



KOMISIJA ZA
PREPREČEVANJE
KORUPCIJE

 REPUBLIKA SLOVENIJA

KORUPCIJA

JE VSAKA KRŠITEV DOLŽNEGA RAVNANJA
URADNIH IN ODGOVORNIH OSEB
V JAVNEM ALI ZASEBNEM SEKTORJU,
KOT TUDI RAVNANJE OSEB, KI SO

POBUDNIKI KRŠITEV

ALI OSEB, KI SE S KRŠITVIJO LAHKO OKORISTIJO,
ZARADI NEPOSREDNO ALI POSREDNO
OBLJUBLJENE, PONUJENE, DANE OZIROMA
ZAHTEVANE, SPREJETE ALI PRIČAKOVANE

OCENA STANJA

KORISTI ZASE

ALI ZA DRUGEGA

INTEGRITETA | ODGOVORNOST | VLADAVINA PRAVA

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

OCENA STANJA

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.

Ljubljana, maj 2016

Kazalo

Kazalo.....	1
Uvod.....	2
Raziskave o zaznavi korupcije.....	6
Indeks zaznave korupcije(CPI – Corruption Perception Index) Transparency International.....	6
Eurobarometer	6
Pregled stanja na področju pravosodja – Evropska komisija (Justice Scoreboard).....	7
Lestvica svetovne konkurenčnosti držav (Mednarodni inštitut za razvoj menedžmenta – IMD)	9
Kriminalitetna statistika.....	9
Policija.....	9
Državno tožilstvo	10
Ukrepi Vlade RS na področju preprečevanja korupcije	11
Nekatera izrazita sistemska korupcijska tveganja	12
Problematika kadrovanja in nezakonitih vplivov, predvsem politike, pri kadrovanju v družbah s kapitalsko naložbo države.....	12
Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih občinah ter priporočila občinam glede upravljanja identificiranih tveganj.....	15
Javna naročila, darila in nasprotje interesov kot tri najpogostejša korupcijska tveganja javnega sektorja.....	18
Javna naročila	19
Nedovoljeno sprejemanje daril	20
Nasprotje interesov	20
Premoženjsko stanje.....	24
Lobiranje	24
Nasprotje interesov	25

Uvod

Preteklo leto so ponovno zaznamovali nekateri odmevni primeri, ki kažejo, da kljub boljšemu prepoznavanju pojavnosti korupcije v Sloveniji ter glasnim zavezam političnih oblasti k boju zoper njo, ignoranca do korupcije, tudi na strani vladajočih oblasti ostaja stalnica v slovenskem prostoru.

Komisija že vrsto let opozarja na prisotnost sistemske korupcije¹ in korupcije ustroja² v Sloveniji. Dejavniki tovrstnih oblik korupcije so predvsem šibkost integritete javnega sektorja, neobvladovanje nasprotij interesov, delovanje sodstva in tožilstva, ki ne zagotavlja učinkovitega sodnega varstva posamezniku, prenормiranost sistema javnega naročanja, netransparentno lobiranje ter prekomeren vpliv politike in nekaterih interesnih skupin na upravljanje državnega premoženja. Zato je na podlagi analiz in ugotovitev stanja na področju korupcije v Republiki Sloveniji leta 2013 komisija tudi pripravila 15 ključnih predlogov za izboljšanje položaja oziroma omejitev tveganja za korupcijo³.

Vlada RS se je na predloge odzvala s sprejemom Programa ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije dne 5. 3. 2014, ki ga je uresničevala tudi v letu 2015 (glej v nadaljevanju) ter redno spremljala napredek pri izvajanju omenjenih ukrepov.

V 2015 je bila sprejeta tudi Strategija razvoja javne uprave 2015 – 2020 (dalje: Strategija) kot enovit krovni strateški dokument Vlade RS, ki predstavlja usmeritve razvoja v naslednjih šestih letih, konkretizirane v dvoletnih akcijskih načrtih. Vizija Vlade RS je organizirati sodobno javno upravo, ki bo med drugim spoštovala tudi načela in vrednote transparentnosti, integritete in preprečevanja korupcije. Temeljni cilji strategije so usmerjeni v kakovost in učinkovitost, transparentnost in odgovornost javne uprave. Vlada ocenjuje, da predvsem transparentnost vodi v večje zaupanje in omejuje korupcijska tveganja ter spodbuja k višji ravni odgovornosti delovanja širšega javnega sektorja. Zato se večja transparentnost pričakuje predvsem pri postopku sprejemanja zakonodaje (tako imenovani ukrep »zakonodajna sled«, ki je eden od predlogov komisije⁴) ter porabi javnih sredstev. Okrepili se bodo tudi notranji nadzorni mehanizmi za omejevanje korupcijskih tveganj in načrtno se bo spodbujala preglednost delovanja. Korupcijska tveganja se bodo omejevala z vrsto aktivnosti, med drugim z večjim ozaveščanjem o

¹ Zanj je značilen prodor korupcije in koruptivnih praks v politične elite, ki delujejo v simbiozi z gospodarskimi elitami ali ob njih, obenem pa vzpostavljajo pogoje, v katerih je vstop novih akterjev v politično in gospodarsko arena omejen ter nadziran. Vzpostavljen je sistem sorazmerno trajnih ekonomskih rent RSA (ang. *rent seeking activities*); predstavljajo del *modusa operandi* v kontekstu gospodarskega in političnega sistema. Ko opisujemo korupcijo te ravni, govorimo o pojavu »ujetja države« (ang. *state capture*), kamor prištevamo prilagojeno zakonodajo, ujetje javnih naročil, ujetje denarnega toka ter ključnih sektorjev gospodarstva. Na tej ravni se srečujemo z modelom organiziranega kriminala ali pa ima tovrstna koruptivna dejavnost značilnosti organiziranega kriminala. Gre za delovanje, ki je vzpostavljeno »od zgoraj navzdol«, v katerem postane delovanje upravnega ter političnega aparata načeloma odvisno od nosilcev politične oblasti, ki obvladujejo tudi ključne segmente gospodarskega sistema. Tovrstno delovanje je v svojih namenih in ciljih vsaj srednjeročno – oziroma ne predstavlja spontane dejavnosti, ki se udejanji ob pojavu ugodne priložnosti; priložnosti okoriščanja se na tej ravni obravnavajo kot relativno trajne.

² V tem primeru se srečujemo z delovanjem, v katerem predstavlja država aparat, ki spodbuja in ohranja ekonomske rente. Celoten ustroj družbe, politične arene ter gospodarske sfere je deformiran do te meje, da nadzor družbenih elit ni več mogoč. Proces demokratičnega odločanja je na tej ravni močno deformiran, isto velja za tržne odnose, o avtonomiji medijev ne moremo govoriti. Tovrstna oblika korupcije je dolgoročna, omejiti jo je mogoče zgolj s pretvorbo ključnih značilnosti sistema, z vpeljavo novih političnih ter gospodarskih akterjev in razbitjem vzpostavljenega modela vratarstva (ang. *gatekeeping*). Ponovno – gre za delovanje, ki je vzpostavljeno od zgoraj navzdol in zahteva lojalnost vseh sodelujočih akterjev, ali pa vsaj pristajanje oziroma strinjanje akterjev, ki nimajo neposrednega dostopa do virov moči in privilegijev.

³ Predlogi za soočenje s sistemsko korupcijo, ki jih je pripravila Komisija za preprečevanje korupcije dne 3. 12. 2013, objavljeni na spletni strani komisije, <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-novic/12/2013/predlogi-za-soocenje-s-sistemsko-korupcijo>

⁴ <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-novic/12/2013/predlogi-za-soocenje-s-sistemsko-korupcijo>

mednarodnih smernicah, vzpostavitev enotnega nacionalnega registra tveganja za celotni javni sektor, po vzoru elektronskega registra tveganj, ki ga je vzpostavila komisija za potrebe izvajanja načrtov integritete, s prenovo sistemizacij na tveganih delovnih mestih, z mehanizmi sistematičnega nadzora in sankcijami ob morebitnih kršitvah.⁵

Zanimivo je, da se je pri pripravi Strategije kot prednost določila višja zavest v družbi glede korupcije, velika stopnja transparentnosti informacij javnega značaja, predvsem o javni porabi in večja preglednost glede družb v javni lasti. Po drugi strani pa se je komisija nemalokrat soočala s problemi in ovirami, ki so jih povzročali ravno tisti državni organi, v katerih pristojnost sodi skrb za dostopnost javnosti do informacij javnega značaja in ki izražajo zavezo k večji transparentnosti. Takšen primer je bil povezan s spletnim orodjem Supervisor, ki prikazuje finančne tokove med proračunom Republike Slovenije in prejemniki javnih sredstev, in katerega delovanje je bilo v letu 2015 večkrat ovirano oziroma zaustavljeno. Pomenljivo je predvsem to, da je bilo isto orodje s strani istih organov v preteklosti večkrat izpostavljeno kot primer dobre prakse, prav ti organi pa so sodelovali tudi pri njegovem snovanju oziroma presojanju zakonitosti vključitve določenih vsebin.

Prav tako smo bili v letu 2015 priča primerom, kjer bi pričakovali uresničitev vladne zaveze k učinkovitejšemu boju proti korupciji tudi v praksi. Primeri avtorskih honorarjev ter dodatkov za stalno pripravljenost so na primer vlado in njene člane zadevali neposredno, saj so se domnevne nepravilnosti, pa tudi kršitve integritete, ugotovile ravno v povezavi z njenimi člani. Tik pred tem sprejet vladni etični kodeks je še okrepil pričakovanja komisije in tudi javnosti, da bo vlada ustrezno ukrepala in s tem tudi utrdila svojo protikorupcijsko zavezo ter posledično ugled, a smo bili priča mestoma celo absurdnim izgovorom vpletenih ministrov ter vlade o tem, zakaj zaradi pomembnosti posameznikov ni potrebno ukrepati. Vlada je torej padla na lastnem preizkusu integritete!

Korupcijska tveganja na področju privatizacije ter upravljanja z državnim premoženjem prav tako ostajajo, tudi oziroma predvsem zaradi vloge politične oblasti pri njuni izvedbi. Netransparentnost postopkov in vloge Ministrstva za finance ter Banke Slovenije pri imenovanju vodilnih kadrov in odločanju v zvezi z naložbami države bistveno prispevata k slabemu upravljanju državnega premoženja. Vodilna kadrovska mesta v upravah ter nadzornih svetih še naprej zasedajo osebe, ki so obremenjene s slabimi poslovnimi rezultati v preteklosti, zaradi česar je strokovnost njihovega delovanja upravičeno pod vprašajem, a hkrati zaradi političnih povezav ostajajo pomemben del (državne) gospodarske elite.

Opozorila nadzornih organov, tudi komisije, o nezakonnosti delovanja nadzorovancev so pogosto spregledana, pri tem pa sta ob izbruhih različnih škandalov, povezanih z nadzorovanci, pod vprašaj postavljena legitimnost oziroma obstoj nadzornih organov. Navedeno priročno izrabljajo tudi politiki, ki s tem, žal, uspešno preusmerjajo pozornost z bistva k manj bistvenemu.

Šibkost integritete javnega sektorja se kaže med drugim tudi v pomanjkanju prevzemanja odgovornosti posameznikov za lastna ravnanja in odločitve ali odsotnosti le-teh. Številni primeri, predvsem pri političnih predstavnikih, kažejo na dojetje funkcije kot pravice, ki posamezniku pripada, pri čemer se je, predvsem zaradi izjav tovrstnih posameznikov, vzpostavilo nenapisano »pravilo«, da je mogoče posameznika razrešiti zgolj ob pravnomočni kazenski obsodbi. Pri tem tako ti (voljeni) posamezniki kot tudi tisti, ki so bili na funkcionarska mesta imenovani, zanemarjajo dejstvo, da standardov integritete ni mogoče enačiti z dokaznimi standardi v kazenskem

⁵ Strategija razvoja javne uprave 2015 – 2020, str. 14, dostopno na spletni povezavi http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_razvoja_SLO_final_web.pdf

postopku, ki so in tudi morajo biti postavljeni bistveno višje. Zato se pogosto v Sloveniji, namesto da bi se ukvarjali z vsebino ravnanj, ki predstavljajo vsaj kršitve integritete, če ne že sama korupcijska ravnanja, ukvarjamo predvsem s tem, ali so bili postopki, v katerih so kršitve bile ugotovljene, zakonito izvedeni.

Omenjene kršitve in nepripravljenost teh posameznikov prevzeti odgovornost zanje pa vplivajo tudi na upadanje zaupanja javnosti v delovanje institucij, ki je eden od dejavnikov sistemske korupcije, saj je integriteta javnega sektorja nujno vezana tudi na institucije javnega sektorja in ne le na posameznike, ki delujejo v okviru njih. Navedeno potrjujejo tudi rezultati različnih raziskav, ki vztrajno kažejo na upad zaupanja v javne institucije.

Da obstoj korupcijskih tveganj v delovanju javnega sektorja in gospodarstva ter posledično vsesplošen upad zaupanja zaznavajo tudi mednarodne organizacije za boj proti korupciji ter druge države, ki zaradi lastnih interesov spremljajo delovanje Slovenije, izhaja iz njihovih različnih dokumentov in odzivov, ki Slovenijo pozivajo k izvajanju učinkovitejših ukrepov za boj proti korupciji ter krepitvi preglednosti in odgovornosti.

Evropska komisija je v dokumentu Svetu EU za namen priporočil k reformnemu programu Republike Slovenije za 2015 ugotovila, da je sicer »nova vlada ponovno potrdila svojo zavezanost k boju proti korupciji in januarja 2015 sprejela nov dveletni program, ki ureja 11 trajnih ukrepov« ter da je bil »določen napredek dosežen na področju preglednosti in odgovornosti«. Kljub temu pa iz Poročila o državi – Slovenija 2015⁶ izhaja ugotovitev, da Slovenija potrebuje odločno ukrepanje politike, zlasti glede tveganj, ki izhajajo iz gospodarske strukture, za katero so med drugimi značilna tudi neučinkovito korporativno upravljanje ter velika vpletenost države v gospodarstvo.

Tudi ZDA, ki spremljajo razmere v državah po svetu in jih letno osvetlujejo v Poročilu o stanju človekovih pravic v posameznih državah, so izpostavile upravno korupcijo ter problematiko nezadostnega izvajanja zakonodaje, kar privede tudi do nekaznovanja funkcionarjev, vpletenih v korupcijske prakse. Primeroma poročilo navaja odpravo Zaključnega poročila o premoženjskem stanju, ki ga je sprejela komisija in ki je obsegalo tudi nadzor nad premoženjskim stanjem Janše in Jankoviča, ter zastaranje korupcijskega primer Patria. ZDA v svojem poročilu izpostavljajo tudi nezakonite dodatne zasluge profesorjev, poleg rednih plač, zaradi objave katerih je ministrica Setnik Cankar, ena od prejemnikov večjih honorarjev, kasneje tudi odstopila.

V letu 2015 se je komisija celo soočila z očitki Delovne skupine OECD proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju glede zmanjšane učinkovitosti delovanja komisije ter vprašanjem ohranjanja neodvisnosti komisije zaradi političnih pritiskov na njeno delo. Deloma se komisija z očitki strinja, pri čemer mora izpostaviti številne napade nanjo oziroma na njeno delovanje, predvsem predstavnikov političnih oblasti, pa tudi neodvisnih državnih organov in predstavnikov pravosodja, kar prav tako prispeva k dojetanju zmanjšane neodvisnosti komisije s strani javnosti. Kot je komisija v preteklosti že večkrat poudarila, je podpora komisiji in boju proti korupciji s strani predstavnikov političnih oblasti, neodvisnih državnih organov ter celo predstavnikov pravosodja očitno le načelna, konkretni ukrepi in dejanja pa je ne izkazujejo.

Deloma pa mora kritiko Delovne skupine OECD komisija pripisati tudi zaključkom posameznih sodnih sporov, v katerih so bili izpodbijane njene ugotovitve. Sodne odločbe so pokazale nekatere pomanjkljivosti v procesnopравnih določbah, ki postavljajo okvir delovanja komisije pri obravnavi konkretnih sumov korupcije in oseb, ki so na nek način potrdile že večkrat slišane ocene strokovnjakov in javnosti, da je komisija »brezzobi tiger« s pooblastili, ki včasih ne omogočijo privedbe primerov do pričakovanega zaključka. Zavedati se je namreč

⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_slovenia_sl.pdf

potrebno, da tudi neoptimalnost zakonskih pristojnosti lahko povzroči neučinkovitost organa pri opravljanju njegovih nalog.

Tudi zato je komisija več truda vložila v pripravo sprememb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije v okviru medresorske delovne skupine. Preteklo leto je namreč zaznamovalo kar nekaj sodb v zvezi z ugotovitvami komisije v konkretnih primerih, ki so izpostavile nekatere pomanjkljivosti zakonodajnega okvira na področju vodenja postopkov komisije. Komisija je sicer, ob zavedanju zakonskih pomanjkljivosti, nekatere procesne varovalke skozi leta uredila v njenem poslovniku, vendar pa dejstva, da morajo procesne varovalke izhajati iz zakona, sodišča niso mogla spregledati. Zato je bilo delo medresorske delovne skupine usmerjeno predvsem v zakonsko opredelitev pravil postopka, ki določajo delovanje komisije v primeru suma korupcije ali drugih kršitev po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije, ki pa ne predstavljajo prekrškov po tem zakonu. Boljša ureditev pravil postopka delovanja komisije, upošteva vse potrebne procesne varovalke, ki izhajajo iz Ustave Republike Slovenije, predvsem njenega 22. (enako varstvo pravic)⁷, 23. (pravica do sodnega varstva)⁸ in 25. člena (pravica do pravnega sredstva)⁹, kar so posebej izpostavila tudi sodišča v sodnih odločbah, bo hkrati pripomoglo k večjemu zaupanju javnosti v delovanje komisije ter hkrati njenemu večjemu ugledu. Ni namreč mogoče zanemariti, da je bilo v letu 2015 veliko medijskega poročanja namenjenega predvsem omenjenim sodnim odločbam, kar je verjetno prispevalo tudi k zmanjšanju ugleda komisije, kar pa se lahko kaže tudi v upadu števila prijav, ki jih je komisija lani prejela.

Po drugi strani pa ne moremo mimo dejstva, da so nemalokrat obravnavane osebe medijsko pozornost izrabile tudi za odvrčanje pozornosti od nepravilnosti, ki jih je komisija zaznala in v zvezi s katerimi je bilo pri teh osebah oziroma njihovih nadrejenih in od nadzornih organov pričakovati izvedbo določenih popravnih ukrepov, ki bi tveganja za ponovni pojav nepravilnosti odpravili.

Čeprav je Indeks zaznave korupcije (CPI) Transparency International za leto 2015 pokazal majhen napredek Slovenije na področju vrednotenja zaznave korupcije javnega sektorja, pa je, kot je poudarila komisija tudi v svoji izjavi za javnost, ta napredek potrebno sprejeti z zadržkom, saj še vedno pogrešamo konkretne ukrepe na bistvenih področjih boja proti korupciji, predvsem na področju krepitve integritete javnega sektorja, odgovornosti nosilcev javnih pooblastil, porabe javnih sredstev in upravljanja z državnim premoženjem ter krepitve institucij pravne države.

⁷ »Vsakomur je zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.«

⁸ »Vsakdo ima pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebne odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče.

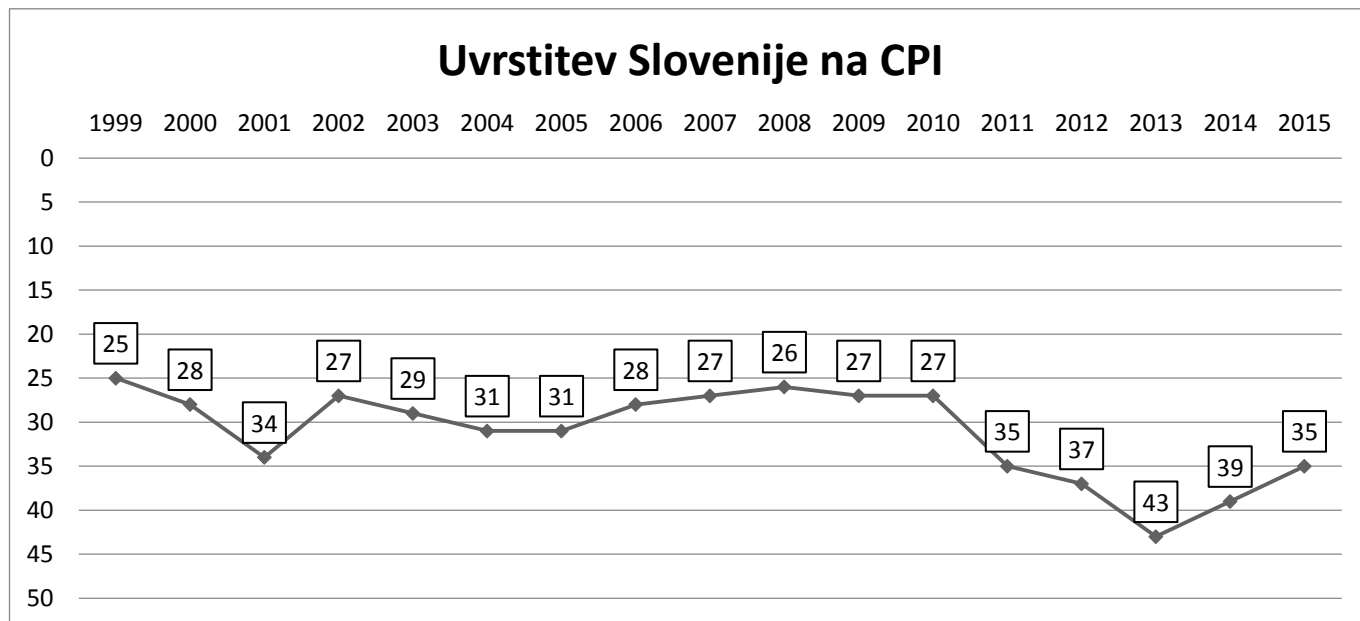
Sodi mu lahko samo sodnik, ki je izbran po pravilih, vnaprej določenih z zakonom in s sodnim redom.«

⁹ »Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.«

Raziskave o zaznavi korupcije

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

Indeks zaznave korupcije, katerega metodologijo je leta 1995 razvila in prvič uporabila v mednarodnem prostoru prisotna nevladna organizacija na področju preprečevanja korupcije Transparency International, prikazuje zaznavo javnosti (indeks točkovan od 0 do 100) glede korupcije javnega sektorja v 168 državah sveta. Na sam vrh (najmanjša stopnja zaznane korupcije) se je ponovno uvrstila Danska (indeks 91), medtem ko je Slovenija zasedla 35. mesto (indeks 60), štiri mesta bolje kot lani.



Najbolje ocenjene države (leta 2015 so prvih pet mest zasedale Danska, Finska, Švedska, Nova Zelandija, Nizozemska) imajo po oceni Transparency International nekatere skupne lastnosti: visoko raven svobode medijev, dostop javnosti do podatkov o državnem proračunu in njegovi porabi, visoko stopnjo integritete pri predstavniških oblasti, tudi politične, sodstvo, ki omogoča enako obravnavo revnih in bogatih in ki je neodvisno.

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

Eurobarometer

Raziskavo izvaja Evropska komisija in vključuje teme kot so evropske politične razmere ter gospodarstvo. Analizira percepcijo političnih institucij na državni ravni ter ravni EU ter se osredotoča na bistvene skrbi državljanov na državni ravni ter ravni EU.

V eni od raziskav Eurobarometra se je Evropska komisija osredotočila na težave, povezane s korupcijo, ki jih podjetja izkusijo pri njihovem poslovanju. Iz raziskave izhaja, da slovenska podjetja (180 anketiranih) v Sloveniji korupcijo ocenjujejo kot eno bistvenih težav za njihovo poslovanje, poleg hitro spreminjajoče zakonodaje in politike, zapletenosti administrativnih postopkov, obdavčitve, omejevalne delovne zakonodaje ter težav pri izterjavi dolgov. Pri tem je od 8 % vprašanih podjetij že bila zahtevana ali pričakovana podkupnina za pridobitev ali izvedbo storitve na področju gradbenih dovoljenj, dovoljenj za opravljanje dejavnosti, spremembe namembnosti

zemljišč, okoljevarstvenih dovoljenj, z vozili povezanih dovoljenj, državne pomoči ter raznih skladov (strukturni, socialni). Izrazito visok (37 %) je tudi bil odstotek tistih podjetij, ki menijo, da jim je bila zaradi korupcije preprečena zmaga v postopku javnega razpisa ali javnega naročanja. Po mnenju podjetij je korupcija v Sloveniji razširjena, saj tako pravi kar 92 % podjetji, medtem ko jih preostalih 8 % meni, da je korupcija prisotna, a je redka. Med oblikami koruptivnih praks pred podkupninami ter darili prednjačijo nepotizem, »rentništvo«, podpiranje političnih strank v zameno za vplivanje na javna naročila ter na politične odločitve in strateške usmeritve, ki bodo donatorskim podjetjem v korist. Tudi zaradi teh praks med podjetji večinoma prevladuje mnenje, da pristranskost in korupcija v Sloveniji ovirata poslovno konkurenco, da je za pridobitev javnih storitev pogosto potrebno dati podkupnino ali uporabiti zveze ter da lahko v poslu uspeš le s pomočjo poslovnih zvez. Navedeno podpira tudi kaznovalna politika, saj so po mnenju polovice vprašanih podjetij primerno kaznovane osebe ali podjetja le v zvezi z manjšimi korupcijskimi dejanji, medtem ko je le 16 % vprašanih mnenja, da so kazni primerno izvršene, kadar gre za podkupovanje višjih uradnikov.

Pregled stanja na področju pravosodja – Evropska komisija (Justice Scoreboard)¹⁰

Evropska komisija je aprila 2016 izdala Pregled stanja na področju pravosodja (dalje: Pregled), ki je zunanji nadzorni mehanizem, s pomočjo katerega je mogoča mednarodna primerjalna ocena stanja sodstev držav članic EU ter dostopa do sodišč. Viri za pripravo ocene so podatki različnih mednarodnih organizacij in institucij kot so Svet Evrope, Svetovna banka in Svetovni gospodarski forum, Evropska komisija pa jih obdela na podlagi lastne metodologije. Ocena se osredotoča na učinkovitost sodnega sistema, njegovo kakovost ter neodvisnost. Čeprav ocena temelji na podatkih o slovenskem sodstvu in postopkih iz leta 2014, je mogoče nekatere zaključke prenesti tudi na leto 2015, saj na področjih, na katera se zaključki nanašajo, v vmesnem času ni prišlo do (bistvenih) sprememb oziroma so bile spremembe takšne, da rezultati v letu 2015 še ne morejo biti razvidni¹¹. Ta področja so naslednja: dojemanje neodvisnosti sodstva, komuniciranje sodstva z javnostjo in transparentnost sodstva.

Neodvisnost sodstva izhaja iz pravice do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča, kot izhaja iz različnih konvencij, tudi Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (47. člen), hkrati pa je predpogoj za vladavino prava ter pravičnost sodnih postopkov, kar med drugim pomeni, da zagotavlja predvidljivost ter varnost pravnega sistema. S tem se krepi zaupanje javnosti ter podjetij v sodni sistem.

Komuniciranje sodstva z javnostjo je pomemben vidik kakovosti sodstva, ki prispeva tudi k njegovi neodvisnosti. S pomočjo komunikacijskih kanalov namreč sodstvo posreduje informacije o sodnem sistemu in njegovem delu javnosti, s čimer prispeva k njegovi večji dostopnosti, s tem pa tudi k večjemu nadzoru javnosti nad njegovim delovanjem. Posledično se izboljšuje njegova kakovost.

Transparentnost sodstva je bistvena zaradi razumevanja javnosti, kako sodstvo deluje, posledično pa spremljanja in ocenjevanja njegovega dela. Navedeno vpliva na krepitev učinkovitosti sodstva ter zaupanje javnosti vanj.

Najpomembnejši zaključek Pregleda se nanaša na dojemanje neodvisnosti sodstva. Pregled prikazuje rezultate Eurobarometra glede dojemanja neodvisnosti sodstva s strani splošne javnosti ter gospodarstva. Pri slednjem,

¹⁰ http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf

¹¹ Leta 2015 je prišlo do večjih sprememb sodniške zakonodaje, tudi v luči priporočil GRECA pri Svetu Evrope, z namenom krepitev integritete sodstva in sodnikov, s čimer naj bi se krepila tudi njihova neodvisnost. Spremembe zakonodaje predvidevajo pripravo jasnejših meril za izbor in imenovanje sodnikov, sprejem kodeksa etike, ki bi velja za vse sodnike, ustanovitev komisije za etiko in integriteto ipd. Predvidene spremembe so bile v letu 2015 tudi realizirane, vendar bodo njihovi rezultati vidni šele čez čas.

Pregled temelji na podatkih, zbranih na podlagi ankete Slovenskega gospodarskega foruma. Pri tem iz ankete izhaja, da na splošno javno mnenje bistveno vplivajo tudi izjave vidnih funkcionarjev oziroma nosilcev političnih in oblastnih funkcij. V preteklem obdobju so namreč te pogosto prestopile mejo upravičenosti in dopustnosti.

Percepcija splošne javnosti o neodvisnosti slovenskega sodstva je, kot izhaja iz Eurobarometra, dokaj negativna. Le 30 % vprašanih meni, da je sodstvo neodvisno, skoraj 65 % vprašanih pa ima dokaj slabo ali zelo slabo mnenje o neodvisnosti sodstva. Slednji vidijo glavne razloge za dojetje sodstva kot pomanjkljivo neodvisnega v vmešavanju oziroma pritiskih s strani vlade ter politikov (56 % vprašanih), nekoliko manj s strani gospodarskih in drugih posebnih interesnih skupin (53 % vprašanih), okoli 42 % vprašanih pa meni, da je to posledica pomanjkljive ureditve statusa ter položaja sodnikov.

Tudi slovenska podjetja so neodvisnost sodstva ocenila podobno kot splošna javnost. Okoli 60 % vprašanih meni, da je neodvisnost sodstva dokaj slaba ali zelo slaba, 29 % pa, da je zelo dobra ali dokaj dobra. Pri tem navajajo v enakem vrstnem redu pomembnosti razloge za takšno percepcijo, kot jih navaja splošna javnost.

Pomemben vidik sodniške neodvisnosti je tudi strukturna neodvisnost. Pri tem se je Pregled osredotočil na sestavo in temeljne pristojnosti svetov za sodstvo v državah članicah EU, saj je vloga tovrstnih organov pri zagotavljanju in varovanju neodvisnosti sodstva bistvena. Glede članstva Sodnega sveta Pregled kaže, da je večina članov sodnikov, ki jih izvolijo sodniki iz svojih vrst. Sodni svet pa ima pristojnosti v zvezi s postopki imenovanja, napredovanja in razreševanja, ocenjevanja in premestitev sodnikov, sprejema pa tudi sodniške etične standarde.

Čeprav je sestava Sodnega sveta primerna oziroma omogoča zadostno zaščito interesov sodstva *vis-à-vis* drugim deležnikom, ki so v njem zastopani, saj je večina članov sodnikov, hkrati pa izvoljeni sodniki predstavljajo pluralnost sodstva kot takšnega, pa po drugi strani pristojnosti kažejo predvsem odsotnost vloge Sodnega sveta pri dodeljevanju proračuna posameznim sodiščem. Materialna neodvisnost oziroma z njo povezana vloga takšnega organa tako pri določanju višine proračuna, ki je namenjen sodstvu, kot njegova razdelitev med posamezne sodne organe, je bistvena za zagotavljanje neodvisnosti sodstva. Namreč, pretirana odvisnost sodstva pri določanju proračuna in njegovem razdeljevanju od drugih vej oblasti zmanjšuje njegovo neodvisnost, saj obseg finančnih sredstev vpliva na njegovo učinkovitost izvajanja sodnih pristojnosti.

Komuniciranje sodstva z javnostjo ter njegova transparentnost sta dva od elementov kakovosti sodnega sistema, nanašata pa se predvsem na njegovo dostopnost. Z dostopnostjo sodnega sistema se povečuje možnost ozaveščanja zainteresirane javnosti o sodnem sistemu, načinih sprožitve sodnih postopkov, poteku teh postopkov, njihovih finančnih posledicah in sodnih odločbah.

Glede komuniciranja sodstva z javnostjo Pregled prikazuje pomanjkljivosti slovenskega sodnega sistema na področju pojasnjevanja sodnih odločb javnosti na sodiščih prve stopnje, medtem ko sodniki sodišč druge stopnje teh nalog ne opravljajo. Dodatno slovenski sodni sistem ne omogoča zadostne transparentnosti, saj na spletu niti ni objavljenih vseh sodnih odločb sodišč prve stopnje.

Ministrstvo za pravosodje glede dojetja neodvisnosti sodstva opozarja¹² na pomenljivost zaključkov, saj je mogoče iz primerjave objektivnih kriterijev za merjenje učinkovitosti sodstva in pravosodja ter javnomnenjskih rezultatov zaključiti, da sta slovensko sodstvo in pravosodje v preteklosti uživala največjo stopnjo javnomnenjskega zaupanja ravno v času, ko sta bila glede povprečnega časa reševanja zadev najmanj učinkovita

¹² http://www.mp.gov.si/nc/si/novinarsko_sredisce/novica/article/1328/7248/

in obratno. Glede na ugotovitev, da na javno mnenje v veliki meri vplivajo predvsem izjave vidnih posameznikov iz politike in gospodarstva, je mogoče sklepati, da se je z večanjem učinkovitosti sodstva okreplil tudi verbalni napad nanj, s čemer pa se je okreplila negativna percepcija javnosti o neodvisnosti sodstva.

Lestvica svetovne konkurenčnosti držav (Mednarodni inštitut za razvoj menedžmenta – IMD)¹³

Lestvica prikazuje konkurenčnost posameznih držav, pri čemer izračuni temeljijo na trdih, statističnih podatkih, ki predstavljajo dve tretjini skupne ocene konkurenčnosti, tretjo skupino ocene pa predstavljajo podatki, zbrani z anketo med menedžerji iz mikro, malih, srednjih in velikih podjetij. V letu 2015 je bilo v raziskavo zajetih 6234 menedžerjev, od tega 100 slovenskih. Lestvica temelji na štirih ločenih sklopih konkurenčnosti: gospodarski uspešnosti, učinkovitosti delovanja vlade, poslovni učinkovitosti in infrastrukturi. V letu 2015 je Slovenija napredovala za 6 točk in se uvrstila na 49. mesto med 61 državami. Leta 2014 je bila uvrščena na 55. mesto.

Razlog za tak napredek je predvsem zaradi področja gospodarske uspešnosti (42. mesto), kjer Slovenija zaznava večjo gospodarsko rast ter močnejši izvoz. Po drugi strani pa je Slovenija še vedno nižje na lestvici na področju vladne učinkovitosti (52. mesto), kamor, poleg davčne obremenitve dela, delovnopravne zakonodaje in prenornosti sodi tudi državno lastništvo podjetij. Na področju poslovne učinkovitosti je Slovenija sicer nekoliko napredovala (56. mesto), vendar pa je še vedno slabo ocenjena na področjih kot so učinkovitost nadzornih organov in verodostojnost menedžerjev. Najbolje pa je Slovenija ocenjena na področju infrastrukture (33. mesto).

Najnižje so se med dejavniki, zaradi katerih je Slovenija privlačna za tuje neposredne investicije in tuja podjetja, uvrstili usposobljena vlada, stabilna in predvidljiva politika ter učinkovit pravni red.

Kriminalitetna statistika

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

Policija

Policija je v letnem poročilu¹⁴ za leto 2015 zaznala porast obravnavanih korupcijskih kaznivih dejanj s 63 (v 2014) na 89, pri čemer je najbolj naraslo število primerov jemanja in dajanja podkupnine. V letu 2014 je Policija zaznala porast pri kaznivih dejanjih nedovoljenega dajanja in sprejemanja daril, kjer pa so leta 2015 številke nekoliko padle. Pri svojem delu se je Policija osredotočila na področja z največ korupcijskimi tveganji.

Korupcijska kazniva dejanja	Število kaznivih dejanj		Porast / upad [v %]	Število ovadenih osumljencev		Porast / upad [v %]
	2014	2015		2014	2015	
Kršitev proste odločitve volivcev	1	0	...	0	0	...
Sprejemanje podkupnin pri volitvah	0	0	...	0	0	...

¹³ <http://www.spiritslovenia.si/novice/2015-05-27-Slovenija-na-lestvici-svetovne-konkurenčnosti-6-mest-visje> in <http://www.sloveniatimes.com/slovenia-gains-six-spots-in-imd-competitiveness-rankings>

¹⁴ Dostopno na spletni strani <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2015.pdf>

Nedovoljeno sprejemanje daril	21	9	...	25	9	...
Nedovoljeno dajanje daril	22	10	...	28	25	...
Jemanje podkupnine	4	28	...	7	28	...
Dajanje podkupnine	8	30	...	8	31	...
Sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje	6	6	...	6	6	...
Dajanje daril za nezakonito posredovanje	1	6	...	1	6	...
Skupaj	63	89	41,3	75	105	40,0
Kazniva dejanja z elementi korupcije [vsaj ena kriminalistična označba 244K ali 261K]	30	32	...	42	36	...

V letu 2015 je Policija v 89 primerih tipičnih korupcijskih kaznivih dejanjih vložila kazenske ovadbe ali poročila v njihovo dopolnitev, pri čemer je ovadila 105 oseb (75 oseb v letu 2014). Obravnavala je še 32 kaznivih dejanj gospodarske kriminalitete, ki so vsebovala elemente korupcije, vendar je po predkazenskem postopku podala kazenske ovadbe za kazniva dejanja zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic ter za kazniva dejanja zlorabe položaja ali zaupanja pri gospodarski dejavnosti zoper 36 oseb (42 oseb v letu 2014).

Državnemu tožilstvu je Policija poslala poročila v dopolnitev kazenskih ovadb za 57 tipičnih korupcijskih kaznivih dejanj ter 9 kaznivih dejanj z elementi korupcije. Gre za kazniva dejanja iz prejšnjih let, ki jih je preiskovala tudi v letu 2015.

Vrsta kriminalitete	Število kaznivih dejanj	Število preiskanih kaznivih dejanj	Škoda [v 1.000 EUR]
Celotna	11.536	9.298	786.913,95
splošna	7.612	5.675	17.799,53
gospodarska	3.924	3.623	767.114,42
Organizirana	203	201	585,03
Mladoletniška	352	341	215,89
Korupcijska kazniva dejanja	66	60	288.067,12
tipična	57	55	144,09
z elementi korupcije	9	5	287.923,03

Državno tožilstvo

Iz Skupnega poročila o delu državnih tožilstev za leto 2015 izhaja, da so tožilstva tudi v letu 2015 korupcijska kazniva dejanja obravnavala prednostno. Pri tem zaznavajo upad prejetih ovadb za tovrstna kazniva dejanja ter upad prejetih sodb. Kljub temu trend kaže, da še vedno presegajo število iz obdobja od 2010 do 2012.

	Število prejetih kazenskih ovadb	Vloženi obtožni akti
2014	159	56
2015	148	35

Korupcijsko kaznivo dejanje	Število podanih kazenskih ovadb	Vloženi obtožni akti	Obsodilne sodbe
Jemanje podkupnine	55	Ni podatka	Ni podatka
Dajanje podkupnine	33	9	11
Nedovoljeno dajanje daril	28	Ni podatka	16

Državno tožilstvo je pri oceni stanja zapisalo, da zaznava upad vseh kaznivih dejanj, tudi korupcijskih. To pripisuje tudi dejstvu, da so bile določene zadeve uspešno obravnave in zaključene z obsodilnimi sodbami, kar je postalo znano tudi javnosti, ki taka dejanja obsoja. Za udeležence tovrstnih kaznivih dejanj so tako ta ocenjena kot bolj tvegana.

Državno tožilstvo ocenjuje preiskavo in pregon tovrstnih kaznivih dejanj kot težavno, saj je ovadb malo, najsi imajo udeleženci sami korist od kaznivega dejanja najsi se bojijo pregona. Če pa že, so podane ovadbe pogosto anonimne, kar otežuje odkrivanje in zbiranje dokazov. Kot najbolj učinkovito dokazno sredstvo v kazenskih postopkih za tovrstna kazniva dejanja še vedno veljajo izsledki prikritih preiskovalnih ukrepov ter podatki, ki jih posreduje neposredni udeleženec dejanj, ki prizna krivdo in priča proti drugim udeležencem.

Ukrepi Vlade RS na področju preprečevanja korupcije

Vlada RS nadaljuje z uresničevanjem Programa ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije, ki ga je sprejela 5. 3. 2014, na podlagi 15 ključnih predlogov za izboljšanje položaja oziroma omejitev tveganja za korupcijo¹⁵, ki jih je pripravila Komisija za preprečevanje korupcije na temelju analiz in ugotovitev stanja na področju korupcije v Republiki Slovenije. Pri tem vlada redno, polletno in letno, spremlja napredek pri izvajanju omenjenih ukrepov, o katerem jo obveščajo pristojna ministrstva.

Ukrepi, ki so bili izvedeni v letu 2015, predstavljajo nadaljevanje ukrepov iz leta 2014, njihov cilj pa je urediti področja, ki jih je komisija v preteklosti prepoznala kot bistvena za obstoj sistemske korupcije v Sloveniji. Tako se ukrepi nanašajo na krepitev integritete in odgovornosti javnega sektorja (ministrov in drugih funkcionarjev ministrstev ter vlade, sodnikov in tožilcev), krepitev transparentnosti javnega sektorja (npr. zakonodajni postopek, področje bančništva) ter krepitev delovanja represivnih organov na področju odkrivanja in preiskovanja korupcijskih kaznivih dejanj oziroma širšega boja proti korupciji (bančništvo, veliki infrastrukturni projekti, delovanje Komisije za preprečevanje korupcije).

Vlada RS je 10. 12. 2015 sprejela Kodeks etike za funkcionarje vlade in ministrstev, ki pri določitvi standardov združuje zaželene in pričakovane načine vedenja in ravnanja funkcionarjev vlade in ministrstev glede na splošno sprejete vrednote slovenske družbe, pri čemer upošteva veljavne zakonske obveznosti glede integritete in preprečevanja korupcije.

Vlada RS je 8. 1. 2015 priporočila gospodarskim družbam v večinski lasti ali pod prevladujočim vplivom države, da pristopijo k Slovenskim smernicam korporativne integritete in jih uresničujejo.

¹⁵ Predlogi za soočenje s sistemsko korupcijo, ki jih je pripravila Komisija za preprečevanje korupcije dne 3. 12. 2013, objavljeni na spletni strani komisije, <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-novic/12/2013/predlogi-za-soocenje-s-sistemsko-korupcijo>

S spremembo Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ki je bil sprejet 15. 12. 2015, naj bi se zagotavljala tudi t. im. »zakonodajna sled« v resorski fazi zakonodajnega postopka, saj naj bi moral organ ob javni objavi predloga predpisa ali splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil objaviti na spletu tudi podatke o zunanjem strokovnjaku, ki je sodeloval pri pripravi predpisa.

S spremembo sodniške in tožilske zakonodaje marca oziroma aprila 2015 so bile v zakonodajni okvir vgrajene podlage za sprejem kodeksov etike za vse sodnike in tožilce, in ne le za člane posameznih sodniških ali tožilskih društev, kot tudi za vzpostavitev komisij za etiko in integriteto pri sodstvu in tožilstvu, katerih primarna naloga bo priprava mnenj oziroma stališč in svetovanja glede vprašanj standardov poklicne etike ter sodelovanje pri oblikovanju izobraževanj na to temo. Do sedaj so se namreč vprašanja etike in integritete obravnavala neenotno, odvisno od občutljivosti posameznega predstojnika (vodje tožilstva, predsednika sodišča) ter članov Sodnega sveta oziroma Državnotožilskega sveta za omenjeno tematiko.

Obenem bosta morala sodstvo in tožilstvo pripraviti politiko zaznavanja in obvladovanja korupcijskih tveganj in izpostavljenost sodišč oziroma tožilstev. Primarni namen te politike je predstaviti javnosti zavezo sodstva in tožilstva k izpolnjevanju etičnih standardov ter načine učinkovitega ukrepanja v primeru kršitev teh standardov. Cilj je okrepiti zaupanje javnosti v delovanje obeh sistemov, predvsem na področju krepitve integritete.

Okrepljeno odkrivanje in preiskovanje korupcijskih kaznivih dejanj pri sklepanju bančnih poslov v letu 2015 je privedlo do zaznave 227 sumov kaznivih dejanj iz bančnega poslovanja, pri čemer je večina osumljenih odgovornih oseb poslovnih bank. Ugotovljena premoženjska škoda zaznanih sumov znaša 777,3 mio EUR.

Tudi zaradi slednjega je sprememba Zakona o bančništvu (v veljavo stopil 13. 5. 2015) vključevala določbo o sistemu obveščanja o kršitvah v banki, zaradi česar naj bi se povečala preglednost poslovanja bank in tudi Banke Slovenije. To bo pomembno prispevalo k učinkovitejšemu preprečevanju in odkrivanju koruptivnih dejanj in bančnega poslovanja.

K večji transparentnosti stremi tudi novela Zakona o javnem naročanju, ki zahteva enkrat letno razkritje podatkov o tem, komu so bile oddane pogodbe nad 10.000 EUR, vrednost pogodb, njihove morebitne kasnejše spremembe in njihov predmet. Boljšo preglednost o oddanih javnih naročilih vse od 1. 1. 2013 pa predstavlja aplikacija STATIST.

Nekatera izrazita sistemska korupcijska tveganja

Problematika kadrovanja in nezakonitih vplivov, predvsem politike, pri kadrovanju v družbah s kapitalsko naložbo države

Med sistemsko slabo urejena področja, na katera je bila Slovenija večkrat opozorjena tudi s strani mednarodnih institucij, spada korporativno upravljanje družb s kapitalsko naložbo države. Komisija je v okviru obravnavanih konkretnih primerov ugotovila, da so bili postopki imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav družb s kapitalsko naložbo države v večini primerov sicer v skladu z zakonodajo ter sprejetimi politikami upravljanja državnega premoženja, a velikokrat niso zadostili visokim standardom transparentnosti, etičnih standardov in omejevanja tveganj za nastanek okoliščin nasprotja interesov.

Že v preteklosti se je izkazalo, da je imelo kadrovanje izjemen vpliv na upravljanje premoženja države in gospodarstvo, ceno brezbržnosti glede kadrovanja pa plačujemo davkoplačevalci. Posebej nosilci javnih funkcij in odgovorni za upravljanje državnega premoženja morajo ravnati v skladu z najvišjimi standardi etike in integritete, saj s svojimi ravnanji pomembno vplivajo na sedanje in prihodnje generacije državljanov Republike Slovenije.

Kadrovanje v družbe s kapitalsko naložbo države za Republiko Slovenijo v večini primerov (izjema so na primer kadrovske postopki imenovanja članov upravnega odbora Družbe za upravljanje terjatev bank d.d.) izvaja Slovenski državni holding d.d. (dalje SDH). Ustanovitelj SDH, torej Republika Slovenija, imenuje člane nadzornega sveta SDH, ti upravo SDH, slednja pa nadalje izbira kadrovske komisije SDH in člane nadzornih svetov družb s kapitalsko naložbo države.

Komisija je v preteklosti že ugotovila, da se **v različnih delih verige imenovanja članov nadzornega sveta SDH pojavljajo nepravilnosti, pomanjkljivosti in nejasnosti**, to pa ugotavlja tudi v Vmesnem poročilu ocene korupcijskih tveganj v SDH – področje kadrovanja, ki ga je senat komisije sprejel na seji dne 25. 2. 2016. Komisija tako ocenjuje, da **netransparentno in neintegritetno imenovan nadzorni svet SDH** lahko pomeni, da se na enak način imenuje tudi upravo SDH. Komisija zaznava tudi, da **se takšna praksa razvije naprej po celotni verigi**, vključno do imenovanja uprav družb v večinski lasti ali pod prevladujočim vplivom države oziroma SDH.

Postopke izborov in imenovanj članov nadzornih svetov družb v večinski lasti ali pod prevladujočim vplivom države oziroma SDH ureja širok nabor predpisov, od ZGD-1 in ZSDH-1 do Politike upravljanja Slovenskega državnega holdinga in drugih dokumentov, ki so navedeni na spletni strani SDH (<http://www.sdh.si/sl-si/o-druzbi/pravni-akti>). Ti predpisi predstavljajo formalni okvir izvedbe izborov in imenovanj, ki je ustrezen in natančen v opredeljevanju posameznih faz postopkov, medtem ko **merila in pogoji prehajanja kandidatov iz ene v drugo in zaključno fazo postopkov niso urejeni in omogočajo diskrecijo in izjeme od običajnih postopkov brez ustrezne obrazložitve**. Politika upravljanja tako denimo celo omogoča, da imajo izrecno preferirani kandidati uprave, ki jih v akreditacijskem postopku nihče ne preverja, prednost pred ostalimi kandidati, ki kljub izpolnjevanju pogojev morda sploh niso povabljeni na strukturiran intervju.

Pogoji zasedbe posameznih funkcij oziroma delovnih mest so običajno opredeljeni podrobno, vendar se **v praksi pojavljajo kršitve pri dokazovanju in preverjanju izpolnjevanja pogojev ter resničnosti navedb v prijavi kandidatov**. Delodajalci v večini primerov skrbno preverijo izpolnjevanje pogojev kandidatov za zaposlitve, resničnost navedb v prijavi ter dokaze o izpolnjevanju pogojev, celo na najnižja delovna mesta, medtem ko pri imenovanjih na pomembne in odgovorne funkcije v državi to pogosto povsem izostane. Takšna praksa kaže na **možnost političnih ali drugih nedovoljenih vplivov, klientelizma, nasprotja interesov in drugih okoliščin, ki lahko omogočajo koristi posameznikom ali posameznim družbenim skupinam (mrežam)**.

Vrsta mednarodnih predpisov in smernic, na katere se sklicujejo tudi akti SDH, zahteva, da so na najodgovornejša delovna mesta, denimo za člane nadzornega sveta in uprave SDH, pa tudi za člane nadzornih svetov in uprav družb s kapitalsko naložbo države, imenovane osebe z visoko stopnjo etičnosti in poslovne odličnosti. Tega pogoja ni mogoče interpretirati na način, da posameznik za imenovanje na določeno delovno mesto ali funkcijo ni primeren le, če je bil pred tem pravnomočno obsojen. Pomembno je namreč tudi, da visokih in odgovornih delovnih mest in funkcij ne zasedajo posamezniki, katerih pretekla ravnanja kakorkoli izražajo dvom v njihovo odgovorno in pošteno ravnanje ter osebno integriteto.

Poskusov, da bi vpliv politike na imenovanja in razrešitve članov nadzornih svetov in uprav čim bolj omejili, je bilo na formalni ravni veliko. Eden takšnih je denimo ustanovitev kadrovske komisije (prej akreditacijske komisije), ki je posvetovalno telo upravljavca državnega premoženja. Na ravni predpisov, čeprav so bili precej ohlapni, je bila usmeritev relativno jasna, njihovo izvajanje pa je odpiralo več vprašanj kot odgovorov.

Komisija je pri obravnavi konkretnih zadev tako zaznala, da so v mnogih primerih s strani kadrovske (prej akreditacijske) komisije predlagani in nato imenovani nadzorniki izpolnjevali predpisane kriterije oziroma merila za izvolitev, vendar pa (1) so bili na odgovorna mesta v nadzornih svetih imenovani posamezniki brez ustreznih predhodnih nadzorstvenih izkušenj, (2) so bili nekateri posamezniki med kandidate za nadzornike neformalno uvrščeni, preden je prispela vloga v bazo, iz katere se črpajo kandidati, formalno pa seveda po oddaji te vloge, in (3) so bili nekateri prednostno vpisani na seznam tistih kandidatov, s katerimi se opravijo razgovori, ter s tem izrecno favorizirani pred drugimi. Navedena praksa se po ugotovitvah komisije tudi po sprejemu bistveno obsežnejših formalnih pravil in postopkov izbora članov nadzornih svetov družb s kapitalsko naložbo države še vedno ne približa najvišjim standardom transparentosti in skrbnosti izbire najprimernejših kandidatov.

Postopki kadrovanja na najpomembnejše funkcije so v razvitih državah pri subjektih, kjer ima politika vsaj posredno moč, sicer tudi politično pogojeni, pri čemer pa je konkurenčni boj med tistimi, ki lahko zadostijo strogim formalnim kriterijem, izjemno močan. V Sloveniji pa – kot kažejo tudi medijsko odmevni primeri kadrovanj SDH v letu 2015 – praviloma sicer relativno visokim formalnim kriterijem strokovnosti in izkušenosti kandidatov, težavo večinoma predstavlja ne le izpolnjevanje, marveč tudi preverjanje kriterija visoke stopnje etičnosti in poslovne odličnosti kandidata, ki pa je po mnenju komisije ključnega pomena pri izvajanju najpomembnejših funkcij v državi.

Kljub zgoraj izpostavljenim anomalijam sistema kadrovanja v Sloveniji, sta (bili) politika in družba skoraj ves čas na strani tistih, ki se spremembam upirajo. Politika zato, ker ji je položaj, kjer je bilo na voljo veliko »rent«, zelo ustrezal, družba pa zato, ker so jo posamezne interesne skupine prepričale, da bo, če bo do sprememb prišlo, za vse slabše. Tako je bila družba pripravljena sprejeti *status-quo* in je politiki ponudila tiho podporo, da se nekatere reforme ne bi izvedle.

Po mnenju komisije bo morala slovenska družba v prihodnje narediti nekaj odločnih korakov, ki bi postopoma spreminjali našo družbo v smeri večje občutljivosti za vprašanja korupcije, kriminala in podobnih pojavov. Na področju postopkov kadrovanj in uveljavljanja političnih ter drugih neformalnih vplivov na izbiro kandidatov za najpomembnejše funkcije v družbah s kapitalsko naložbo države je po mnenju komisije potrebno zagotoviti okolje, ki bo omogočalo in zahtevalo (1) da nadzorne institucije in zaposleni v njih odgovorno opravljajo svoje delo ter izčrpajo vse možnosti, ki jih nudi zakonodaja za odkritje in pregon deviantnih ravnanj v družbi, (2) da posamezne skupine (npr. poslanci, člani nadzornih svetov, člani uprav idr.) z lastnimi dejanji uresničujejo svoje lastne etične kodekse (v smislu korupcijskih tveganj in tveganj kršitve integritete) ter se ravna po njih, (3) da funkcionarji, uradniki na položaju in drugi v situaciji, ki je vprašljiva z vidika njihove osebne integritete, odstopijo s svojih položajev, (4) da se v družbi in sistemu vzpostavi stanje, ko bežanje posameznikov pred odgovornostjo sproži vsakokratno takojšnjo reakcijo celotne verige odgovornih in družbe ter (5) da se v nadzornih institucijah razvije praksa uresničevanja zakonskih določil, ki institucijam omogočajo odpoklic posameznikov z določenih položajev ali odvzem licenc oziroma kritično presojanje njihovega podeljevanja.

Navedeni predlogi nas privedejo do spoznanja pomembnosti integritete vsakega posameznika. Posameznik je najmanjši, vendar pri spreminjanju neformalnih institucij (vrednot, etičnih in moralnih standardov...), pomemben

del družbe, ki pri uresničevanju vizije družbe z ničelno stopnjo tolerance do korupcije, lahko in bo moral izraziti nesprejemanje odklonskih ravnanj. Veliko vlogo pri spreminjanju družbe v družbo blaginje za vse državljane Republike Slovenije imamo posamezniki, tega pa ni mogoče uresničevati z velikimi besedami, temveč z (vsakodnevnimi) dejanji, ki kažejo visoko stopnjo lastne integritete ter družbi dajejo zgled in vzvod za spremembe.

Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih občinah ter priporočila občinam glede upravljanja identificiranih tveganj

V letu 2015 se je komisija osredotočila na pregled identificiranih tveganj za korupcijo in kršitev integritete v slovenskih občinah ter ukrepov, ki so jih za omejitev oziroma odpravo teh tveganj predvidele občine same. Na njihovi podlagi je komisija pripravila analizo pojavnosti določenih tveganj ter področij, ki so s tveganji še posebej obremenjena, kot tudi ustreznost predvidenih ukrepov.

Na podlagi 47. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) ter 86. člena ZIntPK so namreč morali zavezanci za izdelavo načrtov integritete¹⁶ prenesti njihove registre tveganj v elektronski register tveganj, ki ga vodi komisija in ki ga morajo zavezanci redno posodabljeni. Zavezanci morajo v register tveganj vključiti vsa tveganja, prepoznana v njihovih institucijah, določiti verjetnost uresničitve posameznega tveganja in potencialno škodo, ki bi zaradi tega nastala, ter predvideti ukrepe za omejitev oziroma odpravo tistega tveganja, roke za uresničenje teh ukrepov in nosilce izvedbe ukrepov. O uresničevanju ukrepov morajo zavezanci komisiji tudi letno poročati.

Komisija je z namenom identifikacije dejanskih korupcijskih tveganj v občinah ter z namenom uspešnega upravljanja s temi tveganji pregledala tudi lastne baze obravnavanih primerov kršitev ZIntPK v občinah za obdobje od 2011-2014. Obravnavani primeri komisije bolj objektivno osvetljujejo subjektivna zaznavanja v občinah in so bili v pričujoči oceni tveganj merilo relativizacije zapisov v registrih tveganj.

V svojih ugotovitvah glede posameznih tveganj, ki so jih identificirale občine same, je komisija podala mnenje, izhajajoče tudi iz lastnih preiskovanih konkretnih primerov, in navedla nekatera priporočila glede nadaljnega upravljanja posameznih tveganj.

Komisija je na podlagi prejetih načrtov integritete, ki so jih posredovale slovenske občine, oziroma na podlagi zapisov v elektronskem registru tveganj ugotovila, da občine kot najbolj problematična, tj. h korupcijskim tveganjem nagnjena področja, opredeljujejo področja, ki jih prikazuje Tabela 1.

Tabela 1: Najbolj problematična področja po opredelitvi občin

Kategorija tveganja	Skupna ocena tveganja			Skupaj zapisov	Delež v vseh tveganjih
	Majhna	Večja	Visoka		
Javna naročila	171	80	12	263	15,61 %
Nedovoljeno sprejemanje daril	211	9		220	13,06 %
Nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi	143	44	10	197	11,69 %
Neupoštevanje omejitev poslovanja	146	39		185	10,98 %
Neupoštevanje nasprotje interesov	151	27		178	10,56 %

¹⁶ Zavezanci za pripravo načrtov integritete so: državni organi, samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in javni skladi (1. odstavek 47. člena ZIntPK).

Zaščita prijaviteljev	111	30	2	143	8,49 %
Spremembe namembnosti zemljišč	45	16		61	4,62 %
Neurejeno premoženje občine	49	8		57	3,38 %
Negospodarna raba finančnih in drugih sredstev občine	43	7	3	53	3,15 %

Iz Tabele 1 je razvidnih devet tveganj, ki so jih v občinah najpogosteje vnesli v register tveganj. Od tega je pet tveganj takšnih, ki se neposredno nanašajo na institute ZIntPK (nedovoljeno sprejemanje daril, nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi, neupoštevanje omejitev poslovanja, neupoštevanje nasprotja interesov ter zaščita prijaviteljev), eno je splošno tveganje (tveganje, povezano z javnimi naročili), tri izmed najpogostejših tveganj pa se nanašajo na specifično delovanje občin. Ob tem opominjamo, da so bila med najpogostejša tveganja uvrščena tista tveganja, ki so jih zavezanci, torej občine, med vsemi zapisi tveganj navedle v vsaj 3 % zapisov. Iz deležev zapisov posameznih tveganj v vseh zapisih je mogoče razbrati, da je področje javnih naročil po mnenju občin najbolj izpostavljeno tveganjem korupcije oziroma kršitvam integritete, vendar pa to tveganje ne prednjači bistveno pred naslednjimi štirimi. Skleniti je mogoče, da so občine izrazito izpostavile prvih pet tveganj, ki imajo tudi pogostost zapisov višjo od 10 % vseh zapisov.

Iz Tabele 2 izhajajo podatki o področjih, na katera so se nanašale prijave, ki jih je prejela komisija. Teh, torej tistih, v katerih so bile obravnavane občine, je bilo v obdobju 2011-2014 skupno 798, nanašale pa so se na skupno 1.357 domnevnih sumov kršitev (veliko prijav je vsebovalo navedbo več kot ene kršitve).

Tabela 2: Korupcijska tveganja, identificirana na podlagi prejetih prijav komisije v zvezi z občinami

Proces, na katerega se prijava nanaša	Število zaznanih sumov kršitev	Delež
Javna naročila in javni razpisi	388	25,59 %
Razpolaganje z javnimi sredstvi	238	17,54 %
Izboljšanje položaja eni stranki	223	16,43 %
Zaposlovanje v javnem sektorju	78	5,75 %
Upravni postopek	68	5,01 %
Razpolaganje z lastnim premoženjem	58	4,27 %
Civilni postopek	54	3,98 %
Sprejemanje in spreminjanje predpisov	45	3,32 %
Inšpekcijski postopek	41	3,02 %
Skupaj	1193	87,90 %
Skupaj vseh zaznanih sumov kršitev	1357	100 %

Po primerjavi podatkov v obeh tabelah je mogoče zaključiti, da se korupcijska tveganja in tveganja za kršitev integritete, ki so jih opredelile občine (Tabela 1), v veliki meri skladajo s podatki o področjih, na katera so se nanašale prijave, ki jih je prejela komisija (Tabela 2). Zanimivo je, da so občine identificirale enaka specifična tveganja, kot jih komisija ugotavlja na podlagi prejetih prijav. Čeprav se komisija do tveganja, povezanega s spremembami namembnosti zemljišč, neurejenega premoženja občine in negospodarne rabe občinskih sredstev, zaradi nepristojnosti ne more opredeliti, pa vseeno pozdravlja dejstvo, da je kar nekaj občin ta tveganja zaznalo in jim dalo ustrezno težo.

Tako je komisija v več kot četrtini primerov obravnavala prijave, ki so se nanašale na javna naročila in javne razpise, s čimer je bil pogosto (kar v 176 primerih) povezan tudi sum izboljšanja položaja eni stranki, ki se pojavi v dobrih 16 % primerov. Kot je komisija ugotovila v svoji analizi, se številne prijave nanašajo tudi na problematiko razpolaganja z javnimi sredstvi in lastnim premoženjem občine (skupno v več kot petini vseh primerov).

Občine so kot najbolj tvegano izpostavile področje javnih naročil, kar je skladno z zaznavami komisije na podlagi prejetih prijav v obdobju 2011 – 2014. Javna naročila in javni razpisi v povezavi z izboljšanjem položaja eni stranki namreč predstavljajo več kot četrtino vseh prijav sumov korupcije, ki jih je v navedenem obdobju prejela komisija. S tem ne trdimo, da je v vseh primerih prišlo do nepravilnosti, vendar pa sumi kršitev opozarjajo na izrazito problematiko tega področja. Nov zakon o javnem naročanju naj bi nekatere anomalije odpravil, čeprav so si občine po drugi strani močno prizadevale za dvig praga naročil male vrednosti, kar bi tveganje še dodatno povečalo. Komisija je mnenja, da javna naročila ne le zaslužijo prvo mesto med vsemi tveganji, temveč bi morale občine oceniti izpostavljenost nepravilnostim v postopkih javnega naročanja kot precej bolj perečo. Komisija pri tem ugotavlja tudi, da so z zaznavanjem sumov nepravilnosti s področja javnega naročanja v občinah večkrat povezani tudi njeni postopki ugotavljanja omejitev poslovanja. Tveganja se torej medsebojno zelo prepletajo.

Tako so občine pravilno zaznale tveganje neupoštevanja omejitev poslovanja in neupoštevanja nasprotja interesov in jima pripisale ustrezni mesti v razvrstitvi tveganj. Gre za področji, ki jima je komisija v preteklosti preko preventivne dejavnosti (odgovori na vprašanja, podajanje mnenj, stališč in pojasnil) namenila veliko pozornosti. Posledično so občine na ti dve tveganji postale bolj pozorne, hkrati pa se zavedajo, da ta tveganja še vedno obstajajo in je potrebno z njimi upravljati.

Posebej veliko vprašanj komisija prejme na področju nasprotja interesov; z odgovori na ta vprašanja so praviloma razrešene dileme v zvezi z nasprotjem interesov, vendar pa formalna izločitev iz postopkov odločanja, ki predstavlja rešitev za situacijo nasprotja interesov, seveda ne pomeni, da ne prihaja do nedovoljenih neformalnih vplivov. Morda je tudi v tem odgovor na vprašanja, zakaj je tveganje nedovoljenih vplivov v občinah rangirano tako visoko.

Pri primerjavi prijav in vprašanj, ki jih je komisija prejela, s tveganji, ki so jih identificirale občine, pa se pokaže tudi pomembna razlika v zaznavanju korupcijskih tveganj pri zaposlovanju. Medtem ko tega tveganja občine skoraj niso zaznale, saj ni uvrščeno med tveganja, ki se pojavijo v najmanj 3 % zapisov, pa prijave, ki jih je prejela komisija, nakazujejo, da bi lahko tudi pri postopkih zaposlovanja obstajala korupcijska tveganja oziroma tveganja kršitve integritete. Ne gre zanemariti dejstva, da je na sporna zaposlovanja v občinah komisija tudi že javno opozorila¹⁷, kar bi moral biti pomemben signal občinam, da to tveganje zaznajo kot pomembno. To posebej velja

¹⁷ Na primer:

- <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/zakljucne-ugotovitve/01/2014/ugotovitve-o-konkretnem-primeru-v-zadevi-suma-koruptivnih-ravnanj-odgovornih-in-uradnih-oseb-mestne-obcine-slovenj-gradec-pri-postopku-zaposlitve-ozjega-druzinskega-clana-takratnega-zupana-matjaza-zanoskarja>
- <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/zakljucne-ugotovitve/01/2013/ugotovitve-o-konkretnem-primeru-v-zadevi-suma-koruptivnega-ravnanja-antona-kampus-a-zupana-obcine-gornja-radgona-in-feliksa-petka-nekdanjega-predsednika-in-clana-nadzornega-sveta-podjetja-komunala-radgona-doo>
- <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/zakljucne-ugotovitve/07/2013/ugotovitve-o-konkretnem-primeru-v-zadevi-pridobitve-100-poslovnega-deleza-podjetja-obalni-tehnoloski-sklad-s-strani-obcine-piran-in-odgovora-obravnavanih-oseb>

za majhne občine, kjer je verjetnost za nastanek okoliščin nasprotja interesov pri zaposlitvenih postopkih še toliko večja.

Področje tveganja nedovoljenega sprejemanja daril so občine uvrstile visoko, na drugo mesto med vsemi opredeljenimi tveganji, medtem ko komisija v obdobju 2011 – 2014 ni prejela nobene prijave s področja nedovoljenega sprejemanja daril. Med številnimi vprašanji komisiji se je v navedenem obdobju zgolj eno nanašalo na darila. Ali je razlog za takšno neskladje v tem, da tveganje v resnici obstaja in ga na občinah tudi utemeljeno zaznavajo, komisija pa teh podatkov ne prejme oziroma jih ne zajame popolno ali pa je bilo tveganje v načrte integritete s strani občin vključeno zgolj zaradi dejstva, da je bilo v registru tveganj navedeno kot vzorčno oziroma tipsko, sami pa v resnici tega problema ne zaznavajo. Kaj od navedenega drži, bi lahko pokazal okrepljen nadzor in večje ozaveščanje zaposlenih na občinah o problematiki daril.

Na področje lobiranja sta komisija in civilna družba opozorili že velikokrat, upravičenost tega potrjuje tudi statistika zaznanih tveganj v občinah. Presenetljivo pa je, da je komisija iz občin vse od leta 2011 do 2014 prejela zanemarljivo majhno število lobističnih stikov. Komisija meni, da so na občinah relativno dobro identificirali tveganja, povezana z lobiranjem in drugimi vplivi, vendar pa očitno obstaja dobršna mera nepoznavanja tega področja, zatiskanje oči pred vplivi lokalnih interesov ali pa ignoranca do iz zakona izhajajoče zahteve po poročanju.

Načrti integritete predstavljajo orodje, katerega namen je zagotoviti oziroma povečati transparentnost poslovanja subjektov javnega sektorja ter sledljivost in odgovornost sprejemanja odločitev, predvsem v smislu preprečevanja uresničitve koruptivnih ravnanj oziroma ravnanj v nasprotju s pričakovano integriteto. Gre za preventivno ravnanje subjektov javnega sektorja, s katerim odpravljajo organizacijsko strukturo in kulturo, naklonjeno odklonskim ravnanjem, ki so lahko predmet postopkov pred komisijo, drugimi inšpekcijskimi organi ter celo organi preiskovanja in pregona.

Za učinkovito uporabo načrta integritete, korektno identifikacijo pravih tveganj in izvedbo ustreznih ukrepov morajo organizacije vzpostaviti pogoje v obliki notranje kulture organizacije in vzpostavljenih internih pravil, ki bodo spodbujala in omogočala prijavo domnevnih nepravilnosti in hkrati ščitila dobroverne prijavitelje. Kot družba moramo slediti cilju ničelne tolerance do vseh odklonskih ravnanj, saj bomo le tako največ pridobili.

Javna naročila, darila in nasprotje interesov kot tri najpogostejša korupcijska tveganja javnega sektorja

Komisija je v letu 2015 izdelala analizo elektronskega registra tveganj in s tem opredelila tveganja, ki jih zavezanci za pripravo načrtov integritete¹⁸ v svojih načrtih integritete najpogosteje zaznavajo. Analiza je bila izdelana za vsako posamezno skupino zavezancev¹⁹ in je bila namenjena predvsem zavezancem za izdelavo načrtov integritete, saj jim podatki o tveganjih in ukrepih omogočajo, da primerjajo tveganja, ki so jih identificirali sami, s tveganji, ki so jih identificirali drugi njim podobni organi oziroma javni zavodi in tako ugotovijo, ali so med njimi

¹⁸ Zavezanci za pripravo načrtov integritete so: državni organi, samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in javni skladi (prvi odstavek 47. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije). Skupaj je zavezancev za pripravo načrta integritete 1995.

¹⁹ Komisija zavezance deli v skupine, saj se s tem omogoča lažji pregled korupcijskih tveganj, ki obremenjujejo določen sistem. Tako so skupine ministrstva, sodišča, tožilstva, osnovne šole, neodvisni državni organi in drugi.

takšna tveganja, do katerih bi se bilo pri posodobitvi načrta integritete modro opredeliti oziroma jih preveriti tudi pri njih.

V končni zbirni tabeli so navedena tri najpogostejša korupcijska tveganja oziroma tveganja za neetična in neintegritetna ravnanja ter tveganja, ki so povezana s specifikom poslanstva institucij, ki spadajo v posamezno skupino zavezancev. Največkrat sta kot najbolj tvegani prepoznani področji javnih naročil in daril. Kot tretje najbolj tvegano področje, pa zavezanci zaznavajo nasprotje interesov.

Javna naročila

Tudi komisija zaznava javna naročila kot enega bolj problematičnih področij, saj le-to predstavlja podstat sistemske korupcije v Sloveniji. Največ prijav domnevno koruptivnih ravnanj se je v letih 2011 - 2014 namreč nanašalo na postopke javnega naročanja. Iz načrtov integritete izhajajo predvsem takšna korupcijska tveganja, povezana s področjem javnih naročil, ki se nanašajo na negospodarno ravnanje z javnimi sredstvi ter omejevanje konkurence.

Na prvo kaže zlasti neustrezno načrtovanje potreb organa in pomanjkljivo načrtovanje investicij, zaradi česar so kasneje ustvarjeni pogoji za različne zlorabe zakona, ki ureja javno naročanje, med drugim namerno drobljenje vrednosti naročila in posledično neizvedba postopkov javnega naročanja, skladno z zakonom, oziroma izvedba več manjših javnih naročil, pa tudi neustrezen izračun ocenjene vrednosti naročila, zaradi česar izbira vrste postopka, kot jih določa Zakon o javnem naročanju, ni ustrezna. Praviloma se z izbiro manj zahtevnih postopkov javnega naročanja poskuša doseči nižje standarde za zakonito vodenje postopkov oziroma manjše število varovalk, ki naj bi preprečevale zlorabe. Tveganje predstavlja tudi neutemeljeno sklepanje aneksov brez izvedenega postopka, za več del, nepredvidena dela, nujna dela in dodatno naročena dela, kar pogosto pomeni bistven odklon od prvotno (dosti nižje) ocenjene vrednosti naročila, s tem pa je izveden tudi manj zahteven postopek javnega naročanja.

Na drugi strani korupcijska tveganja, povezana s postopki javnega naročanja kažejo na poskuse omejevanja konkurence. K temu vodi že slabo načrtovanje potreb zavezancev, kar pogosto privede predvsem do povečane porabe javnih sredstev ob koncu leta, da zavezanec porabi vsa proračunska sredstva, ki so mu dodeljena. Posledično zavezanci, tudi zaradi omejevanja konkurence, izbirajo postopke javnega naročanja, ki so manj konkurenčni (na primer postopek s pogajanjem brez predhodne objave). Tudi korupcijsko tveganje prirejanja razpisne dokumentacije, s čemer se skuša vplivati na izbiro točno določenega ponudnika, vpliva na omejevanje konkurence. Prirejanje dokumentacije se izraža predvsem v neustrezni specifikaciji predmeta javnega naročila oziroma v tehnični dokumentaciji, ki je prilagojena značilnostim enega ponudnika. Na omejevanje konkurence pa kaže tudi vnaprejšnje dogovarjanje o sklepanju pogodb.

Ukrepi, ki so v načrtih integritete najpogosteje predvideni za odpravljanje oziroma omejevanje tveganj, povezanih z javnimi naročili, so usmerjeni predvsem v izobraževanje in usposabljanje zaposlenih, ki sodelujejo v postopkih javnega naročanja, ter redno spremljanje veljavne zakonodaje na področju javnega naročanja. Namen teh ukrepov je okrepiti skrbnost načrtovanja javnih naročil, predvsem pravilno oceno vrednosti naročila (tudi s pomočjo predhodne analize trga), izboljšati pripravo pregledne razpisne dokumentacije z ustreznimi pogoji in merili ter doseči dosledno upoštevanje načel javnega naročanja. Obenem pa je treba zagotoviti nadzor nad izvajanjem postopkov javnega naročanja. Pri tem je pomembna vzpostavitev sistema notranjih kontrol in aktivna vključenost predstojnika pri izvajanju nadzora.

V okviru tveganj, povezanih s postopki javnega naročanja, zavezanci večkrat zaznavajo tudi tveganja neupoštevanja nasprotja interesov, nedovoljenega lobiranja in nedovoljenih vplivov, nedovoljenega sprejemanja daril ter tveganje neupoštevanja omejitev poslovanja, ki jih opredeljuje ZIntPK.

V registru tveganj je tako na primer večkrat izpostavljeno vplivanje na oblikovanje potreb organov javne uprave, vplivanje na odločitve pri izbiri najugodnejšega ponudnika, na (ne)izvedbo javnega naročila ter vplivanje ponudnikov na oddajo naročila. Zavezanci so opredelili tudi nekaj bolj konkretnih situacij, v katerih lahko prihaja do nedovoljenih vplivov, in sicer, ko ponudniki zaposlenim, ki sodelujejo v komisijah za pripravo razpisne dokumentacije v postopkih javnih razpisov, predstavljajo izdelke ali na primer, ko skušajo zaposleni v postopkih notranje revizije vplivati na notranje revizorje, da ne bi prišlo do razkritja ugotovljenih nepravilnosti. Na področju javnega naročanja predstavljajo tveganje tudi zahteve neetičnega ali koruptivnega ravnanja. Zavezanec je na primer navedel situacijo, ko je predstojnik grozil zaposlenemu, da ga bo prijavil disciplinski komisiji zaradi neizpolnjevanja rednih delovnih nalog, če za izvedbo določenega dela ne bo izbral točno določenega dobavitelja.

Z zmanjševanjem oziroma omejevanjem tveganj, povezanih z neupoštevanjem nasprotja interesov, omejitvami poslovanja, nedovoljenim sprejemanjem daril, lobiranjem in nedovoljenimi vplivi posledično obvladujemo tudi tveganja s področja javnih naročil, saj so, kot kaže, ta med sabo nemalokrat tesno povezana.

Nedovoljeno sprejemanje daril

Morda nekoliko preseneča, da velika večina zavezancev kot eno izmed najbolj tveganih prepoznava področje daril. Na podlagi števila obravnavanih zadev s področja nedovoljenega sprejemanja daril komisija ugotavlja, da ocena verjetno ne odraža realnega stanja - komisija je namreč v letu 2014 obravnavala le dve zadevi domnevnih kršitev ZIntPK, v letu 2013 pa 3 zadeve. Določbe ZIntPK, ki se nanašajo na področje daril, veljajo za funkcionarje, večino zaposlenih pri zavezancih za izdelavo načrta integritete pa predstavljajo javni uslužbenci, za katere velja Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08 in 69/08; v nadaljevanju ZJU). Za izvajanje določil ZJU je pristojna Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev (ISJU). Iz Poročila o delu Inšpektorata za javni sektor v letu 2014 je jasno razvidno, da tudi ISJU ugotavlja, da področje daril še zdaleč ni najbolj problematično. Največ nepravilnosti je bilo namreč ugotovljenih na področju zaposlovanja. Dejstvo, da zavezanci področje daril največkrat zaznavajo kot najbolj pereče gre morda pripisati temu, da je bilo ravno nedovoljeno sprejemanje daril ob uvedbi elektronskega registra tveganj navedeno kot vzorčno tveganje in zato obstaja verjetnost, da so se zavezanci do tega tveganja tudi avtomatično opredelili. Morda pa zavezanci tudi dejansko zaznavajo nedovoljeno sprejemanje daril kot problematično, ampak nepravilnosti v zvezi s sprejemanjem daril ne prijavljajo.

Področje daril kot najbolj tvegano prepoznava predvsem izobraževalne institucije (vrtci, osnovne šole, srednje šole ter univerze, visoke in višje šole), kar pa morda ne preseneča toliko, glede na to, da v Sloveniji poznamo skoraj tradicionalno obdarovanje pedagoških delavcev s strani učencev ob zaključku šolskega leta. Pedagoški delavci se tako v primerjavi z ostalimi skupinami zavezancev s področjem daril verjetno res srečujejo pogosteje in je to njihovo zaznavanje dejansko nekoliko bolj realno v primerjavi z drugimi skupinami zavezancev.

Nasprotje interesov

Kot tretje najpogosteje zaznано tveganje se pojavlja področje nasprotja interesov. Kot problematično področje ga zaznava tudi komisija, ki je na področju nasprotja interesov največ poudarka posvetila preventivnemu delovanju,

saj je ažurno odgovarjala na vsa izpostavljena vprašanja organov javnega sektorja in/ali uradnih oseb, ki so se znašle pred dilemo, ali določene okoliščine ustrezajo definiciji nasprotja interesov po ZIntPK.

Skozi vse leto je komisija obravnavala najrazličnejše prijave kršitev določb o dolžnem izogibanju nasprotju interesov. Iz elektronskega registra izhaja, da se tveganje za nastanek okoliščin nasprotja interesov najpogosteje pojavlja pri postopkih zaposlovanja, pri postopkih imenovanja uslužbencev na položajna delovna mesta (imenovanja ravnateljev, direktorjev na svetih javnih zavodov,...itd.), pri izvedbi javnih naročil, pri postopkih ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev ter pri ocenjevanju učencev.

Če se posvetimo še specifičnim tveganjem, ki jih izpostavljajo posamezne skupine zavezancev, opazimo, da v vrtcih, glasbenih šolah ter dijaških in študentskih domovih ocenjujejo, da določeno tveganje za nastanek koruptivnih oziroma neetičnih ravnanj predstavlja tudi sprejem oziroma vpis otrok oziroma dijakov in študentov. Osnovne in srednje šole kot tveganje, povezano s specifikom njihovega poslanstva, zaznavajo neustrezno ocenjevanje, tudi zaradi daril, uslug ali groženj. Na področju zdravstva je izpostavljeno specifično tveganje, povezano s čakalnimi dobami, kar zaznavajo tako bolnišnice kot zdravstveni domovi. Čakalne dobe oziroma čakalne vrste pa predstavljajo tveganje za nastanek neetičnih in koruptivnih ravnanj tudi v domovih za starejše.

V vseh specifičnih tveganjih, ki jih zavezanci prepoznavajo pri svojem vsakodnevem delu, pa se večinoma odraža predvsem eno izmed temeljnih korupcijskih tveganj, in sicer nasprotje interesov. Zato bi bilo smotrno temu področju v prihodnosti posvetiti veliko mero pozornosti.

Najpogostejša tveganja			Specifična tveganja		
Občine	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi	Spremembe namembnosti zemljišč	Neurejeno premoženje občine
Bolnišnice	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Zaščita prijaviteljev	Čakalne dobe	Predpisovanje zdravil
Zdravstveni domovi	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Čakalne dobe	Uporaba medicinske opreme
Lekarne	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila	Zaščita prijaviteljev	Obiski strokovnih sodelavcev proizvajalcev in nabava zdravil	Prodaja in priporočanje zdravil določenega proizvajalca
Sodišča	Neupoštevanje omejitev poslovanja	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila	Zastaranje sodnih postopkov	Sodni zaostanki
Tožilstva	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Zaščita prijaviteljev	Poslovanje z dokumentarnim gradivom v zvezi s pregoni	
Vrtci	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila	Neupoštevanje nasprotja interesov	Sprejem otrok	Nepriumno ravnanje strokovnih delavcev

Najpogostejša tveganja			Specifična tveganja		
Osnovne šole	Področje daril	Javna naročila	Neupoštevanje nasprotja interesov	Neustrezno ocenjevanje, tudi zaradi daril, uslug ali groženj	
Srednje šole	Področje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Javna naročila	Neustrezno ocenjevanje, tudi zaradi daril, uslug ali groženj	
Univerze, fakultete, visoke in višje šole	Nedovoljeno sprejemanje daril	Tveganja pri javnih naročilih	Nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi	Korupcija v pedagoškem in raziskovalnem procesu	Goljufije pri opravljanju študijskih obveznosti
Glasbene šole	Javna naročila	Neupoštevanje nasprotja interesov	Nedovoljeno sprejemanje daril	Vpis otrok	
Dijaški in študentski domovi	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Sprejem dijakov in študentov	
Ljudske univerze	Neupoštevanje nasprotja interesov	Nedovoljeno sprejemanje daril	Nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi	Izdajanje potrdil in spričeval, vpis v programe, priznavanje znanja	
Knjižnice	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila	Neupoštevanje nasprotja interesov	Enak odnos do uporabnikov	
Centri za socialno delo	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Zaščita prijaviteljev	Vodenje postopkov za odvzem in vrnitev otrok	Odločanje o pravicah iz javnih sredstev
Domovi za starejše	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Zaščita prijaviteljev	Čakalne vrste, sprejem in premestitev, razvrščanje v kategorije oskrbe	
Socialno varstveni zavodi	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov		
Ministrstva in organi v sestavi	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila	Lobiranje in nedovoljeni vplivi	Opustitev dolžnega ravnanja pri opravljanju oziroma vodenju postopka	
Upravne enote	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Zaščita prijaviteljev	Tveganja, povezana z izdajo odločb, sklepov, dovoljenj ipd. (največkrat tveganja pri izdaji)	

Najpogostejša tveganja			Specifična tveganja		
				gradbenih dovoljenj)	
Vladne službe	Nedovoljeno sprejemanje daril	Nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi	Javna naročila	Izdaja in preklic dovoljenj, dodeljevanje sredstev	
Inšpektorati	Zaščita prijaviteljev	Javna naročila	Neupoštevanje nasprotja interesov	Tveganja, povezana z izvajanjem inšpekcijskega postopka (ukrepanje v nasprotju z zakonom, prekoračitev pooblastil, ravnanje s prijavami)	
Javni skladi	Javna naročila	Nedovoljeni vplivi in nezakonito lobiranje	Nedovoljeno sprejemanje daril	Dodeljevanje javnih sredstev, dodelitev stanovanj	
Samostojni in neodvisni državni organi	Javna naročila, negospodarna raba javnih sredstev	Neupoštevanje nasprotja interesov	Nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi	Odločanje na podlagi nepopolnih ali nepravilnih podatkov in informacij	Sprožanje sodnih postopkov
Agencije	Javna naročila	Nedovoljeni vplivi in nezakonito lobiranje	Neupoštevanje nasprotja interesov	Tveganja povezana z izdajo dovoljenj, soglasij, pooblastil, dodeljevanjem javnih sredstev	
Inštituti	Javna naročila	Zaščita prijaviteljev	Nedovoljeno sprejemanje daril		
Muzeji, galerije, gledališča, arhivi, parki	Javna naročila	Neupoštevanje nasprotja interesov	Nedovoljeno sprejemanje daril	Inventarizacija, predmeti niso ovrednoteni, odkupi predmetov, hramba muzejskih predmetov	Pomanjkljivo upravljanje z dokumentarnim in arhivskim gradivom, posredovanje netočnih podatkov o gradivu, nepravilno vrednotenje

Najpogostejša tveganja		Specifična tveganja	
		gradiva, zloraba podatkov, uničenje gradiva	
Javni zavodi za šport	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov

Premoženjsko stanje

Komisija ugotavlja, da zavezanci ter organi, kjer so zaposleni zavezanci, in naročniki, ki poslujejo po predpisih, ki urejajo javno naročanje, še vedno niso dovolj seznanjeni z dolžnostmi, ki jih ZIntPK določa na področju poročanja o premoženjskem stanju. Pogosto se namreč izkaže, da zavezanci ne sporočijo podatkov o svojem premoženjskem stanju oziroma o spremembah premoženjskega stanja ali pa poročajo z zamudo. Poleg tega komisija vse pogosteje ugotavlja, da zavezanci podatkov o premoženjskem stanju ne sporočajo na pravilen način, saj v elektronske obrazce vnašajo nepopolne ali nepravilne podatke. Tudi organi, kjer so zaposleni zavezanci, in naročniki, ki poslujejo po predpisih, ki urejajo javno naročanje, komisiji pogosto ne sporočajo seznamov zavezancev na pravilen način. Navedene pomanjkljivosti se pogosto pojavljajo med drugim tudi na področju lokalne samouprave.

V prihodnje bi bilo potrebno, da komisija, z morebitnimi dodatnimi ukrepi na področju ozaveščanja zavezancev ter organov, kjer so zaposleni zavezanci in naročnikov, ki poslujejo po predpisih, ki urejajo javno naročanje, glede pravih načinov poročanja, doseže izboljšanje stanja na tem področju.

Lobiranje

Nesporno je lobiranje sestavina demokratičnega procesa, saj ob ustrezni pravni regulaciji z močjo argumenta zagotavlja širši vidik demokracije, ki mora delovati v interesu javnosti. Težave nastopijo, ko lobiranje ni transparentno in regulirano, ko ima do odločevalcev dostop le peščica izbrancev, medtem ko so ostali deležniki iz procesov odločanja izločeni. Do danes določbe o lobiranju v praksi še niso zaživele v zadostni meri. Posebej zaskrbljujoče je lobiranje pravnih oseb, ker pogosto vključujejo podjetja in korporacije z velikim finančnim zaledjem, ki razvijajo tesna partnerstva z odločevalci ter tako pridobijo neprimeren in nepravičen vpliv na politiko in politiko države.

Tudi poklic lobista je v Sloveniji še precej nerazvit, število registriranih lobistov je relativno majhno – 60. V preteklem letu je bilo skupaj prijavljenih 2.483 stikov, od tega kot lobiranje registriranega lobista 19, kot izjeme 1.909 in ni lobiranje 555, kar pomeni, da registrirani lobisti predstavljajo le peščico vseh lobističnih stikov.

Medtem ko so mnogi drugi organi in poslanske skupine v zadnjih letih precej izboljšali prakso poročanja o lobističnih stikih, je poročanje občin in nosilcev pooblastil še vedno nerazumno prenizko. To je verjetno posledica bodisi nerazumevanja smisla regulacije lobiranja ali nepoznavanja oziroma nespoštovanje zakonskih določb o lobiranju. Zaskrbljujoče je tudi dejstvo, da so občine lobistične in nedovoljene vplive zaznale kot pomembna tveganja v svojih načrtih integritete, ki so jih posredovale komisiji, kljub temu pa pri izvajanju ukrepov na tem področju ostajajo pasivne.

Glede na obstoječe stanje in strateške usmeritve senata, se bo komisija tudi v prihodnje zavzemala, da bodo vplivi interesnih organizacij na politične odločitve pregledni, javni in odkriti, s čimer bodo lobiranci zavarovani pred morebitnimi sumljivimi pritiski, vsiljevanji, nadlegovanji in tudi morebitnimi poskusi podkupovanja.

Nasprotje interesov

Dne 4. 6. 2011 je stopila v veljavo novela ZIntPK-B (Uradni list RS, št. 43/2011), ki je spremenila definiciji uradne osebe in zasebnega interesa. Namen instituta dolžnega izogibanja nasprotju interesov oziroma odpravljanja tega nasprotja je spodbujanje transparentnosti ter poštenega delovanja v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij in pri opravljanju javnih zadev. Institut nasprotja interesov od posameznika zahteva, da se izloči iz obravnave in odločanja v vseh zadevah, v katerih je poleg (ali namesto) javnega interesa, ki ga je kot uradna oseba dolžan zasledovati po uradni dolžnosti, prisoten (tudi) njegov zasebni interes ali vsaj videz, da njegov zasebni interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje javnih funkcij in nalog. Če se javni uslužbenec ne izloči sam, ima možnost, da vse relevantne okoliščine v zvezi s tem razkrije svojemu predstojniku (ali komisiji, če predstojnika nima), in počaka na njegovo odločitev. S tem se zagotavlja in dviguje stopnja integritete, ugled konkretnega posameznika in pa tudi subjekta, ki ga predstavlja, in ne nazadnje ugled vseh javnih institucij in javnega sektorja kot celote.

Ne glede na to, da je institut nasprotja interesov že pet let podrobneje urejen v ZIntPK in da komisija v svoji preventivni funkciji ozavešča zainteresirano javnost o tem institutu (komisija vsako leto izvede številna izobraževanja na temo nasprotja interesov, v letu 2015 je izdelala 164 odgovorov, pravnih mnenj in stališč, povezanih ravno s področjem nasprotja interesov), ugotavlja, da je omenjeno področje še vedno slabo poznano med uradnimi osebami oziroma subjekti javnega sektorja. Poleg omenjenega je komisija v letu 2015 v 86 primerih opravila preverbe spoštovanja določb o dolžnem izogibanju nasprotju interesov (na podlagi prijav oziroma lastne pobude), pri čemer je bilo ugotovljenih 8 kršitev. Kot najbolj problematični postopki so se tako izkazali:

- zaposlitveni postopki, ko uradne osebe sodelujejo v vseh ali posameznih fazah zaposlitvenih postopkov, kljub okoliščinam, da je kandidat za zaposlitev njihov družinski član ali oseba, s katero imajo ali so imeli osebne stike;
- postopki razpolaganja z javnimi sredstvi v lokalnih skupnostih in v javnih zavodih, čeprav je posameznik v nasprotju interesov;
- postopki odločanja na občinskem svetu in postopki imenovanja ravnatelj/direktorjev na svetih javnih zavodov, ko se še vedno pojavlja praksa, da člani sveta javnega zavoda sodelujejo v postopku imenovanja ravnatelja, pri čemer je kandidat njihov družinski član oziroma so z njim osebno povezani, ali pa celo glasujejo sami zase.

Da se nasprotje interesov v zadnjem času v Sloveniji kaže kot izrazito (korupcijsko) tveganje, pa so v veliki večini identificirale tudi same institucije javnega sektorja. Na podlagi analiz načrtov integritete, ki jih morajo sprejeti vsi državni organi, občine, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in javni skladi, je namreč ugotoviti, da je področje nasprotja interesov eden izmed najpogosteje identificiranih dejavnikov tveganja v javnem sektorju.

Ne nazadnje velja izpostaviti tudi zakonske pomanjkljivosti, ki otežujejo delo komisije pri identifikaciji oziroma analiziranju kršitev nasprotja interesov ter preventivnem delovanju na tem področju, in sicer predvsem: subsidiarna uporaba določb ZIntPK (zaradi subsidiarnosti izpadejo določene kategorije uradnih oseb in se zanje

ZIntPK in neodvisni nadzor s strani komisije ne uporablja; npr. uradniki, sodniki, itd.), nedorečenost pojmov (predvsem neopredeljenost osebnih, političnih in poslovnih stikov) ter pomanjkanje učinkovitih posledic v primeru delovanja v okoliščinah nasprotja interesov (ni mogoče uvesti na primer ničnosti sklenjenih aktov ipd.).

