



KPK

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



Ocena stanja 2017

OCENA STANJA 2017 – Komisija za preprečevanje korupcije – Izdala, založila in financirala Komisija za preprečevanje korupcije (odgovorni urednik Boris Štefanec) v Ljubljani, maja 2018 – Urejanje in lektura: Nina Wabra Jakič in dr. Nina Marolt (KPK) – Oblikovanje in prelom: Nina Wabra Jakič in Deja Škoporc (KPK)

OCENA STANJA 2017

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 2018

Kazalo

Zakonodajni postopek spreminjanja in dopolnjevanja Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.....	2
Obravnava priznanih rabatov lekarnam za izdana zdravila na recept v breme Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS).....	5
Tveganja za prisotnost korupcije zaradi neprijavljanja »zapletov z medicinskimi pripomočki«.....	5
Sistemski pogled na (pre)visoke nabavne cene v zdravstvu zaradi posrednikov.....	6
Sodelovanje komisije na 9. posvetu »ETIKA V BELEM«.....	6
Obravnava sumov koruptivnih ravnanj, ki so povezana z izvajanjem številčno redkih načrtovanih medicinskih posegov.....	7
Obravnava sumov koruptivnih ravnanj na področju izvajanja medicinskih raziskav.....	8
Dolžno izogibanje nasprotju interesov v svetih javnih zavodov ter pri imenovanju predstavnikov ustanovitelja v svete javnih zavodov.....	9
Področje postopkov javnega naročanja in javnih razpisov.....	12
Področje plačil članom organov vodenja in nadzora v družbah s kapitalsko naložbo države.....	14
Lobiranje.....	15

Zakonodajni postopek spreminjanja in dopolnjevanja Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije

Od marca 2015 dalje poteka postopek priprave sprememb in dopolnitev Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Zakon, ki je bil sprejet leta 2010 ter nato že leta 2011 dvakrat spremenjen in dopolnjen, je sicer z vidika nabora institutov in orodij za boj proti korupciji zelo kakovosten in ga kot takšnega ocenjuje tudi mednarodna skupnost, pa vendar je Komisija za preprečevanje korupcije (komisija) pri njegovem izvajanju v praksi zaznala več pomanjkljivosti ter v javnem pismu najvišjim državnim funkcionarjem¹ predlagala sprejem novele ZIntPK že konec leta 2013.

Temeljni cilj ZIntPK je, da država zagotovi pogoje za pošteno, profesionalno in transparentno opravljanje dela uslužbencev in funkcionarjev ter s tem nadaljnje učinkovito uresničevanje strateških ciljev, določenih v Resoluciji o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 85/04, Resolucija). Cilj zakona je tudi spodbujanje poštenega in transparentnega vedenja javnih uslužbencev ter spodbujanje dobrih praks vseh vpletenih v procese odločanja. Pri tem ima komisija kot samostojni in neodvisni državni organ osrednjo vlogo tako pri obravnavi posamičnih primerov kot pri krepitvi in upravljanju institucionalnega omrežja protikorupcijskih dejavnosti, integritete in transparentnosti predvsem v javnem sektorju. S tem namenom zakon opredeljuje integriteto in transparentnost kot standard oziroma stanje visoke ravni (samo)zavedanja odgovornosti in pripravljenosti posameznika, institucij in družbe za obvladovanje korupcije.

Gre torej za temeljni protikorupcijski zakon, ki, poleg tega, da določa temeljne institute in orodja s področja preprečevanja korupcije, opredeljuje pristojnosti in naloge komisije, določa postopke njenega delovanja, opredeljuje njeno sestavo ter postopek izbora in imenovanja njenih funkcionarjev, način odločanja, javnost delovanja in nadzor nad njenim delom. Ravno pristojnosti komisije ter postopki njenega delovanja predstavljajo pomembnejši del omenjene novele ZIntPK, zaradi katerega ima komisija še zlasti močan interes, da se zakonodajni postopek čim prej zaključi. Komisija se je namreč v zadnjih treh letih morala spopasti s sodno prakso slovenskih sodišč, predvsem Vrhovnega sodišča RS, v zvezi s pravnim statusom njenih ugotovitev o konkretnem primeru, enega od aktov, ki jih komisija izdaja, ko obravnava sume korupcije oziroma nekatere druge kršitve določb ZIntPK.

Komisija je namreč v obdobju dobrega leta dni (v letu 2015 in letu 2016) prejela dve sodbi Vrhovnega sodišča RS, v katerih je Vrhovno sodišče RS ugotovilo kršitve ustavne pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS. V drugi sodbi je sodišče zavzelo stališče, da imajo ugotovitve o konkretnem primeru status upravnega akta po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek. To pomeni, da morajo biti spoštovane procesne garancije, ki jih zagotavlja ta zakon, ki pa hkrati ne more zagotoviti zaščite prijavitelja, enega od najpomembnejših procesnih varovalk, kot jih določa ZIntPK in jih mora komisija pri svojem delu spoštovati. Tako je druga sodba Vrhovnega sodišča RS v primerjavi s prvo pri izvajanju določb ZIntPK v zvezi s postopki, ki jih komisija vodi, zanjo pomenila povsem nov preobrat, razjasnitev tega ter še nekaterih drugih postopkovnih vprašanj pa je za komisijo in njeno delovanje bistvenega pomena.

Ker gre za temeljni zakon, ki določa okvir delovanja komisije, je toliko pomembneje, da so zakonodajne rešitve, ki jih bo zakonodajalec sprejel, utemeljene ter usklajene med vsemi bistvenimi deležniki zakonodajnega postopka. Slednje tako nujno zahteva aktivno vključitev komisije v vse faze zakonodajnega postopka, za kar pa je potrebna tudi njena pravočasna obveščенost o delovnem gradivu, ki je nastajalo tekom zakonodajnega postopka. Vendar pa komisija ugotavlja, da se tekom zakonodajnega postopka, ki še vedno poteka oziroma je zaradi trenutne politične situacije zastal, sooča s številnimi preprekami pri prizadevanjih, kako področje boja proti korupciji kar najbolj kakovostno, pa tudi hitro urediti. Zato je o nujnosti prenove ZIntPK ter pomanjkljivostih samega zakonodajnega postopka komisija že večkrat

¹ Javno pismo komisije je dostopno na spletni strani https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Javno_pismo_KPK_3.12.2013.pdf

obvestila najvišje državne funkcionarje, vključno s predsednikom republike in predsednikom vlade, pa tudi javnost in mednarodno skupnost. Pri tem komisija ocenjuje, da najvišji državni organi, kljub javnim zavezam k uspešnemu boju proti korupciji, svojih zavez ne uresničujejo. To je vidno predvsem v dolgotrajnem zakonodajnem postopku spreminjanja in dopolnjevanja ZIntPK.

Dve leti po javnem pozivu najvišjih funkcionarjev komisije k pripravi novele ZIntPK je Vlada RS namreč končno naredila korak naprej in 8. 1. 2015 sprejela Program ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije za obdobje 2015-2016, ki med ukrepi določa tudi pripravo osnutka sprememb in dopolnitev ZIntPK. Nosilec izvedbe ukrepa je bilo Ministrstvo za javno upravo, ki naj bi novelo pripravilo v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje in komisijo.

Medresorska delovna skupina pri Ministrstvu za javno upravo, katere člani so bili tudi predstavniki komisije, je bila oblikovana marca 2015 in je pričela s svojim delom. Rok za pripravo osnutka novele ZIntPK je bil 31. 12. 2015, ko bi, v skladu s Programom Vlade RS, moral biti pripravljen osnutek sprememb in dopolnitev ZIntPK. Pri delu glede priprave novele ZIntPK je sodelovala tudi civilna družba, ki je aktivno podajala svoje predloge in pripombe. Svoje delo je medresorska delovna skupina zaključila marca 2016, ko je pripravila poročilo, ki je vsebovalo pregled problematičnih sklopov ZIntPK z oceno ter obrazložitev potrebnih sprememb in dopolnitev zakona po vsebinskih sklopih.

Kljub temu da je bilo delo v zvezi s pripravo novele ZIntPK zaključeno in je bilo pričakovati, da bo prišlo do javne razprave predloga zakona skladno z navedbo Ministrstva za javno upravo na njihovi spletni strani,² je prišlo do nepojasnjene zastoje postopka. Čeprav je komisija ministra za javno upravo neposredno pozvala, da pojasni nastalo situacijo, pojasnila ni prejela.

V tistem obdobju je pritisk na slovenske državne organe, pristojne za področje ureditve boja proti korupciji, pričela vršiti tudi mednarodna skupnost, ki spremlja uspešnost Republike Slovenije kot članice različnih mednarodnih organizacij na področju boja proti korupciji. Mednarodna skupnost je namreč že večkrat pripoznala pomembnost dobrega zakona kot osnovo za učinkovit boj proti korupciji. Tako je februarja 2016 Delovna skupina proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (Delovna skupina OECD) opozarjala na nujnost sprejema novele ZIntPK, in sicer zaradi njenega priporočila, da je potrebno okrepiti jamstva ter izvesti dodatne korake za preprečitev, da bi bili organi pregona, pa tudi komisija podvrženi nedovoljenim političnim vplivom ali drugim dejavnikom, zaradi česar bi bilo njihovo neodvisno in učinkovito delovanje ogroženo. Delovna skupina OECD je zato Republiko Slovenijo, svojo članico, pozvala k čimprejšnjemu zaključku zakonodajnega postopka sprejemanja novele ZIntPK, saj je ta korak ocenjevala kot bistven za okrepitev vloge komisije v boju proti korupciji. Zavezo, da bo novela ZIntPK čim prej sprejeta, sta takrat OECD-ju dala tako predsednik republike Borut Pahor kot tudi predsednik vlade Miro Cerar. Enako zagotovilo, da je Republika Slovenija zavezana k boju proti korupciji ter da bo čim prej sprejela novelo ZIntPK, je bilo dano tudi kasneje na zasedanju Delovne skupine OECD v juniju 2016, ki se ga je udeležila tudi komisija.

V poletnih mesecih 2016 je Ministrstvo za javno upravo v sodelovanju s komisijo in Ministrstvom za pravosodje nadaljevalo s pripravo novele ZIntPK ter javno obravnavo načrtovalo v avgustu in septembru 2016, a julija 2016 je s spremembo Zakona o državni upravi pristojnost za pripravo sprememb in dopolnitev zakona po odločitvi zakonodajalca prevzelo Ministrstvo za pravosodje. S tem, je Ministrstvo za pravosodje postalo pristojno tudi za sistemsko urejanje omejevanja korupcije³ ter novembra 2016 predlog novele ZIntPK posredovalo v javno razpravo in tudi v širše strokovno usklajevanje, ki se je zaključilo konec leta 2016.

V tem času se je komisija seznanila s sodno prakso Vrhovnega sodišča RS, ki je terjala čimprejšnjo razjasnitev nekaterih pravnih vprašanj, vezanih na postopke, ki jih je vodila komisija. Kot že omenjeno, je Vrhovno sodišče RS ocenilo, da je komisija pri vodenju postopkov kršila ustavno pravico do enakega varstva iz 22. člena Ustave RS, kar je predstavljalo za komisijo ne le tveganje, da ob nerazjasnitvi pomembnih procesnih vprašanj, ki si jih je obetala od novele ZIntPK, tvega

² Dostopno na spletni strani http://www.mju.gov.si/nc/si/novinarsko_sredisce/novica/article/1328/5831/.

³ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1J) je dostopen na spletni strani <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2016-01-2246?sop=2016-01-2246>.

vodenje postopkov na način, ko bi ne le posegla v pravice vpletenih oseb, temveč bi tudi škodila svojemu ugledu in zaupanju, ki ga javnost ima vanjo, če bi prihajalo do tovrstnih sodnih odločb v prihodnje.

Komisija je tako ocenila, da je potrebno postopek priprave novele ZIntPK pospešiti, ne le zaradi časovnih okvirjev, ki si jih je Vlada RS sama zadala s sprejemom Programa Vlade RS za preprečevanje korupcije za obdobje 2015-2016 ter zavez mednarodni skupnosti, ki jih je Republika Slovenija dala, temveč zaradi same vloge komisije na področju boja proti korupciji in pričakovanj, ki jih ima do nje splošna javnost, pa tudi posamezne institucije slovenskega javnega in zasebnega sektorja. Decembra 2016 je k hitrejšemu ukrepanju v zvezi z novelo ZIntPK pozvala predsednika vlade dr. Mira Cerarja ter ministra za pravosodje mag. Gorana Klemenčiča (prvič ju je k tvornemu sodelovanju pozvala oktobra istega leta, vendar odgovora ni prejela).

Neodzivnost najvišjih funkcionarjev v zvezi s pozivi komisije pa ni bila edini pokazatelj, da je bila komisija od prenosa pristojnosti na Ministrstvo za pravosodje postavljena na stranski tir glede njene vloge v zakonodajnem postopku. Tako komisija tudi ni bila soorganizatorica okrogle mize, ki jo je Ministrstvo za pravosodje konec leta 2016 organiziralo na temo novele ZIntPK - ministrstvo je okroglo mizo organiziralo v sodelovanju z nevladno organizacijo Transparency International Slovenija. Prav tako komisija med samim procesom priprave novele zakona, ki definira in daje zakonsko podlago za njeno delovanje, ni bila povabljena k vsem medresorskim razpravam - eno od zadnjih verzij predloga novele je oktobra 2017 prejela šele po protestnem pismu predsedniku vlade in vsem ministrom oziroma ministrstvom glede popolne ignorance z ne vključevanjem v razpravo in neseznanjanjem z vsebino novele, z zadnjimi štirimi verzijami novele v decembru 2017 in januarju 2018, ki so bile sicer posredovane v medresorsko usklajevanje, pa prav tako ni bila seznanjena. Tudi informacijo o obravnavi predloga novele zakona na seji Vlade RS je komisija sama zasledila na dan obravnave le v medijih, šele obravnava na vladi pa ji je omogočila tudi seznanitev s končno verzijo predloga novele zakona, ki ureja njeno delovno področje.

Na podlagi zapisanega torej ni presenetljivo, da je v okviru tovrstnega netransparentnega in izključujočega procesa prišlo do znatnih razhajanj med željami in pričakovanji komisije ter predlogom novele, ki ga je Vladi RS predložil pripravljavec zakona. Da je sama novela ZIntPK dobila razsežnosti, ki v skladu z nomotehničnimi predpisi celo zahtevajo pripravo čisto novega zakona in ne le zgolj spremembo in dopolnitev obstoječega, je opozorila tudi Služba Vlade RS za zakonodajo junija 2017. Kljub negativnemu mnenju pa je sedanja vlada na seji 18. 11. 2018 sprejela takšno besedilo novele ZIntPK in ga posredovala v obravnavo Državnemu zboru RS. Zaradi prihajajočih državnozborskih volitev predlog zakona tam ni bil uvrščen na dnevni red prihajajočih sej Državnega zbora RS in, vsaj za zdaj, je zakonodajni postopek ustavljen. Protikorupcijski boj je ponovno postavljen na stranski tir in čaka novo vlado!

Obravnava priznanih rabatov lekarnam za izdana zdravila na recept v breme Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS)

Komisija je v letu 2014 od Javne agencije RS za varstvo konkurence v reševanje prejela prijavo suma korupcije na področju priznavanja rabatov za prodana zdravila. Komisija je po preučitvi zadeve ugotovitve Urada Vlade RS za preprečevanje korupcije iz leta 2003 (na primer nabave zdravil brez izvedbe javnih razpisov) v letu 2014 nadgradila z novimi dejstvi. Ugotovljeno je bilo, da rabate na izdano količino zdravil na recept zavarovancem ZZZS-ja od veleadrogeristov oziroma grosistov zahtevajo lekarne. Komisija je kot neupravičeno ocenila, da so končni koristniki odobrenih rabatov lekarne, kajti lekarne le kupujejo in izročajo zdravila zavarovancem ZZZS-ja na izdani recept v breme ZZZS-ja. Strokovno pravilno bi bilo, da bi rabat na količino nabavljenih zdravil pripadal ZZZS-ju kot končnemu plačniku zdravil. Komisija je navedla, da grosisti letno odobrijo popuste v višini preko osem milijonov evrov.

Komisija je 11. 9. 2014 v dokumentu št. 06210-226/2014-7 Ministrstvu za zdravje in ZZZS-ju podala predlog za izvršitev sistemskih sprememb na področju priznavanja rabatov za obseg izdanih zdravil na recept zavarovancem ZZZS-ja ter z ugotovitvami seznanila Računsko sodišče RS. ZZZS se je strinjal s predlogom komisije, da bi morali biti prejeti rabati za zdravila knjiženi v prihodkih ZZZS-ja. Ministrstvo za zdravje je v letu 2014 na prejeti predlog podalo pojasnilo, da se v celoti pridružuje mnenju komisije ter predlogu za izvedbo sistemskih sprememb, s katerimi bi se na ustrenejši in preglednejši način uredilo področje priznavanja rabatov za zdravila, ki so financirana iz javnih sredstev.

Iz revizij, ki jih je opravilo Računsko sodišče RS, izhaja, da so bile ugotovitve komisije pravilne. ZZZS je izrazil interes, da se v dokument »Splošni dogovor za leto 2018« vnese določba, da lekarne zaračunavajo ZZZS-ju zdravila za recepte po nabavni ceni, znižani za vrednost vseh popustov, za poznejše popuste pa naj lekarne ZZZS-ju izdajo dobropise. Vlada RS in Ministrstvo za zdravje predloga ZZZS-ja za saniranje obstoječega stanja nista sprejela. Posledično priznani rabati na količino nabavljenih zdravil na recept zavarovancem ZZZS-ja še naprej ostajajo »v lasti« lastnikov lekarn, ne predstavljajo pa prihodka ZZZS-ja in ne morejo biti namenjeni pokrivanju stroškov zdravljenj pacientov.

Tveganja za prisotnost korupcije zaradi neprijavljanja »zapletov z medicinskimi pripomočki«

Komisija je v letu 2016 zaključila z obravnavo problematike medicinskih pripomočkov. 13. 12. 2016 je izdala načelno mnenje, kjer je zapisala, da se tveganja za prisotnost korupcije pojavijo takrat, ko se izvajalci zdravstvene dejavnosti pri obravnavi pacientov seznanijo z »zapleti z medicinskimi pripomočki« (vigilanca), o čemer pa ne obvestijo Javne agencije RS za zdravila in medicinske pripomočke (JAZMP). Na mednarodnem zdravstvenem kongresu 10. 11. 2016 v prostorih Zdravniške zbornice Slovenije je bilo predstavljeno rjavenje (oksidacija) v telo vgrajenih kovinskih protez in lomljenje v telo vgrajenih plastičnih protez. JAZMP je komisiji pojasnila, da v času od januarja 2012 do novembra 2016 ni prejela poročil v zvezi z rjavenjem nerjavečih protez, v zvezi s plastičnimi protezami pa je prejela sedem poročil s pojasnili, da je proizvajalec plastičnih protez izvedel odpoklic še nevgrajenih protez.

Komisija ugotavlja korupcijsko tveganje v tem, da zdravstveno osebje in drugi pristojni ne sporočajo vigilančnih zapletov pristojni JAZMP, ker vedo, da bo imel proizvajalec medicinskega pripomočka in/ali njegov trgovec s tem težave (52. člen Zakona o medicinskih pripomočkih), saj bo moral sodelovati pri izvajanju korektivnih ukrepov v okviru vigilance medicinskih pripomočkov, s tem pa so povezani nastali stroški. Zdravstveno osebje ima neposredne povezave s proizvajalci in/ali trgovci, od katerih na podlagi izraženega interesa pridobiva donacijska in/ali sponzorska sredstva za izobraževanja in usposabljanja. Proizvajalec in/ali dobavitelj »lažje« nameni donacijska in sponzorska sredstva za namen izobraževanja zdravstvenih delavcev, kot da je vključen v vigilančne zaplete ter ima s tem povezane stroške in »slabo ime«.

Komisija je podala priporočilo, naj se uredi, da stroški odprave zapleta z medicinskimi pripomočki, ki so posledica neustrezne kakovosti oziroma stvarnih napak na medicinskih pripomočkih, za katere odgovarja proizvajalec, ne bremenijo Zavoda za zdravstveno zavarovanje. Proizvajalec in/ali njegov trgovec morata zaradi izdelka neustrezne kakovosti prevzeti odgovornost za nastalo škodo in nositi finančne posledice. Zaradi neustrezne kakovosti medicinskih pripomočkov, ki so vgrajeni v paciente, imajo finančne in druge posledice tudi pacienti, kar bi bilo treba ustrezno urediti (pacienti imajo pravico vedeti).

Komisija na osnovi pojasnil, ki jih je v letu 2018 v zvezi z ortopedijo javno objavil UKC Maribor, ugotavlja, da so bile ugotovitve komisije iz leta 2016 pravilne. Pravilnost ugotovitev komisije in podanih predlogov je razvidna tudi iz objavljenega članka z naslovom »Inovacijska past: Izmenljivi vrat totalne kolčne endoproteze«, ki je objavljen v reviji Zdravstveni vestnik marec-april 2017 in ki opozarja na nujnost vzpostavitve registra medicinskih pripomočkov, kar je predlagala tudi komisija.

Sistemski pogled na (pre)visoke nabavne cene v zdravstvu zaradi posrednikov

Komisija je v zvezi z izvajanjem nakupa medicinskih pripomočkov 24. 10. 2016 v dokumentu podala vsebinsko različna sistemska priporočila, ki se nanašajo predvsem na nabavne poti medicinskih pripomočkov od proizvajalca do končnega uporabnika, izdelavo razpisne dokumentacije in neobstoj sprejetih standardov za slovenske paciente. Komisija je opozorila, da v Republiki Sloveniji nimamo vzpostavljenega registra za medicinske pripomočke (vzpostavljen je le za slovenske proizvajalce medicinskih pripomočkov). Komisija je ugotovila sum segmentacije trga s strani multinacionalk, kar slednjim omogoča razdelitev svojih odjemalcev v skupine, ki se razlikujejo po določenih značilnostih. Z izvajanjem segmentacije se namreč multinacionalke lažje približajo zahtevam svojih kupcev in odkrivanju njihovih potreb (na primer interesi za prejem donacijskih sredstev), s tem pa tudi uspešneje zadovoljujejo potrebe svojih kupcev (bolnišnic oziroma zdravnikov – odločevalcev). Uspešnost multinacionalk je torej odvisna od poznavanja njihovih trgov in kupcev na teh trgih. Če kupci (bolnišnice in zdravniki v bolnišnicah) na nekaterih trgih pri nabavi medicinskih pripomočkov zahtevajo tudi stalna izobraževanja za izdelke multinacionalk, ki so že na trgu, in za izdelke, ki predstavljajo novosti, ter za razne druge namene, mora multinacionalka takšne zahteve prepoznati, kar v praksi naredi s segmentacijo trgov. To pomeni, da segmentacija trgov privede do različnih cen enakih izdelkov za različne trge.

Ministrstvo za zdravje oziroma drugi pristojni organi so se zaradi večjega števila naročnikov odločili za izvajanje skupnih javnih naročil, kar naj bi omogočalo nižje nabavne cene. Komisija na osnovi poznavanja področja nakupov medicinske opreme in zdravil meni, da izvajanje skupnih javnih naročil za večje število naročnikov ne bo prineslo znižanja nabavnih cen, saj je trženje teh izdelkov s strani multinacionalk najpogosteje zaupano njihovim predstavnikom oziroma trgovcem po posameznih trgih (na primer za slovenski trg, za vzhodni trg in tako dalje), na teh trgih pa nastopa zgolj en (pooblaščen oziroma »njihov«) ponudnik (trgovec oziroma zastopnik) s svojo cenovno politiko za ta trg.

Če bi imeli izvajalci zdravstvenih dejavnosti in lekarne v javni zdravstveni mreži možnost nakupa potrebne medicinske opreme in/ali zdravil izvršiti pri katerem koli ponudniku teh izdelkov, ki nudijo dobavo istih artiklov po bistveno nižji ceni, kot je bila dosežena cena z izvedenim javnim naročilom, znotraj EU, bi lahko na ta način zavarovancem ZZS-ja javna zdravstvena mreža nudila na primer večji obseg storitev, istočasno pa bi se v precejšnji meri odpravila korupcijska tveganja, ki so posledica neposrednih povezav zdravstvenega osebja s proizvajalci oziroma njihovimi trgovci. Doseganje nižjih nabavnih cen bi vodilo do učinkovitejšega upravljanja s korupcijskimi tveganji, istočasno pa bi na podlagi zniževanja stroškov vodilo k boljšim poslovnim rezultatom javnih zdravstvenih zavodov.

Sodelovanje komisije na 9. posvetu »ETIKA V BELEM«

Komisija je v letu 2017 kot soorganizator sodelovala na 9. posvetu »ETIKA V BELEM« na temo »Kako organizirati in financirati zdravstvo v Sloveniji, da bodo državljanom dolgoročno zagotovljene varne in kakovostne storitve«. Komisija je na strokovnem posvetu izpostavila problematiko vpliva hkratnega izvajanja javne in zasebne zdravstvene dejavnosti na čakalne vrste in na korupcijo v javnem zdravstvu.

Z umikanjem javnega sektorja iz vloge izvajalca zdravstvenih storitev mora le-ta poglobiti vlogo regulatorja in nadzornika zdravstvene dejavnosti, s čimer varuje javni interes in interes uporabnikov (zavarovancev ZZS-ja). Naloga regulacije je,

da išče sožitje oziroma sinergijske učinke med javnimi in zasebnimi interesi. Regulacija ne sme biti zgolj zbir zapovedi, oblik nadzora in načinov kaznovanja, ki se vsiljuje zasebnemu sektorju, saj lahko učinkovito deluje le ob načelnem strinjanju z zasebnim sektorjem o njenih pravilih, istočasno pa lahko pretirana »uskklajenost« regulatornih mehanizmov z interesi zasebnega sektorja predstavlja nevarnost za javni interes.

Če bodo spremembe delujočega zdravstvenega sistema temeljile na predhodno izdelanih ugotovitvah o obolevnosti, postavljeni javni zdravstveni mreži, analizi stanja in ravni preskrbe izvajalcev zdravstvenih storitev, analizi mehanizmov regulacije in nadzora, analizi interesnih skupin, ki so že, in tistih, ki želijo vstopiti v javno zdravstveno mrežo, ter finančni analizi, bo imela pot do sprememb ustrezno podlago in bo transparentnejša, tveganja za prisotnost koruptivnih dejanj pa bodo manjša.

Zdravstvene storitve nimajo značilnosti trga klasičnih storitev. Pri njih obstaja informacijska asimetrija. Storitve ponujajo izvajalci zdravstvenih storitev, uporabniki zdravstvenih storitev pa običajno nimajo znanj za odločanje o tem, pri katerem izvajalcu zdravstvene storitve in kakšno storitev bodo »vzeli«. Dolžnost zdravnika je, da pacienta na njemu razumljiv način seznanji z informacijami, ki so pomembne za sprejetje odločitve o zdravljenju, kar je nujna predpostavka za uresničevanje pravice do svobodnega odločanja o lastnem zdravju ter posledično za veljavnost pacientove privolitve v zdravljenje. Vprašanje pa je, kakšne zaključke bi pacient naredil, če bi kasneje izvedel, da je njegov zdravnik »na plačilnem seznamu« proizvajalca zdravila A (na primer proizvajalec zdravila A namenja donacijska sredstva za tega zdravnika za kritje njegovih stroškov obiska mednarodnega kongresa, neposredno ali posredno mu plača sodelovanje pri izvedbi medicinske raziskave IV. faze, namenja donacijska in/ali sponzorska sredstva njegovemu društvu in tako dalje). Če je zdravnik »na plačilnem seznamu« proizvajalca zdravila A, lahko pacient upravičeno dvomi v nepristransko pojasnilno dolžnost zdravnika in s tem tudi v ustreznost predlaganega zdravljenja. Obstajajo torej korupcijska tveganja na relaciji zdravnik – proizvajalec zdravil in zdravnik - proizvajalec medicinske opreme.

Multinacionalke in druge gospodarske družbe, ki ustvarjajo dobiček iz dejavnosti, vezane na izvajanje zdravstvene dejavnosti, na različne načine vplivajo in/ali poizkušajo vplivati na zdravnike, njihova združenja, na drugo zainteresirano javnost in seveda na zakonodajalca (lobiranje), da se njihova »okolica« oziroma pogoji poslovanja spremenijo tako, da bodo v kar največji meri ustrezali njihovim interesom, to je ustvarjanju dobička lastniku kapitala. Seveda je navedeno neizogibno povezano s korupcijskimi tveganji.

Obravnavanje sumov koruptivnih ravnanj, ki so povezana z izvajanjem številčno redkih načrtovanih medicinskih posegov

Komisija je v letu 2015 na lastno pobudo začela z obravnavo problematike izvajanja tistih načrtovanih medicinskih posegov (to niso urgentni posegi), ki so na letnem nivoju v Republiki Sloveniji s približno dvema milijonoma prebivalcev številčno redki. Če neka bolnišnica izvaja načrtovane posege, pri katerih zaradi majhnega števila pacientov ne more zagotoviti ustrezne kakovosti in varnosti pacientov, takšna dejavnost povzroča višja tveganja za prisotnost medicinskih napak, medicinskih zapletov in varnostnih incidentov. Istočasno se tudi za te številčno redke načrtovane medicinske posege zdravniki izobražujejo (pridobivanje donacijskih sredstev) in za te posege se kupuje potrebna medicinska oprema (nakupi s postopki javnega naročanja in nakupi brez postopkov javnega naročanja). Obravnava tega strokovnega področja je vsebinsko povezana s tveganji za prisotnost korupcije.

Komisija je na 10. posvetu »ETIKA V BELEM« 2. 2. 2018 z naslovom »Napake in malomarnost v zdravstvu ter defenzivna medicina« že predstavila problem majhnosti Republike Slovenije z vidika tveganj za nastanek medicinskih napak in medicinskih zapletov v povezavi s korupcijskimi tveganji. Prisotni predavatelji so izpostavili, da je Evropska komisija leta 2014 raziskala, kako so članice EU uveljavile 13 priporočenih ukrepov za varnost pacientov. Ugotovljeno je bilo, da je Irska uveljavila 12, Zvezna republika Nemčija in Združeno kraljestvo 10 in Kraljevina Nizozemska 9 ukrepov, v enajstih državah so uveljavili 8 ukrepov, Republika Slovenija pa je, skupaj z Romunijo, z le 3 uveljavljenimi ukrepi na zadnjem mestu.

Komisija v letu 2018 načrtuje sprejem zaključnega dokumenta z ugotovitvami na navedenem področju.

Obravnavanje sumov koruptivnih ravnanj na področju izvajanja medicinskih raziskav

Komisija je v letu 2016 po lastni pobudi začela z obravnavo problematike izvajanja medicinskih raziskav. Izvajanje medicinskih raziskav je soodvisno od (končnih) naročnikov raziskav, te pa večinoma predstavljajo svetovno znane multinacionalke, ki raziskave tudi neposredno ali posredno financirajo. Komisija v letu 2018 načrtuje sprejem zaključnega dokumenta z ugotovitvami na navedenem področju.

Dolžno izogibanje nasprotju interesov v svetih javnih zavodov ter pri imenovanju predstavnikov ustanovitelja v svete javnih zavodov

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

V letu 2017 je komisija obravnavala (bodisi na podlagi prijav bodisi na podlagi lastne pobude) večje število primerov članov svetov javnih zavodov (uradne osebe – člani organov upravljanja), ki so kot člani sveta javnega zavoda sodelovali pri razpravah oziroma glasovanjih o kandidatih za ravnatelje javnih zavodov, med katerimi pa so bili kandidati oni sami, njihovi družinski člani oziroma osebe, s katerimi imajo/so imele uradne osebe osebne, politične ali poslovne stike. Prav tako je komisija prejela večje število vprašanj glede imenovanja predstavnikov ustanovitelja, običajno lokalne samoupravne skupnosti, v svet javnega zavoda, pri čemer je bil kandidat za predstavnika ustanovitelja ali starš ali zaposleni v javnem zavodu.

37. člen ZIntPK-ja določa, da mora biti uradna oseba pri opravljanju svojih javnih 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-ja).

Zasebni interes uradne osebe skladno s 13. točko 4. člena ZIntPK-ja pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanj, 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, predstavljajo pa v konkretnem primeru 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 v skladu z 38. členom ZIntPK-ja izogniti na enega od naslednjih načinov:

- tako, da se v celoti izloči iz obravnave in odločanja oziroma opravljanja delovnih nalog v povezavi s konkretnim primerom ter 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.

Kot je 3. 7. 2012 zapisala komisija v svojem Sistemskem načelnem mnenju glede dolžnosti izogibanja nasprotju interesov pri odločanju na svetih javnih zavodov in podobnih kolektivnih organov subjektov javnega sektorja številka 06211-9/2012/24, je poleg vsega navedenega treba pojasniti in opozoriti, da nasprotja interesov po ZIntPK-ju po naravi stvari ne gre interpretirati kot omejevanja splošne glasovalne pravice, 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-ju 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 – če seveda določen glas ni posledica kakšnega kaznivega dejanja, na primer korupcijskega kaznivega dejanja). In ne nazadnje, omejitev glasovanja (skladno z omenjenim načelnim mnenjem) se ne nanaša na primere imenovanja oziroma izbire posameznika za funkcijo ali položaj znotraj posameznega organa, kjer imajo aktivno in pasivno volilno pravico zgolj člani tega organa (na primer, 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 še dodaja, da se v primerih sodelovanja uradne osebe v kolektivnih organih odločanja (na primer občinski svet, KMVVI, svet zavoda in tako dalje) 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 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. Slednje za zgoraj naveden konkreten primer, ni pomembno, ker gre v tem primeru tu za glasovanje uradne osebe zase oziroma za svojega družinskega člana.

Na tem mestu komisija poudarja še nekatere pomembne okoliščine glede razumevanja instituta nasprotja interesov, ki zadevajo vse uradne osebe in so se pojavile pri odločanju na lokalnem nivoju oziroma na svetih javnih zavodov v zadevah, ki jih je komisija obravnavala.

- a) Komisija ne priznava argumenta oziroma se ne more strinjati z izjavami uradnih oseb, ki v svojo obrambo navajajo, da bi vseeno prišlo do enakih odločitev, četudi bi bile izločene iz glasovanj, saj omenjeno dejstvo – torej, da bi rezultat ostal enak, ne glede na njihovo morebitno izločitev – ni pomembno pri dolžnem izogibanju nasprotju interesov. V trenutku, ko se kolegijski organ in njegovi člani z glasovanjem odloča/jo, sam rezultat namreč še ni vnaprej znan. Ravno zato mora biti uradna oseba izločena že pred samim glasovanjem oziroma obravnavo zadeve. Prav tako tudi ni pomembno, ali bi/je imela ta oseba odločen glas ali ne.
- b) Komisija se ne more strinjati z 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, saj je za to 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 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, pač pa, da druga oseba, neobremenjena s temi okoliščinami, odloči o takšnem vprašanju. In dokler takšna oseba (predstojnik) ne odloči o tem vprašanju, uradna oseba na dotični zadevi ne sme delati od trenutka obvestitve predstojnika do njegove odločitve (prvi odst. 38. člena ZIntPK-ja).
- c) Argument, da ni moč govoriti o nasprotju interesov, saj se vsi občani/občanke poznajo med seboj in imajo zato vsi med seboj osebne stike, je neutemeljen. v V povezavi s tem komisija pojasnjuje, da so osebni stiki takšni stiki med posamezniki, ki so zasebnopravne narave in o (kakovosti) katerih se osebe same individualno odločajo ter niso objektivno vnaprej podano dejstvo. Bistvena pri tem pa je 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 in tako dalje).

Prav tako je komisija pri odgovorih na vprašanja glede imenovanja predstavnikov ustanovitelja v svet javnega zavoda, ki bi bili hkrati starši otrok, ki javni zavod obiskujejo, in/ali pa zaposleni v javnem zavodu, zavzela mnenje⁴, da kadar je posameznik imenovan v svet zavoda s strani ustanovitelja, se pravi kot posameznik, ki naj bi skrbel za izvrševanje pravic in obveznosti ustanovitelja, hkrati pa je ta ista oseba zaposlena v javnem zavodu ali je starš otroka v javnem zavodu, se bodo po oceni komisije pojavile težave predvsem v primerih, ko interes občine kot ustanovitelja ne bo enak interesom zaposlenih ali staršev v javnem zavodu (oziroma si bodo ti interesi morda celo nasprotovali). V takem primeru se bo ustvaril najmanj videz, da ta posameznik ne bo ravnal objektivno in nepristransko. To pa pomeni, da se mora v svetu javnega zavoda v takem primeru vedno izločiti iz glasovanja in odločanja o zadevi, v kateri obstajajo različni interesi občine kot ustanovitelja na eni strani in delavcev oziroma zaposlenih v javnem zavodu na drugi strani. V nasprotnem primeru se bo namreč znašel v nasprotju interesov. Ker lahko pogosto dolžno izločanje člana sveta javnega zavoda ohromi delo tega organa, je v povezavi s tem komisija priporočila, da občina v pazi na morebitno nasprotje interesov in v svete javnih zavodov ali na druge položaje ne imenuje oseb, ki bi lahko zastopale tudi interese, drugačne od interesov občine, s čimer so vnaprej preprečene situacije, v katerih bi se lahko pojavilo nasprotje interesov.

⁴ Primerjaj tudi Pojasnilo številka 135 z dne 1. 4. 2010 ter odgovore na vprašanja, objavljeni na spletni strani komisije, na primer odgovor z dne 24. 4. 2012 št. 06262-1/2012-72, odgovor z dne 8. 3. 2012 št. 06262-1/2012-46, odgovor z dne 9. 5. 2012 št. 06262-1/2012-80, odgovor z dne 21. 9. 2011 št. 001-1/2011-782.

Področje postopkov javnega naročanja in javnih razpisov

Ko je govora o korupciji, je eno od še posebej perečih področij, za katero lahko rečemo, da je zelo izpostavljeno korupcijskim tveganjem, področje postopkov javnega naročanja. Javna naročila namreč predstavljajo velik delež bruto domačega proizvoda (BDP). Kot navaja dokument Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) *Boj proti korupciji v javnem sektorju* iz leta 2013, naj bi šlo v svetovnem okviru v povprečju za od 13 do 20 % BDP-ja, medtem ko v poročilu mednarodne nevladne organizacije Transparency International *Omejevanje korupcije v javnem naročanju* iz leta 2014 naletimo na oceno, da je na letni ravni v svetovnem okviru za javna naročila porabljenih 9,5 bilijonov ameriških dolarjev oziroma dobrih 8 bilijonov evrov javnih sredstev. Iz Statističnega poročila o javnih naročilih, oddanih v letu 2016 v Republiki Sloveniji, izhaja, da je bilo v letu 2016 oddanih za približno 3,9 milijarde evrov javnih naročil, kar predstavlja 9,84 odstotni delež BDP-ja Republike Slovenije.

Korupcija v postopkih javnega naročanja torej pomeni izjemne finančne izgube javnega denarja, vendar pa v primeru tovrstne korupcije ne smemo govoriti le o finančnih stroških, temveč tudi o vplivih na zmanjševanje kakovosti proizvodov in storitev na trgu, konkurence na trgu, lahko tudi o vplivih na problem varnosti in o možnosti, da s korupcijo okuženi postopki javnega naročanja in javnih razpisov ne zadovoljijo dejanskih potreb javnosti.

Analiza prijav na temo sumov nepravilnosti na področju postopkov javnega naročanja in javnih razpisov, ki jih je v zadnjih nekaj letih prejela Komisija za preprečevanje korupcije (komisija), kaže, da so prijavitelji (največkrat neizbrani ponudniki) izgubili zaupanje v institucije, ki po svoji osnovni funkciji nadzirajo porabo javnih sredstev oziroma so pristojne za vlaganje zahtevkov za revizijo postopkov javnega naročanja. Velikokrat se zgodi tudi, da komisija predstavlja zgolj »obvod« do pristojnih organov (na primer Državna revizijska komisija). Obvod je mišljen predvsem v smislu, da se vsak neizbrani ponudnik, potencialni ponudnik ali ponudnik, ki meni, da je javno naročilo oddano privilegiraneemu izbranemu ponudniku, lahko, skladno z Zakonom o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13, 90/14 – ZDU-11 in 60/17); ZPVPJN), obrne na naročnika v obliki zahtevka za revizijo. Vložitev zahtevka za revizijo pa za ponudnika pomeni relativno velik strošek v obliki takse (71. člen ZPVPJN). Ti ponudniki tako pogosto želijo komisijo izkoristiti za tako imenovani obvod, kar pomeni, da na komisijo pošljejo prijavo, ta pa mora, skladno s 43. členom Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije (Uradni list RS, št. 24/12), vsako prijavo, ki ne spada v njeno pristojnost, odstopiti v reševanje pristojnemu organu.

Kljub nekajkrat spremenjeni in dopolnjeni zakonodaji na področju postopkov javnega naročanja v Republiki Sloveniji komisija vedno znova zaznava in ugotavlja, da so korupcijska tveganja v postopkih javnega naročanja še vedno prisotna. Korupcijska tveganja so zaznana predvsem na strani ponudnikov (v večini seveda neizbranih ponudnikov), kar se kaže v številu prejetih prijav na temo postopkov javnega naročanja, ki jih komisija prejme v okviru vseh prijav. Dejstvo je, da se predvsem neizbrani ponudniki še vedno obračajo na komisijo kot na neke vrste »rešilno bilko«, saj očitno menijo, da so organi, ki so primarno pristojni za urejanje skladnosti postopkov javnega naročanja, dokaj nemočni oziroma neuspešni pri svojem delu. Številne pravne osebe oziroma lastniki zasebnih gospodarskih družb, ki so neuspešni v postopkih javnega naročanja, po lastni oceni oziroma prepričanju menijo, da postopek izbire naročnika ni bil pošten oziroma strokovno pravilen, zato se obrnejo na komisijo s pričakovanjem, da bo z vključitvijo komisije v konkretne zadeve njihov namen v celoti ali vsaj deloma dosežen. Iz navedenega razloga številne prijave ne sodijo v pristojnost komisije.

Na podlagi tega je pomembno, da organi kot so komisija, Javna agencija RS za varstvo konkurence, Računsko sodišče RS in Direktorat za javno naročanje Ministrstva za javno upravo (kot nosilci zakonodaje s področja postopkov javnega naročanja) tvorno sodelujejo, kar lahko pripomore tako k učinkovitejšemu nadzoru nad izvajanjem postopkov javnega naročanja kot tudi k predlogom morebitnih ustrežnejših sprememb predpisov s področja javnega naročanja, še posebej na občutljivih in s finančnega vidika pomembnih področjih javnega naročanja kot so zdravstvo, infrastruktura in tako

naprej. V skladu z navedenim zavedanjem bo komisija v letu 2018 dodatno pozornost posvetila sodelovanju pri uveljavljanju pravic zagovornikov javnega interesa, med katerimi je tudi sama, ter sistemski preučitvi in opredelitvi do zaznanih korupcijskih tveganj v postopkih javnega naročanja.

Področje plačil članom organov vodenja in nadzora v družbah s kapitalsko naložbo države

Plačila poslovnim osebam v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnostih so urejena v Zakonu o prejemkih poslovnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 21/10, 8/11– ORZPPOGD4 in 23/14; ZDIJZ-C) oziroma tako imenovanem Lahovnikovem zakonu in v Uredbi o določitvi najvišjih razmerij za osnovna plačila ter višine spremenljivih prejemkov direktorjev z dne 15. 05. 2010.

Nekatera podjetja v državni lasti, kot na primer Družba za upravljanje terjatev bank (DUTB, d.d.), so izvzeta iz določil tako imenovanega Lahovnikovega zakona in si plače določajo (konkretno DUTB, d.d.) na podlagi tako imenovane Politike prejemkov (politiko prejemkov potrjuje Vlada RS). Konkretno se je tudi politika prejemkov v primeru DUTB, d.d., od njene ustanovitve spreminjala in prilagajala glede na "potrebe" organa upravljanja (izvršni direktorji) kot tudi organa nadzora (neizvršni direktorji). Tako se je politika prejemkov spremenila štirikrat, in sicer dvakrat v letu 2013 in po enkrat v letih 2015 in 2016.

Komisija ugotavlja, da se je v letih 2016 in 2017 določba tako imenovanega Lahovnikovega zakona, ki plače članom upravljanja v družbah v večinski lasti Republike Slovenije omejuje navzgor, in sicer na največ petkratnik povprečne bruto plače v skupini, že izkazala za neustrezno. Izkazalo se je namreč, da zakon zanemara dejstvo, da je pri oblikovanju plač vodilnih kadrov treba upoštevati tudi druge pomembne vidike, kot so na primer stanje konkurence na področju poslovanja določene družbe, stopnja izvozne usmerjenosti posamezne družbe, stanje panoge, zastavljeni cilji poslovanja družbe in finančno-poslovni uspehi družbe (preseganje zastavljenih ciljev ali morebitno nedoseganje zastavljenih ciljev). V letu 2016 je bilo nekaj poskusov spremembe zakona, vendar v okviru vladajočih in opozicijskih strank ni bilo dovolj politične podpore, niti volje, da bi se spremembe plačne politike poslovnih oseb v družbah v večinski lasti Republike Slovenije vsaj podrobno preučile. Komisija na podlagi zaznane problematike nadalje ugotavlja, da zakon neustrezno ureja tudi situacijo, ko družba z namenom izboljšanja poslovanja in delovanja ter pod obstoječimi omejitvami (pomanjkanje kadra), ki vladajo na trgu dela pri določenih vejah strokovnih kadrov, potrebuje in želi pridobiti najboljši kader z mednarodnega trga, vendar tega zaradi zakonske omejitve plač navzgor ne more pridobiti. Komisija je tako pri pregledu zapisnikov razprav nadzornih organov družb ter medijskih objav zaznala, da družbe precej časa posvečajo razpravi o temi obvodov zgoraj navedene zakonske določbe, kar je po mnenju komisije nesprejemljivo, hkrati pa še dodatno utemeljuje dejstvo o potrebnosti razmisleka na temo predlogov sprememb zakonskih omejitev glede izplačil poslovnim osebam v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnim lokalnim skupnostim.

Navedenemu področju bo komisija pozornost namenila tudi v okviru poročila, ki ga v letu 2018 pripravlja glede poslovanja DUTB, d.d. (DUTB, d.d., namreč preko imenovanja članov nadzornih svetov v družbe z njihovo lastniško naložbo aktivno sodeluje tudi pri izborih poslovnih oseb družb v večinski lasti Republike Slovenije ter razpravah o dohodkih navedenih oseb).

Lobiranje

Temeljni namen ureditve lobiranja v ZIntPK-ju je učinkovit nadzor lobiranja in drugih nejavnih vplivov na odločanje v zadevah javnega pomena ter s tem krepitev transparentnosti dela formalnih centrov moči in odločanja na državni in lokalni ravni, spodbujanja strokovnosti in uspešnosti pri uresničevanju javnega interesa, spoštovanja načela demokratičnosti ter enakopravnega dostopa posameznikov in interesnih skupin do postopkov odločanja o zadevah javnega pomena. Poudarek ureditve v ZIntPK-ju je na nadzoru in ne toliko na statusnih vprašanih dejavnosti lobiranja v širšem pomenu. Za razlikovanje med splošnim pojmovanjem in zakonsko ureditvijo lobiranja po ZIntPK-ju je treba upoštevati naslednje pogoje:

- nejavni stik med lobirancem in lobistom oziroma predstavnikom interesne organizacije,
- namen vplivanja na odločanje znotraj javnega sektorja v zadevah javnega pomena in
- vplivanje oziroma lobiranje se izvaja v interesu, imenu ali na račun določene interesne organizacije.

Komisija ugotavlja, da je razumevanje dejavnosti lobiranja v javnosti še vedno pod vplivom zmotnega prepričanja, da gre za dejavnost, povezano s korupcijo.

Komisija na področju lobiranja še vedno zaznava, da javni uslužbenci in funkcionarji določenih stikov, ki imajo vse znake lobističnih stikov, ne dojemajo kot lobiranje in o njih ne poročajo. Na drugi strani pa poročajo o stikih, ko ne gre za lobiranje na primer stiki z drugimi funkcionarji ali javnimi uslužbenci (stiki v razmerju javni sektor – javni sektor). Na to kaže veliko število poročanj v letu 2017 (in letih poprej), ki pa nimajo elementov zakonitega lobiranja skladno z določbami ZIntPK-ja.

Podatki o dejavnosti registriranih lobistov kažejo, da jih kar 58 od skupno 68 v register vpisanih lobistov v preteklem letu sploh ni izvajalo dejavnosti lobiranja, kar nakazuje na dejstvo, da se lobiranje v Republiki Sloveniji še vedno razvija. Po oceni komisije je poklic lobista v Republiki Sloveniji še vedno nerazvit, saj registrirani lobisti predstavljajo le peščico vseh lobističnih stikov. Komisija si aktivno prizadeva, da bi register zaživel, med drugim tudi s sprejetjem systemskega načelnega mnenja (v letu 2016), ki določa obvezno registracijo za člane v društvih, sindikatih, zbornicah in podobnih organih združevanja ter za odvetnike in zunanje svetovalce. Gre za primere, ko posameznik ne izpolnjuje zakonskih pogojev (ni ne registriran lobist niti ne spada pod izjeme), izkazuje pa namero lobirati za določeno interesno organizacijo. Vpis v register lobistov sicer počasi narašča, vanj so vpisane tudi tri tuje fizične osebe.

Iz prejetih poročil lobistov, ki so jih ti komisiji posredovali do konca januarja 2017 (za leto 2016) je razvidno, da je višina zaslužka lobistov zelo različna, plačilo pa so po razpoložljivih podatkih prejeli le trije lobisti. Ceno storitev lobistov bo verjetno v prihodnosti oblikoval trg. Zneskov plačil z lobiranjem pa zagotovo ni mogoče primerjati s tujino oziroma tistimi državami, kjer ima lobistična dejavnost daljšo zgodovino.

Komisija je v letu 2017, z namenom boljšega razumevanja in izvajanja določb o lobiranju ter natančnejše določitve vsebine lobističnega stika, sprejela Dopolnitev systemskega pojasnila o lobiranju glede obveznosti poročanja o lobističnih stikih, ki potekajo po elektronski poti. Pojasnilo je javno objavljeno na spletni strani komisije.

Po dobrih sedmih letih veljave zakonskih določb ZIntPK-ja o lobiranju komisija ocenjuje in zaključuje, da le-te v praksi še niso zaživele v zadostni meri. Iz navedenega razloga so možnosti nadzora nad tem področjem kljub zakonski ureditvi omejene, »sivo« polje nenadzorovanega lobiranja pa izrazilo veliko. Ob tem se komisija zaveda, da vse trenutne zakonodajne rešitve niso optimalne in da prihaja do različnih vprašanj v povezavi z razumevanjem prakse in zakonskih obveznosti. Zagotovo pa lahko k večji transparentnosti lobiranja prispevajo javni uslužbenci in funkcionarji z visoko stopnjo integritete, ki so in bodo poročali o lobističnih stikih ter zavračali nedovoljeno lobiranje.

Komisija bo v prihodnje pozornost posvečala predvsem izmenjavi informacij z lobiranci v povezavi z izvajanjem njihovih zakonskih obveznosti in z razumevanjem zakona, izmenjavi informacij z lobisti in v povezavi z zagotavljanjem razumevanja zakona ter ozaveščanjem širše javnosti o cilju zakona. Vse navedene aktivnosti bo komisija izvajala z

namenom doseganja ciljev krepitve transparentnosti lobiranja, visoke ravni ozaveščenosti na področju lobiranja ter učinkovitega uveljavljanja in spremljanja izvajanja določb ZIntPK-ja, ki se nanašajo na lobiranje.