▶ **Korupcija belih ovratnikov:** obsega politično korupcijo, nedovoljeno lobiranje, zlorabe pooblastil za osebno korist s strani managerjev korporacij, funkcionarjev in uradnikov na visokih položajih (na državnem in lokalnem nivoju) ter visoke nedovoljene koristi. Ključen element korupcije belih ovratnikov je vpletenost pomembnih nosilcev javnih pooblastil (ali moči vodilnih posameznikov v gospodarstvu) v povezavi s kapitalskimi interesi ter pogosto z ozadji organiziranega gospodarskega in javno-finančnega kriminala. V kazensko-pravnem smislu se visoka korupcija kaže skozi kazniva dejanja podkupovanja v javnem in zasebnem sektorju, nedovoljenega posredovanja, zlorabe

pooblastil ter različnih oblik kršitev predpisov s področja financiranja političnih strank, lobiranja in podobno.

▶ **Sistemska, organizacijska oziroma institucionalna korupcija je:**

- ▶ vsako doseganje ali ustvarjanje normativnih, institucionalnih, statusnih ali postopkovnih pogojev oziroma okoliščin zaradi omogočanja ali pridobivanja koristi uradnim in drugim fizičnim ali pravnim osebam v škodo javnih sredstev,
- ▶ vsaka druga oblika izkoriščanja normativnih, institucionalnih, statusnih ali postopkovnih pristojnosti, pomanjkljivosti, nekonsistentnosti ali neusklojenosti, vključno z neupoštevanjem ali neodzivanjem na uradne ugotovitve in pozive pristojnih nadzorstvenih organov in
- ▶ vsako ponavljajoče ali trajajoče opuščanje uporabe nadzorstvenih in samoregulativnih postopkov ter ukrepov zaradi omogočanja ali pridobivanja koristi zase ali za druge osebe v škodo javnih sredstev ali javnega interesa.

Pri sistemske korupciji, katere - kot bomo videli v nadaljevanju - omejevanje je za Republiko Slovenijo ključno, je potrebno dodatno opredeliti, da gre za stanje, ko posamezniki ali interesne skupine (bodisi z vidika interesov organiziranega kriminala, kapitala, interesnih skupin/organizacij, oblasti) ustvarijo okolje, v katerem načrtno in sistematično izkoriščajo institucionalne organizacijske, kadrovske ali druge mehanizme moči za uresničevanje koruptivnih, nezakonitih, neetičnih, kriminalnih in drugih podobnih namenov in ciljev. Za pripravljano fazo tega stanja so značilni bolj ali manj izrazito zanemarjanje ali zmanjševanje pomembnosti pravnih in etičnih norm, pojavljanje in razvoj manjših interesnih skupin (klik), ki se hočejo okoristiti na račun drugih (klikarstvo), nameščanje zastopnikov klik na javne funkcije, nezakonite in neetične zahteve uradnim osebam pri opravljanju njihovih javnih nalog, spodkopavanje medsebojnih odnosov, ustvarjanje okolja strahu, sumničenja, negotovosti,... z vsem tem pa tudi razkrajanje notranje kulture organizacije, institucije, sistema. Kar sčasoma ustvari globok prepad in konflikt med deklariranimi institucionaliziranimi vrednotami na eni ter prikritimi koruptivnimi nameni in cilji vplivnih posameznikov in skupin na drugi strani. To je stanje, v katerem organizacija, sistem, institucija, ... navzven sicer daje videz, da še naprej deluje v skladu s predpisi, uradno politiko, poslanstvom in cilji, v resnici pa je notranje razklana, zaradi česar je delovanje v takšnih okoliščinah škodljivo za javno dobro, uresničevanje javnega interesa in poslanstva je bistveno manj učinkovito in manj uspešno. Takšno stanje slej ko prej privede do grobih kršitev temeljnih načel pravne in socialne države, ogrožanja človekovih pravic in temeljev demokratičnega družbenega reda. To je okolje v katerem organizacija, institucija oziroma sistem dejansko postane ujetnik / plen ("state capture") posameznikov, interesnih skupin oziroma klik, ki delujejo v lastnem, ozkem interesu. Zunanji znaki takšnega stanja v javnih institucijah se kažejo kot zelo nizka raven integritete, preglednosti ter odgovornost za pravno varovane in etično utemeljene vrednote demokratične družbe, po drugi strani pa kot zelo nizka raven zaupanja javnosti v institucije.

Velja poudariti, da je administrativno korupcijo in celo korupcijo belih ovratnikov mogoče uspešno omejevati skozi sistematično in učinkovito delovanje preiskovalnih in pravosodnih organov, z ustreznimi notranjimi nadzornimi in preventivnimi mehanizmi ter ustreznim vodenjem javnega sektorja. Povedano drugače: zoper administrativno korupcijo in korupcijo belih ovratnikov je mogoč kazensko-pravni odziv

(v primeru slednje samo, če so organi odkrivanja in pregona ustrezno usposobljeni, opremljeni in neodvisni od dnevne politike), medtem ko omejevanje sistemske korupcije zahteva celovit in sistematičen odziv v vseh porah javnega in političnega življenja - v krepitvi institucij pravne države, politične in pravne kulture, integritete delovanja javnega sektorja in odgovornosti korporativnega upravljanja in

Na svetovni ravni korupcija letno povzroči neposredno škodo v višini 5% svetovnega BDP.

delovanja. Tega pa je sposobna malokatera družba. Dejstvo je, da je v bližnji preteklosti le malo ali skoraj nič "zgodb o uspehu" držav, ki so se

izvile iz primeža sistemske korupcije. Nasploh velja, da je v zadnjem desetletju tako na globalni kot evropski ravni - kljub precejšnji internacionalizaciji problema - omejevanje korupcije relativno neuspešno.

Enako kot tipologijo in razširjenost korupcije je težko meriti škodo, ki jo ta povzroča. Po podatkih, ki jih beležijo Združeni narodi, International Chamber of Commerce, Transparency International, UN Global Compact, in World Economic Forum, zgolj neposredna škoda korupcije predstavlja 5% svetovnega BDP letno. Po podatkih za območje EU27 se letno zaradi korupcije izgubi 1% BDP, oziroma 120 milijard EUR letno, večinoma na področju javnih naročil. Glede na različnih oblik korupcije v javnem in zasebnem sektorju korupcije in uspešnosti njenega omejevanja Slovenija uvršča na spodnjo polovico lestvice držav EU, je mogoča (zelo posplošena) ocena, da Slovenija letno zaradi različnih oblik korupcije v javnem in zasebnem sektorju letno izgublja med 1.5% in 2% BDP.

Nekateri statistični kazalci stanja korupcije v Republiki Sloveniji

Indeks Transparency International

Ko razpravljamo o razširjenosti korupcije, se običajno opiramo na rezultate raziskave Indeks percepcije korupcije, ki jo izvaja nevladna organizacija Transparency International (TI). Gre za mednarodno najbolj razpoznavno in tudi verodostojno vse-svetovno primerljivo analizo. Vseeno pa je potrebno biti previden. Omenjeni indeks namreč ni prilagojen zaznavi sistemskih koruptivnih tveganj in ima nekaj metodoloških pomanjkljivosti, čeprav nedvomno še vedno velja za verodostojno primerjalno mednarodno lestvico. Težava Indeksa percepcije korupcije je namreč v tem, da je kompoziten oz. sestavljen indeks. Indeks sešteva rezultate različnih raziskav korupcije, pri tem pa ne loči med 'cestno' in sistemsko korupcijo. Poudarjamo, da je Indeks percepcije korupcije kazalec, ki ne meri realnosti korupcije v razvitih družbah, kamor prištevamo tudi Slovenijo, ali pa jo meri zgolj deloma. Drugi mednarodni instrument - Globalni indeks integritete (Global Integrity Index) - je metodološko bolj izpopolnjen in bi lahko ponudil bolj realno in celovito sliko stanja v Sloveniji; žal pa je naša država ena redkih, ki jo ta indeks ne zajema in ne vključuje v svoje študije (komisija se bo v prihodnosti trudila, da bi Slovenijo uvrstili med ocenjevane države tudi pri tej organizaciji).

Spodaj podajamo ocene Republike Slovenije, ki jih je dosegla v vseh do sedaj izvedenih merjenjih oziroma ocenah, ki jih je izvedla TI.

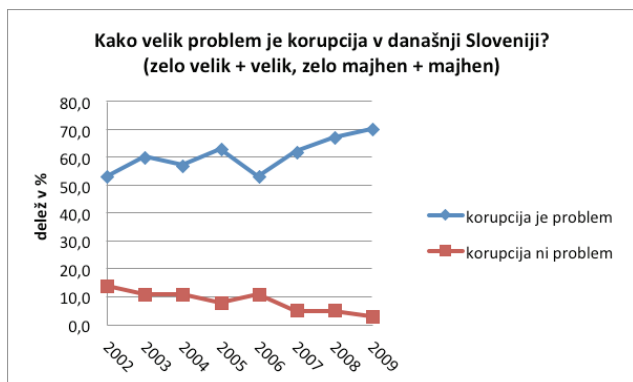


Iz grafa je razvidno, da se je RS v raziskavi Indeks percepcije korupcije (Corruption Perception Index, CPI), ki jo izvaja TI, uvrščala sorazmerno dobro, ali celo zelo dobro. V letu 1999, ko je bila v raziskavo vključena prvič, je na lestvici od 0 do 10 (ocena deset pomeni, da korupcije v določeni državi praktično ni zaslediti) dosegla rezultat 6,0 in se uvrstila na 25. mesto. V letu 2001 je dosegla doslej najnižji rezultat 5,2 (uvrstila se je na 34. mesto). Podatki raziskave CPI kažejo, da se je raven korupcije v RS od leta 2003 pa do leta 2008 vztrajno zmanjševala – leta 2003 je RS dosegla rezultat 5,9 (zasedla je 29. mesto) in leta 2008 6,7 (zasedla je 26. mesto), doslej najboljši, lahko rečemo, da celo izjemno dober rezultat. V letu 2009 je dosegla rezultat 6,6 in v letu 2010, pri zadnjem merjenju, 6,4. Ne glede na to, da rezultat RS v zadnjih dveh letih pada, še zmeraj velja, da je takšen rezultat zadovoljiv - predvsem v svetovnem merilu, medtem, ko se med državami EU27 nahajamo nekoliko pod povprečjem.

Javno mnenje o korupciji v slovenski in evropski perspektivi

V izrazitem nasprotju z ocenami TI so ocene prebivalstva RS. Iz spodnjega grafa je razvidno, da delež prebivalstva RS, ki ocenjuje, da predstavlja korupcija v RS zelo velik ali velik problem vse od leta 2006 vztrajno narašča, leta 2009, ko je bilo izvedeno zadnje merjenje, se je s to oceno strinjalo kar 70 % anketirancev (opraviti imamo z reprezentativnim vzorcem), da je korupcija zelo majhen ali majhen problem pa so se strinjali le 3 %.

Ocene prebivalstva o razširjenosti korupcije v RS



Vir: raziskave Stališča o korupciji, ki jih je po naročilu KPK od leta 2002 do leta 2009 izvajal Center za raziskave javnega mnenja

Sicer velja, da se delež prebivalstva, ki ocenjuje, da korupcija v RS ni problem, vztrajno zmanjšuje, da je bil ta delež zmeraj zanemarljivo majhen in da je, na drugi strani, delež prebivalstva, ki ocenjuje, da je korupcija v RS zelo velik ali velik problem, zmeraj presegal 50 %. Če bi danes izvedli

raziskavo, v kateri bi zastavili isto vprašanje, bi bil delež kritičnih ocenjevalcev korupcijskih razmer v RS zagotovo na podobni – ali višji – ravni. Trend poslabševanja potrjujejo tudi raziskave Slovenskega javnega mnenja. Tako je na vprašanje o razširjenosti korupcije v javnih službah v Sloveniji leta 2003 45 % anketirancev odgovorilo, da to počne večina ali skoraj vsi, 41 % jih je ocenilo da je v korupcijo vpletenih kar nekaj ljudi, da pa to ne počne noben ali jih to počne le nekaj, pa 10 %. Leta 2009 je delež anketirancev, ki ocenjujejo, da to počne večina ali skoraj vsi, zrasel na 48 %, da je v korupcijo vpletenih kar nekaj javnih uslužbencev 42 %, da v korupcijo ni vpleten nihče ali skoraj nihče pa jih meni 9 %.

Ocene prebivalstva članic EU o problemu korupcije

Korupcija je velik problem v "naši" državi			
	EB72.4 Sept/Oct 2009	EB68.2 Oct/Nov 2007	Razlika
EU27	78%	75%	+3
FI	51%	25%	+26
AT	61%	47%	+14
MT	95%	84%	+11
UK	74%	65%	+9
FR	73%	65%	+8
BE	78%	71%	+7
NL	51%	44%	+7
IE	85%	79%	+6
BG	97%	92%	+5
ES	88%	83%	+5
SI	94%	89%	+5
CY	94%	90%	+4
EE	82%	78%	+4
CZ	88%	86%	+2
LV	84%	82%	+2
PL	81%	79%	+2
EL	98%	97%	+1
LT	86%	85%	+1
HU	96%	95%	+1
DK	22%	22%	=
DE	75%	75%	=
IT	83%	84%	-1
PT	93%	95%	-2
RO	93%	95%	-2
SK	83%	88%	-5
SE	37%	44%	-7
LU	45%	58%	-13

Vir: European Commission: Eurobarometer: Attitudes of Europeans towards corruption Summary report, 2009

V letu 2007 je kar 89% ljudi menilo, da je korupcija v Sloveniji velik problem, medtem ko se je v letu 2009 ta odstotek še povečal za 5%, kar znaša 94%. Čeprav gre za podatke, ki se zbirajo na dve leti in jih torej za leto 2010 ni, za letos pa še niso izkazani, jih ni mogoče spregledati.

Pomenljiv - in v slovenski javnosti ter stroki pogosto spregledan - je podatek, da Slovenija med članicami Evropske unije sodi med šest "najslabše" uvrščenih držav, po po mnenju prebivalstva o problemu korupcije. Po drugi strani pa je podatek pomemben, ker kaže na to, da je po mnenju prebivalstva korupcija velik problem v večini evropskih držav - in sicer na lokalnem in državnem nivoju. Del teh rezultatov je gotovo mogoče pripisati tudi splošnemu stanju družbe, politike, krize in spremljajočega vsesplošnega upadanja zaupanja ljudi v politične, demokratične in pravne institucije.

Ne glede na to, pa je ta trend - toliko bolj v Sloveniji - brez najmanjšega dvoma zaskrbljujoč. Poleg tega je protisloven. Protisloven je z vidika vsaj treh značilnosti oz. procesov. Prvič, je v izrazitem nasprotju s podatki TI. Drugič, protisloven je z vidika rastoče kupne moči prebivalstva, ki je težko verjetna, če je družba prežeta s korupcijo, v kar je, kot pričajo zgoraj podane številke, sicer prepričano prebivalstvo RS. In tretjič, obstaja izrazit razkorak med oceno prebivalstva o razširjenosti korupcije v Republiki Sloveniji in med dejansko statistiko kazenskega pregona v primeru korupcijskih kaznivih dejanj. Slednja je - v luči celotne kriminalitetne statistike in tudi v luči prejetih prijav na KPK - zanemarljiva.

Kriminalitetna statistika

V izrazitem nasprotju z mnenjem prebivalstva o razširjenosti oziroma problemu korupcije v Republiki Sloveniji, so uradni podatki o obravnavi kaznivih dejanj s področja korupcije. Slednja so namreč zanemarljiva. Če bi se osredotočili zgolj na te podatke, je korupcija v kazensko-pravnem smislu dejansko neobstoječ problem, sploh v primerjavi z drugimi kaznivimi dejanji in še posebej, če pogledamo obsodilne sodbe - v letu 2010 sta bili dve (!). Določen (pogosto celo velik) razkorak obstaja tudi v drugih evropskih državah - namreč, prepričanje javnosti o večji razširjenosti korupcije, kot jo izkazujejo uradne statistike. Vendarle je potrebno poudariti, da je ta razkorak v večini evropskih držav manjši in da je obsodb za korupcijska dejanja v državah, ki se na lestvici TI uvrščajo višje in veljajo za države z malo korupcije, več kot v Sloveniji.

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

Samo v štirih članicah EU je prebivalstvo bolj zaskrbljeno zaradi razširjenosti korupcije kot v Sloveniji.

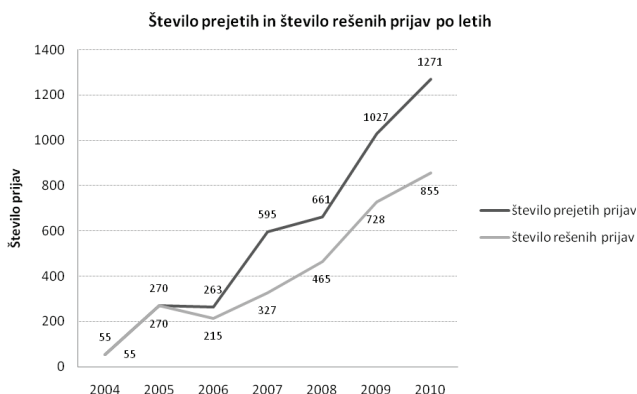
primerov ne ustreza zakonskim znakom kriminalitetnih pojavov: kaznivih dejanj ali prekrškov.

KORUPCIJSKA KAZNIVA DEJANJA	2005	2006	2007	2008	2009	2010
POLICIJA						
ŠTEVILO KAZNIVIH DEJANJ	17	44	19	18	231	71
VRHOVNO DRŽAVNO TOŽILSTVO						
PREJETE OVADBE	32	39	76	74	104	82
OVADBE V DELU**	70	67	104	105	130	131
ZAVRŽENE OVADBE	30*	26	63	59	39	65
OBTOŽNI PREDLOGI	2	1	7	5	3	7
NEPOSREDNE OBTOŽBE	1	0	0	2	0	1
ZAHTEVE ZA PREISKAVE	11	14	7	18	11	17
PRISTOJNA SODIŠČA						
OBSODILNA SODBA	12	10	1	10	8	2
OPROSTILNA SODBA	16	6	0	5	1	7
ZAVRNILNA SODBA	3	2	0	1	1	2

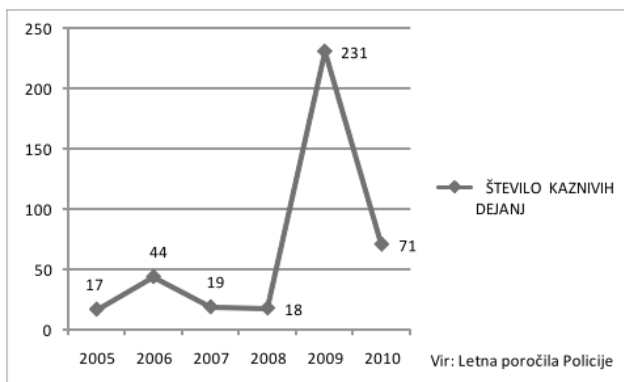
* V števila so vključene ovadbe tako zoper fizične kot pravne osebe

** Število ovad v delu sestaja iz števila novo-prejetih ovad in prenesenih ovad iz prejšnjih let

Prikaz obravnavanih prijav na Komisiji za preprečevanje korupcije



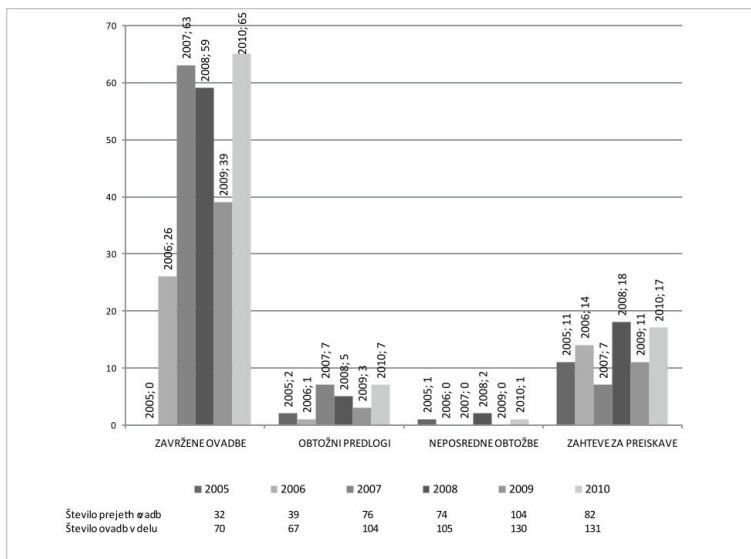
Število korupcijskih kaznivih dejanj po letih (Policija)



Vir: Letna poročila Policije in Vrhovnega državnega tožilstva (opomba: veliko število kaznivih dejanj v letu 2009 (231) gre pripisati enemu primeru administrativne korupcije, ki pa je imel za posledico več ovad za istovrstna KD zoper isto osebo oziroma isto skupino oseb).

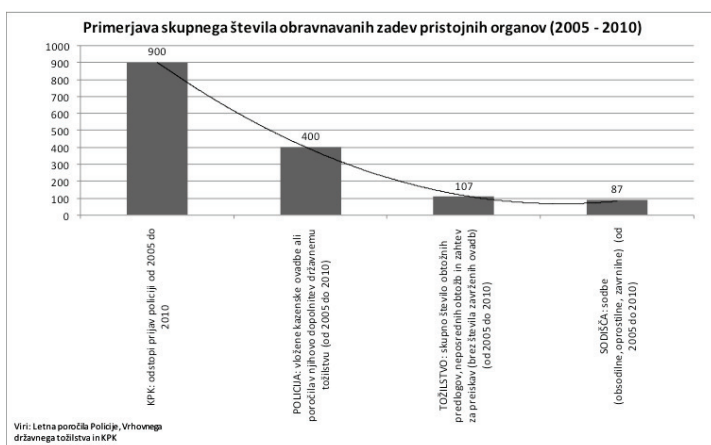
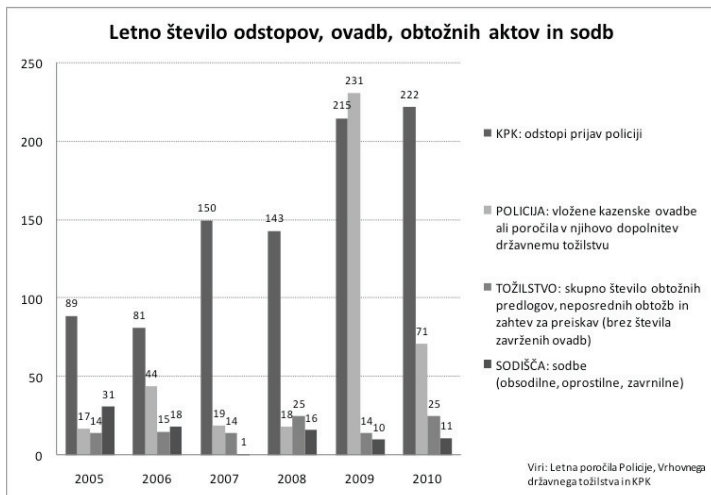
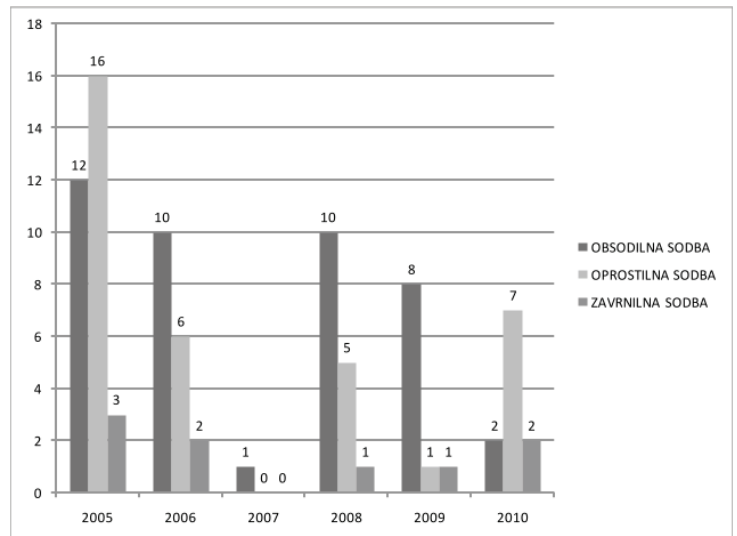
Število procesnih dejanj s področja korupcije (po organih)

Viri: Letna poročila Policije in Vrhovnega državnega tožilstva



Letna primerjava med številom obsodilnih, oprostilnih in zavrnilnih sodb v primeru korupcijskih kaznivih dejanj (sodišča)

Vir: Letna poročila Policije in Vrhovnega državnega tožilstva

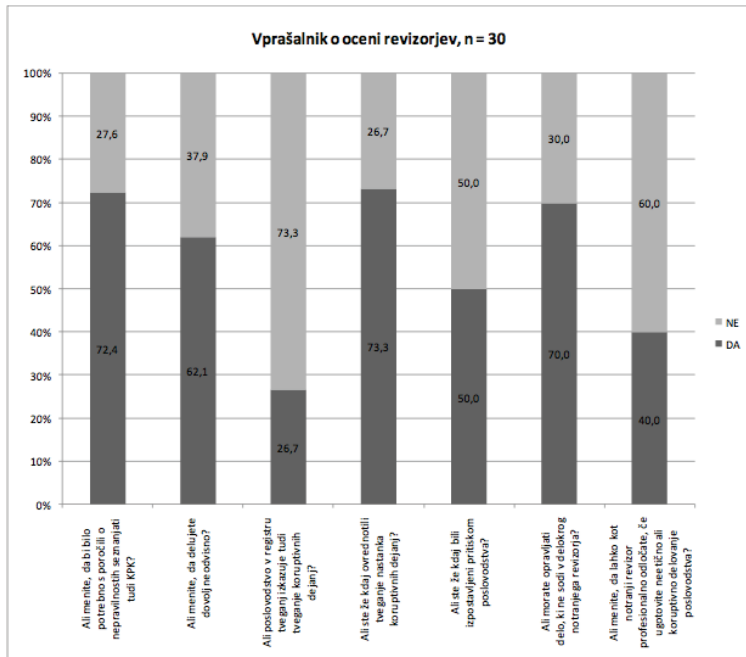


Korupcija in učinkovitost notranjega nadzora nad porabo javnih sredstev

Kakovosten nadzor nad porabo javnih sredstev - ne samo z vidika zakonitosti ampak tudi smotnosti - je po mednarodnih standardih (s posebnim poudarkom na priporočilih OECD) eden izmed elementov odkrivanja in preprečevanja korupcije v povezavi z javnimi sredstvi. Kot je zapisano v Strategiji razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2011 do 2015, ki jo je sprejela vlada, je "Notranji nadzor javnih financ odgovornost vlade in predstavlja neprekinjeno delovanje predstojnikov oziroma poslovnih organov uporabnikov proračunov in vseh drugih javnih uslužbencev z namenom obvladovanja tveganj in zagotavljanja doseganja ciljev poslovanja upoštevajoč načela zakonitosti, smotnosti, preprečevanje goljufij in korupcije." V istem dokumentu Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna ugotavlja, da notranje revidiranje v Republiki Sloveniji v nasprotju s predpisi še vedno ni zagotovljeno vsem uporabnikom proračuna. Notranje revizijske službe so v glavnem organizirane le pri večjih neposrednih uporabnikih državnega proračuna kot so denimo ministrstva, poleg tega pa so praviloma kadrovsko šibke in zato neustrezne dejanskim potrebam dajanja zagotovil o notranjih kontrolah.

Ob tem velja poudariti, da je sistem javnega naročanja institucionalno neposredno ali posredno pod nadzorom več uradnih institucij, pristojnih za zakonitost in smotnost porabe proračunskih sredstev letno skupaj ne podajo niti deset kazenskih ovadb povezanih s sumi korupcije, čeprav tovrstna tveganja zaznavajo. institucij: Računskega sodišča, Državne revizijske komisije, Urada za nadzor proračuna, ter precejšnjega števila notranjih revizorjev po posameznih državnih organih. Komisija ne more ocenjevati učinkovitosti ali neučinkovitosti tega sistema; obstaja pa jasna indikacija, da ni usposobljen za odkrivanja korupcijskih tveganj in konkretnih sumov koruptivnih kaznivih dejanj. Celoten institucionalni sistem nadzora nad porabo javnih sredstev letno ne poda niti dvomestnega števila kazenskih ovadb s področja korupcije.

Komisija je pri srečanju z notranjimi revizorji pri pripravi metodologije za načrte integritete izvedla kratko anketo, iz katere izhajajo zaskrbljujoči rezultati (spodaj).



Korupcija, integriteta javnega sektorja in kvaliteta vladanja ter zaupanje v institucije

(Ne)kakovost institucionalnega okolja in korupcija v RS zavirata gospodarsko dejavnost

Kakovost institucionalnega okolja je tesno povezana z zmožnostjo vzdržne gospodarske rasti. Obenem pa velja tudi to, da so kazalci kakovostnega vladanja (good governance), integritete javnega sektorja, vladavine prava in omejevanja korupcije medsebojno tesno povezani.

Tabela 1: Matrika korelacij med različnimi razsežji vladanja (EU 27)

	politična participacija	politična stabilnost	učinkovitost vlade	kakovost regulative	vladavina zakona	nadzor korupcije
politična participacija	1	0,622**	0,924**	0,889**	0,944**	0,938**
politična stabilnost		1	0,636**	0,587**	0,630**	0,618**
učinkovitost vlade			1	0,929**	0,963**	0,944**
kakovost regulative				1	0,921**	0,900**
vladavina zakona					1	0,961**
nadzor korupcije						1

** rezultati so visoko statistično značilni (na ravni 0,01)
Vir podatkov: GRICS: Kauffman, Kraay, and Mastruzzi (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008, World Bank Policy Research Working Paper No. 4978 (Tomšič in Vehovar, 2009, izračun avtorjev).

Prav tako obstaja tesna povezanost med ravni brutno domačega dohodka, izraženega v primerjalni kupni moči, kakovosti vladanja, integritete javnega sektorja, vladavine prava in omejevanja korupcije kot je razvidno iz Tabele 2.

Tabela 2: Matrika korelacij med višino bruto domačega proizvoda (BDP) in razsežji kakovosti vladanja (EU 27)

	BDP	politična participacija	politična stabilnost	učinkovitost vlade	kakovost regulative	vladavina zakona	nadzor korupcije
BDP	1	0,823**	0,537**	0,752**	0,744**	0,796**	0,816**

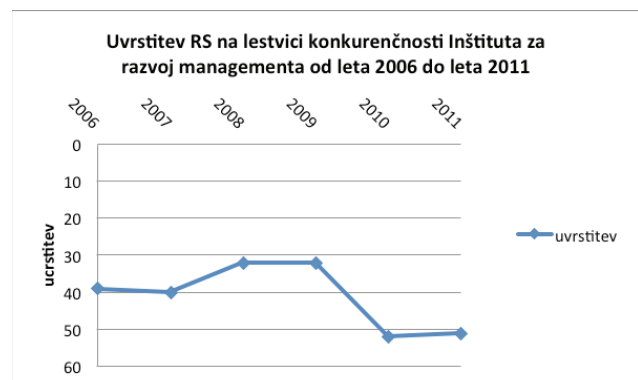
** rezultati so visoko statistično značilni (na ravni 0,01) Vira podatkov: GDP PPP: World Development Report 2009 (2009) / podatki o višini BDP so iz leta 2007/. The World Bank. Selected Indicators. GRICS: Kauffman, Kraay, and Mastruzzi (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008, World Bank Policy Research Working Paper No. 4978 (Tomšič in Vehovar, 2009, izračun avtorjev).

Poudarjamo, da je stopnja povezanosti med vsemi spremenljivkami izjemno visoka. Glede na navedeno se zastavlja vprašanje, kakšna je kakovost institucionalnega okolja v RS. V kakšni meri je konkurenčnost gospodarstva pogojena z integriteto javnega sektorja, vladavino prava in omejevanjem korupcije?

Konkurenčnost gospodarstva v RS upada. Tudi zaradi korupcije?

Po vseh meritvah konkurenčnost gospodarstva v RS v zadnjih letih naglo upada. Ta trend je mogoče jasno razbrati iz rezultatov raziskave o konkurenčnosti, ki jo izvaja Inštitut za razvoj managementa iz Lausanne (IMD), Letopisa svetovne konkurenčnosti (WVY) ter, čeprav ne tako izrazito, iz rezultatov raziskave o konkurenčnosti Svetovnega ekonomskega foruma iz Ženeve (WEF) Poročilo o globalni konkurenčnosti (GCR). Komisija ne ocenjuje verodostojnosti tovrstnih analiz, niti se ne opredeljuje do posameznega ekonomskega modela; spodnje kazalce izpostavljamo zgolj zato, ker obsegajo tudi podatke, neposredno povezane z oceno korupcije z vidika gospodarskega poslovanja Republike Slovenije in izkazujejo korupcijo kot enega pomembnih dejavnikov omejevanja konkurenčnosti države v mednarodnem okolju.

Padec konkurenčnosti gospodarstva RS je jasno razviden iz uvrstitev RS na lestvici konkurenčnosti od leta 2006 do leta 2011.



Vir: Poročilo Inštituta za razvoj managementa Letopis svetovne konkurenčnosti 2010 in tiskovna konferenca Inštituta za ekonomske raziskave 18. maja 2011.

Poudarjamo, da je RS med leti 2009 in 2010 padla z 32. mesta v skupni razvrstitvi na 52. Torej za 20 mest (v raziskavo je bilo vključenih 58 držav). Najnovejši rezultati, ki so bili posredovani javnosti pred nekaj dnevi, kažejo, da je RS svoj položaj v letu 2011 izboljšala le za eno mesto. Iz tega sledi, da je kakovost institucionalnega okolja, v katerem delujejo podjetja v RS, izjemno slaba.

O padcu konkurenčnosti RS priča tudi raziskava Svetovnega gospodarskega foruma. NjeIMD, ki smo jih povzeli zgoraj. V raziskavi Svetovnega gospodarskega foruma je RS od leta 2008 pa do leta 2009 izgubila 8 mest, s 37. je padla na 45. mesto (v raziskavo je bilo vključenih 139 držav). Sicer je trend jasen - RS izgublja v obeh raziskavah že vse od takrat, ko je bila vanje tudi vključena.

V nadaljevanju navajamo nekaj izbranih kazalcev, ki kažejo, da imamo v RS v veliko večji meri opraviti s sistemsko korupcijo, ki ima izrazito negativne razvojne učinke, kot pa s korupcijo malega človeka.

Sledijo poudarki iz raziskave IMD v letu 2010. V spodnjo primerjavo smo vključili Švedsko, ki je v raziskavi zasedla skupno 6. mesto, Nemčijo (16. mesto), Estonijo (34. mesto), Italijo (40. mesto), Grčijo (46. mesto), Slovenijo (52. mesto) in Romunijo (54. mesto). Raziskava je vključevala tako 'objektivne' podatke, kot je podatek o višini bruto domačega proizvoda, kot 'subjektivne' podatke. V primeru slednjih gre za odgovore managerjev, ki so na lestvici od 1 do 6 ocenjevali razmere in okolje, v katerem deluje gospodarstvo v posamezni državi. Povprečje odgovorov je bilo pretvorjeno v lestvico od 0 do 10. Ocena 10 označuje idealne poslovne razmere, ocena 0 pa najmanj zadovoljive. Kot zanimivost in v primerjavo navajamo, da so v primerjavo vključene države na lestvici percepcije korupcije Transparency International zasedle naslednja mesta: Švedska 4. mesto, Nemčija 15., Estonija 26., Slovenija 27., Italija 67. in Romunija 69. mesto. Neskladje med uvrstitvami v obeh raziskavah nakazuje, čeprav raziskavi nista neposredno primerljivi, da raziskavi merita različne vrste korupcije.

Iz Tabele 3 je razvidno, katera so tista področja delovanja vlade RS, ki na gospodarstvo v RS delujejo najbolj neugodno. Že v izhodišču pa moramo poudariti, da je bila RS v letu 2010 ocenjena izrazito slabo, precej slabše od npr. Estonije in pogosto slabše od Grčije in celo Romunije.

Republika Slovenija je bila slabše od 50. mesta uvrščena, ali pa ocenjena izrazito slabo, na naslednjih področjih: na področju upravljanja z javnimi financami, ki se bo, kot ocenjujejo anketirani managerji, v naslednjih dveh letih poslabšalo (RS zaseda 52. mesto); managerji ocenjujejo, da cena kapitala zavira poslovni razvoj podjetij v RS (52. mesto, z zelo nizko oceno 2.59); prav tako ocenjujejo, da ima politika centralne banke negativen vpliv na gospodarski razvoj (54. mesto, z oceno 4.55); da je raven prilagodljivosti vladnih politik na spremembe v gospodarstvu nizka (52. mesto, zelo nizka ocena 1.94); da se odločitve vlade ne udejanjajo učinkovito (49. mesto, zelo nizka ocena 2.17); da je raven transparentnosti vladnih politik nizka (44. mesto, zelo nizka ocena 2.81); da birokracija zavira poslovno dejavnost (47. mesto, izjemno nizka ocena 1.55); da v RS obstajata podkupovanje in korupcija (34. mesto, a izjemno nizka ocena 2.50, kar pomeni, da slovenski managerji menijo, da je korupcije v RS zelo veliko); managerji v RS ocenjujejo, da protekcionizem škoduje njihovemu poslovanju (54. mesto in

nizka ocena 3.62); da spodbude za investiranje niso privlačne za tuje investitorje (53. mesto, zelo nizka ocena 2.93); ocenjujejo, da predstavlja državna lastnina podjetij grožnjo poslovnim dejavnostim (54. mesto, ocena 3.51); da je zakonodaja, ki ureja konkurenčnost neučinkovita pri preprečitvi nepoštenne konkurence (54. mesto in nizka ocena 3.48); da vzporedna siva ekonomija ovira gospodarski razvoj (50. mesto, zelo nizka ocena 2.29); da regulativa zavira poslovanje (49. mesto in nizka ocena 2.99); ter da sodstvo ne deluje pošteno (45. mesto, ocena 3.55).

Tabela 3: Uvrstitve in ocene RS in izbranih držav na področju kvalitete upravljanja države

	Švedska	Nemčija	Estonija	Italija	Grčija	Slovenija	Romunija
odločitve vlade se ne udejanjajo učinkovito	3 6,21	19 4,49	9 5,64	41 2,85	48 2,28	49 2,17	38 3,21
raven transparentnosti vladnih politik je nizka	4 6,93	17 5,25	13 5,79	47 2,65	43 2,86	44 2,81	35 3,61
birokracija zavira poslovno dejavnost	6 4,64	27 2,90	7 4,62	44 1,65	49 1,33	47 1,55	41 1,88
obstaja podkupovanje in korupcija	4 7,82	16 6,45	24 5,32	37 2,11	38 1,98	34 2,50	49 1,29
zakonodaja s področja varstva konkurence pri omejevanju nepoštenne konkurence	17 6,30	8 6,64	32 5,11	42 4,54	45 4,44	54 3,48	50 3,73
vzporedna siva ekonomija ovira gospodarski razvoj	14 5,72	21 5,18	33 3,81	48 2,53	46 2,84	50 2,29	54 1,74
sodstvo ne deluje učinkovito	2 8,59	11 7,94	24 6,22	47 3,28	29 5,46	45 3,55	51 2,32

Vir: Inštitut za razvoj managementa, Letopis svetovne konkurenčnosti 2010

Gornje ugotovitve se odlikavajo tudi na ravni poslovne učinkovitosti, kjer je RS zasedla 57. - predzadnje - mesto. Uvrstitev in ocene RS so razvidne iz Tabele 4.

Tabela 4: Uvrstitve in ocene RS in izbranih držav na področju poslovne učinkovitosti

	Švedska	Nemčija	Estonija	Italija	Grčija	Slovenija	Romunija
transparentnost finančnih institucij ni uveljavljena v dovolj veliki meri	20 6,02	33 5,24	22 5,82	51 3,68	36 5,13	48 4,11	54 3,56
regulativa financ in bančništva ni dovolj učinkovita	17 6,50	38 4,82	21 6,07	49 3,98	36 4,88	53 3,73	52 3,76
etične prakse se v podjetjih ne udejanjajo	6 7,68	13 7,29	34 5,57	48 4,58	40 5,16	52 4,24	46 4,74
verodostojnost managerjev v družbi je nizka	14 6,60	48 4,67	27 5,86	40 5,25	44 5,01	56 3,41	32 5,71
nadzorni sveti so neučinkoviti pri nadzoru uprav podjetij	14 6,19	45 4,86	31 5,39	46 4,73	39 5,19	58 2,61	7 6,56
revizijske in računovodske prakse se pri poslovanju ne uporabljajo primerno	4 8,11	17 7,23	13 7,54	55 5,50	46 6,00	58 5,20	45 6,12

Vir: Inštitut za razvoj managementa, Letopis svetovne konkurenčnosti 2010

Tudi v kontekstu poslovne učinkovitosti se RS uvršča zelo slabo, Estonija je pogosto daleč pred nami, prav tako pa se pogosto najdemo v družbi Italije, Grčije in Romunije. Tudi slednji nas prehitvata v več kot enem razsežju. V celoti velja, da je raven poslovne učinkovitosti RS, glede na podatke iz Letopisa svetovne konkurenčnosti 2010 - in te podatke

potrjujejo pravkar objavljeni rezultati te raziskave za leto 2011 – izjemno nizka. Kar je pomembno z vidika komisije je, da se Slovenija tudi (ali predvsem) pri kazalcih, ki so neposredno ali posredno povezani s korupcijo, integriteto javnega sektorja in kakovostjo vladanja, uvršča slabo ali najslabše.

Analiza finančnih tokov med zasebnim in javnim

Komisija je novembra 2010 od Uprave za javna plačila pridobila podatke o plačilnih transakcijah proračunskih uporabnikov za obdobje od 1. januarja 2003 do 31. decembra 2010 in jih analizirala. Analiza je podrobneje predstavljena v nadaljevanju poročila (v poglavju o Službi za analitiko in informacijsko varnost).

Začetne analize so razkrile nekatere sporne prakse porabe proračunskih sredstev in izkazale več sistemskih korupcijski tveganj z vidika "ugrabitve države" (state capture), politične in sistemske korupcije:

- ▶ pri določenem krogu podjetij obstaja visoka korelacija med spremembami vlade na oblasti in izplačili proračunskih uporabnikov tem podjetjem,
- ▶ pri plačevanju nekaterih storitev (na primer farmacija, informatika, gradbeništvo) obstaja izrazito nizka stopnja konkurenčnosti oziroma visoka stopnja monopolizacije trga;
- ▶ pri nekaterih storitvah (informatika, odvetništvo, notarji) obstaja zelo omejen krog subjektov, ki poslujejo z državo;
- ▶ na določenih področjih (na primer informatika, odvetništvo) državna uprava, še bolj pa različne agencije, javni zavodi, ustanove in skladi v nesorazmerno visokem deležu za opravljanje nalog najemajo zunanje izvajalce storitev, čeprav imajo za to že zaposlene ustrezne javne uslužbenke;

Ob zgornjem je potrebno dodati, da je analiza v prvi fazi zajela samo neposredne proračunske uporabnike, ne pa tudi gospodarskih subjektov v večinski ali prevladajoči državni lasti. Šele skupna analiza bo dala dokončne podatke, ki jih bo mogoče tudi "poimensko" predstaviti javnosti.

Sklepna ocena komisije o stanju na področju korupcije v Republiki Sloveniji

Kot smo zapisali v uvodnem poglavju, je zaradi vrste metodoloških in realnih omejitev težko podati celovito in zelo natančno oceno stanja na področju korupcije v Republiki Sloveniji. Zaključki, ki sledijo, so rezultat presečišča javno dostopnih statistik uradnih organov in same komisije, različnih domačih in tujih ciljnih raziskav, predvsem pa zaznav komisije pri svojem delu; s poudarkom na nekaterih sistemskih primerih, ki jih je komisija pred meseci začela obravnavati, vendar še niso zaključeni ali pa so predmet predkazenskih postopkov.

Ocena korupcije z vidika različnih tipologij korupcije:

- ▶ Slovenija je država z relativno nizko stopnjo administrativne korupcije, če jo primerjamo z drugimi (post)tranzicijskimi državami v širši Evropi (članicami Sveta Evrope); to velja celo v primerjavi z nekaterimi starejšimi članicami EU (npr. Italija, Grčija);
- ▶ Glede korupcije belih ovratnikov določeni pokazatelji kažejo, da je Slovenija v boljšem položaju kot druge (post)tranzicijske države in primerljiva z nekaterimi starimi članicami EU (sredozemskega bazena). Ta oblika korupcije je v tesni povezavi s primeri gospodarskega in javno-finančnega kriminala, s katerim se Slovenija sooča zadnja leta;
- ▶ Pretekla in trenutna gospodarsko-finančna kriza je v Sloveniji razkrila dolgoletni razvoj sistemske / institucionalne korupcije.

Slovenija torej spada med države, ki imajo relativno malo administrativne korupcije (čeprav nekatere dejavnosti izstopajo - na primer področje urejanja okolja in prostora, spremembe namembnosti zemljišč, umeščanje prometne infrastrukture v prostor, gradnje, ...) in z nekaterimi drugimi državami EU primerljivo stopnjo korupcije belih ovratnikov. Administrativna korupcija, ki se v (post)tranzicijskih državah kaže predvsem skozi "bagatelno" korupcijo na področju uniformirane policije, šolstva, zdravstva in nižjega uradništva, v Sloveniji ni pomemben oziroma resen problem. V nasprotju z državami z enako nizko ali nižjo stopnjo administrativne korupcije, je v Sloveniji, zaradi vrste razlogov v veliki meri

V Sloveniji zaznavamo 12 od 13 indikatorjev, ki jih teorija našteva kot znak prisotnosti sistemske korupcije.

pogojenih s procesom tranzicije in izrazito šibkimi nadzornimi institucijami ter (zadnja leta) nizko stopnjo zaupanja v institucije pravne države, največji problem sistemska korupcija, za katero

obstajajo močni indikatorji.

Med ključne dejavnike tveganja za sistemske korupcije mednarodne institucije, teorija in praksa uvrščajo naslednje dejavnike:

- ▶ obstoj gospodarskih monopolov, kartelov in omejena konkurenca;
- ▶ veliki državni in lokalni infrastrukturni projekti;
- ▶ politično obremenjeni procesi ekonomske liberalizacije in privatizacije;
- ▶ majhna verjetnost odkritja in kaznovanja (šibkost in pomanjkanje prioritet nadzornih institucij ter organov odkrivanja in pregona);
- ▶ dolgotrajni sodni postopki;

- ▶ institucionalna in politična negotovost (povezana s krizo, volitvami in nizkim zaupanjem v institucije pravne države in političnega sistema);
- ▶ neizdelan ali prenormiran sistem javnega naročanja s šibkim dejanskim nadzorom;
- ▶ nedodelan sistem notranjih revizij glede smotrnosti (ne samo skladnosti s predpisi) porabe javnega denarja;
- ▶ šibkost nadzornih organov v gospodarstvu in nezadostna korporativna kultura na področju skladnosti poslovanja;
- ▶ politizacija ali netransparentna privatizacija medijskega prostora;
- ▶ neučinkovit in netransparenten sistem financiranja podjetništva s strani finančnih institucij;
- ▶ vpliv lobijev na zakonodajni proces;
- ▶ netransparentnost javnih institucij oziroma nezadosten sistem dostopa do informacij.

V večji ali manjši obliki so v Sloveniji - z izjemo zadnjega - podani vsi zgoraj naštetih elementi.

Opozoriti velja na specifično Slovenije, kjer drugače od drugih (post)tranzicijskih držav in večine članic EU, obstajajo indici, da sistemska korupcija krepi administrativno korupcijo in korupcijo belih ovratnikov in ne obratno. V Sloveniji na primer razlog za administrativno korupcijo ni revščina ali izrazito nizke plače javnih uslužbencev. Je pa sistemska korupcija nevarna za nadaljnjo blokado razvoja in krepitev socialne in dohodkovne, posledično pa tudi pravne, in vse večje premoženjske neenakosti prebivalstva. Prav tako v Sloveniji nismo priča izrazito šibki pravni državi, ki bi sama po sebi omogočala razrast sistemske korupcije in korupcije belih ovratnikov, ampak je trend obrnjen: sistemska korupcija onemogoča optimalen razvoj pravne države. Ta ocena upošteva, da je v ozadju izstopajočih kazalnikov administrativne korupcije, ki jih zaznava komisija, dejansko politična oziroma sistemska korupcija. Vzroki sicer niso dovolj raziskani. Kot primere je mogoče navesti področje priprave nekaterih predpisov s področja gospodarstva in finančnih instrumentov, problem prostorske ureditve, poslovanje na področju gradbeništva in sprememb namembnosti zemljišč ali financiranje managerskih prevzemov s strani finančnih ustanov v večinski državni last.

Na to specifičnost Slovenije - v nasprotju z drugimi (post)tranzicijskimi državami - je treba biti pozoren pri uvajanju ukrepov za omejevanje korupcije. Prav tako poudarjamo, da korupcija v Sloveniji (še) nima enakih korenin kot jih ima korupcija belih ovratnikov ali sistemska korupcija v nekaterih starih članicah EU (npr. Italija). Veliko vlogo pri tem igrajo - sicer legitimne - mrežne povezave na kapitalski, politični in interesni osnovi, ki so v Sloveniji zaradi njene majhnosti poseben problem. Če povzamemo bistvo v tem poglavju predstavljenih podatkov, je možna ocena, da se v RS srečujemo s pomembnim upadanjem zaupanja med vsemi družbenimi, političnimi ter gospodarskimi akterji, kar destabilizira celoten družbeni, pravni, politični in gospodarski ustroj republike. Sestavni del upadanja zaupanja v razmerju

V nasprotju s klasično administrativno korupcijo, ki v Sloveniji ne predstavlja neobvladljivega problema, je zaskrbljujoča stopnja sistemske korupcije in korupcije belih ovratnikov v povezavi z organiziranim gospodarskim kriminalom.

Veliko vlogo pri tem igrajo - sicer legitimne - mrežne povezave na kapitalski, politični in interesni osnovi, ki so v Sloveniji zaradi njene majhnosti poseben problem.

do političnih in gospodarskih akterjev predstavlja občutenje prebivalstva, da je v državi vse več korupcije. Zaznave komisije pri njenem delu ter podatki mednarodnih ustanov kažejo, da ugotovitev o razširjanju korupcije v RS v njeni sistemske obliki tudi drži in je skrajno zaskrbljujoč. Podatki kažejo na to, da poslovno okolje v RS ni transparentno, v njem vztraja preveč privilegiranih akterjev, katerih financiranje poteka v skladu z mehanizmi, ki niso tržni,

Poslovno okolje v RS ni transparentno, v njem vztraja preveč privilegiranih akterjev, katerih financiranje poteka v skladu z mehanizmi, ki niso tržni, pač pa so utemeljeni na interesnih povezavah.

pač pa so utemeljeni na interesnih povezavah. Pri tem morda ne kaže prezreti, da so vse pogostejši indikatorji, da se je ta vzorec zdaj spustil do ravni višjega in ponekod tudi srednjega managementa v administraciji, kjer je očitno delovanje mrež, ustanavljanje lastnih podjetij, preko katerih

javni uslužbenci za dokaj visoke zneske nudijo odplačne storitve, ki bi jih sicer pod enakimi pogoji morali zagotavljati vsaki zainteresirani pravni ali fizični osebi. V to skupino spada tudi nesankcioniran, čeprav pogosto očitni konflikt interesov med javnim in zasebnim oziroma izrabljanje službenega položaja za zasebne interese (tovrstno prepletanje javnega in zasebnega je mogoče zaznati predvsem na različnih nivojih - od lokalnega, povezanega z gradbeništvom, spremembami namembnosti zemljišč, pa do različnih odplačnih svetovanj in predavanj javnih uslužbencev in funkcionarjev; čeprav so s stališča "nevarnosti" različna, jim je skupna nizka stopnja integritete delovanja javnega sektorja in nezmožnost nadzornih mehanizmov preprečiti ali odkriti tovrstne pojave).

Med pozitivnimi premiki na institucionalnem in normativnem področju je treba v letu 2010 poleg sprejema ZIntPK omeniti ustanovitev Nacionalnega preiskovalnega urada, krepitev sposobnosti policije na področju računalniške forenzike, predlagano reformo,

Po slabi učinkovitosti in pomanjkljivem normativnem okvirju na področju odvzema protipravne premoženjske koristi, se Slovenija uvršča na rep ne samo držav EU27, ampak tudi članic Sveta Evrope.

ki naj bi okrepila posebno skupino državnih tožilcev, ter vzpostavitev specializiranih oddelkov sodišč za zahtevne primere. Zadnja dva projekta sicer še nista zaživela. Komisija prav tako pozdravlja predlog

novele Kazenskega zakonika, ki naj bi med nova kazniva dejanja uvrstil tudi posebno inkriminacijo zlorabe javno-finančnih sredstev; prav tako je - vsaj na normativni ravni - prišlo do pomembnega premika v Zakonu o kazenskem postopku, ki je ponudil zakonsko možnost tesnejšega sodelovanja različnih preiskovalnih in nadzornih institucij v obliki ustanavljanja posebnih preiskovalnih skupin, ki združujejo različne nadzorne in preiskovalne institucije, pod vodstvom državnega tožilstva. Žal je določba že dve leti zgolj mrtva črka na papirju. Prav tako očitno še ni političnega in strokovnega konsenza o nujnih normativnih in institucionalnih rešitvah na področju odvzema

protipravno premoženjske koristi oziroma ugotavljanja izvora premoženja.

Pri krepitvi drugih nadzornih organov, ki so za omejevanje korupcije enako pomembni, bistvenega napredka ni bilo. Celo nasprotno: med negativne primere je mogoče šteti ponavljajoče se zaplete pri vzpostavljanju ustreznega samostojnega institucionalnega okvirja delovanja Urada za varstvo konkurence; nezadostne in deloma nedomišljene spremembe predpisov na področju javnega naročanja ter zapleti pri interpretaciji predpisov s področja delovanja Agencije za trg vrednostnih papirjev. Enako velja za delovanje večine - ne pa vseh - inšpekcijskih služb, ki se tudi skozi zaznave in prijave komisiji pojavljajo kot pomemben element administrativne korupcije, vendar na njihovem področju - z vidika obvladovanja korupcijskih tveganj in boljše sistemske organiziranosti - ni prišlo do kvalitativnih sprememb.

Izrazito pomanjkljivo je še vedno področje financiranja političnih strank, ki pomeni izrazito tveganje za sistemsko korupcijo in korupcijo belih ovratnikov in glede katerega bo Slovenija še letos ponovno predmet posebne evalvacije s strani GRECA - glede na to, da zamuja z uresničitvijo njegovih priporočil. V postopku je sicer sprejem novele zakona, ki večinoma sledi priporočilom GRECA, vendar ni jasno, kdaj in v kakšni obliki bo sprejeta. Predvsem pa bo njeno izvajanje v veliki meri odvisno od tega, ali bo nadzornemu organu - Računskemu sodišču - država zagotovila dejanske kapacitete za izvajanje nadzornih pristojnosti, ki naj bi mu jih novela prinesla.

V sklepu je mogoče zapisati, da je korupcija v Sloveniji večji problem, kot smo si pripravljene priznati. Drži, da korupcija zaseda vse več prostora v javnem, političnem in strokovnem diskurzu, vendar te razprave pogosto niso konstruktivne. Zavzemanje za omejevanje korupcije pa je (pre)pogosto zgolj deklaratorne narave ali pa omejeno na "prepire" o učinkovitosti ali neučinkovitosti organov odkrivanja, pregona in sojenja. Tudi v strateških in razvojnih dokumentih, ki so v zadnjem obdobju predstavljeni javnosti, vprašanja povezana s korupcijo, vladavino prava in delovanjem nadzornih, pravosodnih in represivnih institucij ostajajo "statična" kategorija. Kot razvojni cilji Slovenije se izpostavljajo področja gospodarstva, kvalitete bivanja, socialne varnosti, tehnologije, znanosti, svobode in ekologije. To je razumljivo. Vendar

Veliko nadzornih institucij, ki so z vidika omejevanja korupcijskih tveganj ključne - npr. UVK - še vedno nima ustreznega institucionalnega in pravnega okvirja za svoje delovanje.

Nezadostna ureditev nadzora nad financiranjem političnih strank še naprej predstavlja izrazito tveganje za sistemsko in politično korupcijo.

Krepitev institucij pravne države in dvig integritete javnega sektorja mora postati ena od razvojnih prioritet Slovenije.

komisija z vso resnostjo opozarja, da bodo vsi ti projekti težko izvedljivi, če si država ne prizna, da za razvoj potrebuje delujoč imunski sistem v obliki močne pravne države, delujočih nadzornih institucij ter več odgovornosti in integritete javnega sektorja.

O Komisiji za preprečevanje korupcije

Komisija za preprečevanje korupcije je samostojen in neodvisen državni organ, ki z namenom krepitve učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji v okviru in na podlagi zakonov samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v ZIntPK in v drugih zakonih. Položaj samostojnega državnega organa je komisija pridobila že z uveljavitvijo Zakona o preprečevanju korupcije (v nadaljevanju: ZPKor) 1. januarja 2004, ki je bil v veljavi do 5. junija 2010, ko je začel veljati ZIntPK.

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

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